



DET KONGELEGE
ARBEJDSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit



Forkortingar

AKU	Arbeidskraftundersøkinga
IA	Intensjonsavtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv
EFTA	European Free Trade Association
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
HSH	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
HMS	Helse, miljø og sikkerheit
ILO	International Labour Organization
KS	Kommunenenes Sentralforbund
LKU	Levekårsundersøkinga
LO	Landsorganisasjonen
NUF	Norskregistrert utanlandsk føretak
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NOA	Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RNNP	Risikonivå i norsk petroleumsverksemd
STAMI	Statens arbeidsmiljøinstitutt
SSB	Statistisk sentralbyrå
Unio	Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
YS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Innhald

Del I	Innleiing og samandrag	13	3.3.1	Undersysselsetjing	63
			3.3.2	Ufrivillig deltid – eit vidare omgrep	63
1	Innleiing og samandrag	15	3.4	Omfang av ulike tilsetjingsforhold	64
1.1	Hovudbodskapen i meldinga	15	3.5	Innleigd arbeidskraft	66
1.2	Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv	16	3.6	Kontroll og overvaking i arbeidslivet – omfang	66
1.2.1	Avgrensing av meldinga	18	3.7	Varsling	67
1.2.2	Høg arbeidsmiljøstandard i Noreg – men også utfordringar	18	4	Arbeidsmiljø og helse i Noreg i eit europeisk perspektiv	69
1.2.3	Regjeringa sin strategi for å møte utfordringane	19	5	Arbeid, sjukdom og helse	73
1.2.4	Den norske modellen og politikken for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit	19	5.1	Dokumentasjon av risikofaktorar i arbeidsmiljøet	73
1.3	Samandrag	20	5.2	Innsamling av data om eksponeringar og effektar	73
1.3.1	Del I: Innleiing og samandrag	20	5.3	Psykologiske, sosiale og organisatoriske faktorar	74
1.3.2	DEL II: Tilstandsbeskrivinga	20	5.3.1	Krav på jobben og høve til å styre eigen arbeidskvardag (kontroll) ...	75
1.3.3	Del III: Utfordringar og tiltak	22	5.3.2	Lønn, anerkjenning og karrieresjansar: innsats og påskjøning	75
1.4	Om tilstandsbeskrivinga	34	5.3.3	Sosialt samspel i arbeidssituasjonen	76
Del II	Tilstanden	37	5.3.4	Arbeidstida sin innverknad på helsa	78
2	Nokre generelle utviklingstrekk i arbeidslivet	39	5.3.5	Organisatoriske endringar, arbeidstilknytning og usikker jobb ..	79
2.1	Utviklinga på arbeidsmarknaden ..	41	5.4	Fysisk arbeidsmiljø	81
2.1.1	Høg yrkesdeltaking	41	5.4.1	Støy	81
2.1.2	Låg arbeidsløyse samanlikna med andre land	43	5.4.2	Innandørs luftkvalitet	82
2.1.3	Endra alderssamansetjing	43	5.4.3	Vibrasjon	82
2.1.4	Utdanningsnivået i arbeidsstyrken	43	5.4.4	Varme og kulde	82
2.1.5	Lærevilkår i norsk arbeidsliv	44	5.4.5	Lysforhold	83
2.1.6	Framtidig tilbod og etterspørsel etter arbeidskraft i nokre bransjar og utdanningsgrupper	45	5.4.6	Ioniserande stråling og elektro magnetiske felt	83
2.1.7	Utvikling i talet på mottakarar av helserelevante ytingar	46	5.4.7	Mekaniske eksponeringar	84
2.1.8	Omorganiseringar og mobilitet	49	5.5	Kjemisk og biologisk arbeidsmiljø	86
2.1.9	Arbeidsinnvandring	50	5.5.1	Kjemisk arbeidsmiljø	86
2.1.10	Innvandrarar i arbeidsmarknaden	52	5.5.2	Biologisk arbeidsmiljø	91
2.2	Utviklingstrekk i næringslivet	53	5.6	Arbeidsrelatert helse, sjukefråvær og uførleik – yrke og dødsfrekvens	93
2.2.1	Endringar i næringsstruktur	53	5.6.1	Arbeidsrelatert helse	93
2.2.2	Endringar i bedrifts-, føretaks-, og eigarstruktur	54	5.6.2	Arbeidsrelatert sjukefråvær	96
			5.6.3	Arbeidsmiljø og uførepensjonering	97
			5.6.4	Yrke og dødsfrekvens	97
3	Arbeidstid, tilsetjingsforhold, overvaking og varsling	59	5.7	Ulykker og personsikkerheit	98
3.1	Omfang av ulike arbeidstidsordningar	59	5.7.1	Dødsulykker i arbeid	99
3.2	Om arbeidstid i Noreg og andre land	62	5.7.2	Sentrale kjenneteikn ved arbeidskadedødsfalla	100
3.3	Omfang av deltid	62	5.7.3	Arbeidsulykker og personskadar ..	100
			5.7.4	Risikofaktorar ved ulykker	101

6	Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og helse i utsette næringer, bransjar og yrke	102	11.4	Avtalebaserte ordningar for medverknad og medbestemming .	136
6.1	Industri, bergverksdrift og utvinning, bygg og anlegg	102	11.5	Andre ordningar for medverknad og medbestemming	138
6.2	Overnattings-, serverings- og reinhaldsverksemd	103	Del III	Utfordringar og tiltak	139
6.3	Helse- og sosialtenester	104	12	Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv – hovudutfordringar knytte til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit	141
6.4	Transportnæringane	105	12.1	Innleiing	141
6.5	Primærnæringane	106	12.2	Eit godt, trygt, anstendig, inkluderande og læringsintensivt arbeidsliv	141
6.6	Utleige av arbeidskraft	108	12.3	Kva viser tilstandsbeskrivinga?	146
7	Arbeidsforhold for arbeidsinnvandrarar og innvandrarar	110	12.4	To hovudutfordringar	147
7.1	Arbeidsforhold for arbeidsinnvandrarar og sosial dumping	110	12.5	Regjeringa sin strategi for å møte utfordringane	149
7.2	Arbeidsforholda for innvandrarar	115	12.6	Behandling av problemstillingar i meldinga og tiltak	149
8	Petroleumsverksemda	119	12.7	Særlege utfordringar i petroleumssektoren	153
9	Organisasjonsgradar og tariffavtaledekning	120	13	To- og trepartssamarbeidet – det organiserte arbeidslivet	155
9.1	Hovudtal	120	13.1	Partssamarbeid og trepartssamarbeid	155
9.2	Korleis varierer organisasjonsgraden hos arbeidstakarane?	124	13.2	Ein solid tradisjon	156
9.2.1	Individuelle kjenneteikn	124	13.3	Styrking av partssamarbeidet	159
9.2.2	Betydinga av bransje	124	13.3.1	Auke organisasjonsgraden	159
9.2.3	Samansette effektar	125	13.3.2	Organisasjonsgraden i vestlege land	160
10	Systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemdene	130	13.3.3	Utviklinga i frådrag for fagfo reiningskontingent	164
10.1	Kjennskap til HMS-krava	130	13.4	Samarbeidsarenaer	164
10.2	Innføring av internkontroll i landbasert verksemd	130	13.4.1	Trepartssamarbeidet for eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen)	165
10.3	Det systematiske HMS-arbeidet i praksis	130	13.4.2	Treparts bransjeprogram	166
10.4	Samsvarsplikta (påseplikten) innanfor allmenngjorde tariffområde	131	13.4.3	Arbeidstilsynet sitt samarbeid med partane	167
10.5	Partssamarbeid om HMS i verksemdene	131	13.4.4	Partssamarbeid i petroleumsverksemda	167
10.6	Status for HMS-opplæringa i arbeidslivet	132	14	To- og trepartssamarbeidet – medverknad og medbestemming	169
10.7	Status for det systematiske HMS-arbeidet i petroleumsverksemda .	133	14.1	Innleiing	169
11	Medbestemmingsordningane – utbreiing	134	14.2	Utbreiing og oppslutning	170
11.1	Innleiing	134	14.3	Medverknads- og medbestemmingsutvalet	171
11.2	Ordningar forankra i arbeidsmiljølova	134	14.3.1	Om utvalet	171
11.3	Utbreiinga av dei tilsette sin representasjon i styrande organ ...	134	14.3.2	Utvalet sine vurderingar og forslag	171

14.4	Ordningane for medverknad og medbestemming er gode og velfungerande	173	15.5.4	Samanhengen mellom HMS-kompetanse i skulen og i arbeidslivet	202
14.5	Korleis auke utbreinga og forbetre utnyttinga av dei gjeldande medverknads- og medbestemingsordningane?	174	15.6	Bedriftshelsetenesta – ein viktig medspelar i HMS-arbeidet i verksemdene	205
14.5.1	Meir kunnskap	174	15.7	Arbeidstakaromgrepet	206
14.5.2	Klargjering av oppgåvene til verneorganisasjonen	175	15.7.1	Innleiing	206
14.5.3	Rett til styrerepresentasjon – undersøkingssplikt for arbeidsgivaren	177	15.7.2	Korleis arbeidstakaromgrepet blir definert	207
14.5.4	Etablering av konsernordning etter avtale	178	15.7.3	Erfaringane til Arbeidstilsynet	207
14.5.5	Søknadskompetanse til Bedriftsdemokratinemnda	179	15.7.4	Er det behov for endringar i arbeidstakaromgrepet?	208
14.6	Bør medverknads- og medbestemingsordningane omfatte fleire enn i dag?	180	16	Tiltak for å styrkje tilsyna	212
14.6.1	Når ordningane skal gjelde	180	16.1	Om Arbeidstilsynet	212
14.6.2	Rett til informasjon og drøfting	181	16.2	Samarbeid og koordinering mellom HMS-tilsyna og med andre offentlege etatar	214
14.6.3	Felles verneorganisasjon i konsern og avtaleforhold	182	16.2.1	Innleiing	214
14.6.4	Verneorganisasjonen si rolle i forhold til det ytre miljøet	182	16.2.2	Samarbeid med andre styresmakter	214
14.6.5	Rett til styrerepresentasjon i avtaleforhold	184	16.2.3	Koordinering av tilsyn med helse, miljø og sikkerheit	218
14.6.6	Arbeidstakarmedverknad i lisensar	185	16.3	Tilsyn med det offentlege som oppdragsgivar	224
15	Tiltak for å styrkje helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i verksemdene	187	16.3.1	Innleiing	224
15.1	Innleiing	187	16.3.2	Erfaringar med offentleg sektor ...	225
15.2	Ei aktiv gjennomføring av avtalen om eit inkluderande arbeidsliv	188	16.3.3	Bør Arbeidstilsynet kunne føre tilsyn med at offentleg sektor etterlever forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar?	226
15.3	Kunnskap om HMS-regelverket ..	189	16.4	Lovbrotsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket	226
15.4	Utvida ansvar for helse, miljø og sikkerheit (HMS)	190	16.4.1	Innleiing	226
15.4.1	Innleiing	190	16.4.2	Gjeldande reaksjonsmiddel	227
15.4.2	Ulik verksemdsorganisering som kan få følgjer for arbeidsmiljøet ...	191	16.4.3	Generelt om lovbrotsgebyr	229
15.4.3	Anna regulering om ansvar utover eiga verksemd	193	16.4.4	Er det behov for sterkare sanksjonar?	229
15.4.4	Bør det påleggjast eit utvida HMS-ansvar?	196	16.4.5	Høve til å skrive ut lovbrotsgebyr – oppsummering og konklusjon	232
15.4.5	Ansvar for kva?	197	16.5	Handheving av alvorlege brot på allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova	233
15.5	HMS-opplæring	199	16.5.1	Innleiing	233
15.5.1	Innleiing	199	16.5.2	Om strafferammene som gjeld i dag	233
15.5.2	Plikt til HMS-opplæring for arbeidsgivaren	200	16.5.3	Er måtane å handheve alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket gode nok i dag?	234
15.5.3	Arbeidsgivaren si plikt til å sørge for opplæring av verneombod og medlemmer i arbeidsmiljøutval	202			

17	Dokumentasjon, meldesystem og statistikk over arbeidsrelaterte skadar, arbeidsskadedødsfall og arbeidsrelatert sjukdom	236	18.3	Forskningsbehov, oppfølging og tiltak	256
17.1	Innleiing	236	18.3.1	Behov for forskning på mange område	256
17.2	Statistikk over arbeidsskadar, arbeidsskadedødsfall og arbeidsrelatert sjukdom	236	18.3.2	Oppfølging av forskningsbehova på arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet	258
17.2.1	Statistikk over arbeidsskadar	236	18.3.3	Særskilde forskningsbehov på HMS-området i petroleumsverksemda ..	259
17.2.2	Statistikk over arbeidsskadedødsfall	239	18.3.4	Oppfølging av dei særskilde forskningsbehova på HMS-området i petroleumsverksemda	261
17.2.3	Statistikk over arbeidsrelatert sjukdom	240	18.4	Forskningsbasert undervisning og utdanning i arbeidsmiljø og arbeidshelse	262
17.3	Overvaksings- og dokumentasjonssystem på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet	241	18.5	Kompetansen til fagpersonalet	263
17.3.1	Statens arbeidsmiljøinstitutt – Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA)	241	18.6	Formidling av forskningsbasert kunnskap	264
17.3.2	Arbeidstilsynet – Avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA)	242	19	Sosial dumping	266
17.3.3	Risikonivå i norsk petroleumsverksemd (RNNP)	242	19.1	Innleiing	266
17.4	Tiltak for å forbetre datakvaliteten og statistikkane	242	19.2	Statusrapport – arbeidsinnvandring	266
17.4.1	Tiltak knytte til arbeidsskadar og arbeidsskadedødsfall	242	19.2.1	Handlingsplanane mot sosial dumping	267
17.4.2	Tiltak knytte til arbeidsrelatert sjukdom	246	19.2.2	Verknaden av tiltaka mot sosial dumping	268
17.5	Oppsummering	246	19.3	Grunnleggjande utfordringar	269
18	Forskningsbehov, utdannings-tilbod og fagkompetanse	248	19.3.1	Nokre risikoelement – utsette bransjar	269
18.1	Innleiing	248	19.3.2	Nokre særlege utfordringar	270
18.2	Forskning innanfor området arbeidsforhold, arbeidsrett, arbeidsmiljø og sikkerheit	248	19.4	Særleg om allmenngjeringsordninga	273
18.2.1	Kva for tema skal forskinga på området dekkje?	248	19.4.1	Innleiing	273
18.2.2	Om den historiske utviklinga av forskinga på arbeidsmiljø- og helseområdet	249	19.4.2	Gjeldande rett og beskriving av allmenngjeringsordninga	274
18.2.3	Om omfanget av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskinga	250	19.4.3	Nokre erfaringar med allmenngjeringsordninga	275
18.2.4	Om finansiering av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskinga	251	19.4.4	Forholdet til EØS-retten og motstand mot ordninga	277
18.2.5	Om overordna organisering av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskinga	251	19.4.5	Ansvar for å dokumentere behovet for allmenngjering	277
18.2.6	Statens arbeidsmiljøinstitutt	252	19.4.6	Avslutning	278
18.2.7	Nasjonale FoU-program	252	20	Helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda	279
18.2.8	Kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forvaltningsutøving	254	20.1	Innleiing	279
18.2.9	Internasjonalt forskingssamarbeid	255	20.2	Overordna føresetnader – heilskapleg styring og kontinuerleg forbetring	280
			20.2.1	Heilskapleg styring	280
			20.2.2	Kontinuerleg forbetring	280
			20.3	Tilstandsbeskriving	281
			20.3.1	Innleiing	281
			20.3.2	Tilstand for storulykkesrisiko	281

20.3.3	Tilstand for dødsulykker, arbeids- skadar og arbeidsmiljøbelastningar	283	21.3.2	Tilgjengelege datakjelder og utfordringar	323
20.3.4	Tilstand for akutte utslepp til sjø ..	285	21.3.3	Regelverk og tilsyn	323
20.4	Rammevilkår og organisering	285	21.3.4	Forbetringsaktivitetar innanfor kjemikalieområdet	326
20.5	Forholdet til det ytre miljøet	288	21.3.5	Nanomateriale og arbeidsmiljø	329
20.6	Regelverk og tilsyn	289	21.3.6	Kjemisk eksponering i små og mellomstore verksemdar	330
20.6.1	Arbeidet med nytt regelverk for petroleumsverksemda	289	21.3.7	Administrative normer og lengda på arbeidsskiftet	330
20.6.2	Tilsynet med petroleumsverk- semda	291	21.3.8	Innføring av kortidsverdiar	330
20.7	Partssamarbeid og medverknad ..	295	21.3.9	KOLS som arbeidsmiljøproblem ..	331
20.7.1	Breitt partssamarbeid	295	21.3.10	Utviding og utvikling av kunn- skaps- og datagrunnlaget	331
20.7.2	Medverknad	296	21.3.11	Betre oppbevaring av ekspone- ringsdata når verksemdene opphøyrer	332
20.8	Internasjonalt samarbeid	297	21.3.12	Forskning	333
20.9	Sentrale utviklingstrekk, oppfølging og tiltak	297	21.4	Skadar og plager på grunn av støy	333
20.9.1	Oppfølging av storulykkesrisiko og beredskap	297	21.4.1	Omfanget av høyrselsskadar og plagsam støy	333
20.9.2	Aktivitetsnivå og aktørbilete	301	21.4.2	Tiltak overfor verksemdene	334
20.9.3	Landanlegga	305	21.5	Betre tilrettelegging av nattarbeid	335
20.9.4	Sikker levetidsforlenging og modne reservoar	305	21.5.1	Innleiing	335
20.9.5	Vedlikehald	307	21.5.2	Omfang og bruk av nattarbeid	335
20.9.6	Risikofaktorar i arbeidsmiljøet	307	21.5.3	Nærmare om verknader av nattarbeid	335
20.9.7	Tilsyn med reinsing av CO2	309	21.5.4	Regulering av nattarbeid	337
20.9.8	Norsk petroleumsverksemd i eit internasjonalt perspektiv	309	21.5.5	Involvering av partane i arbeidslivet	338
20.9.9	Gjennomgang av dagens tilsyns- og regelverksstrategi	313	21.5.6	Departementet si vurdering	338
20.10	Særlege tema	314	21.6	Kontroll og overvaking	340
20.10.1	Dykking i petroleumsverksemda i dag	314	21.6.1	Innleiing	340
20.10.2	Pionerdykkarsaka	314	21.6.2	Gjeldande rett	341
20.10.3	Helikoptersikkerheit	315	21.6.3	Arbeidet vidare	341
21	Enkelte særlege arbeidsmiljø- utfordringar	317	22	Krafttak mot ufrivillig deltid	343
21.1	Innleiing	317	22.1	Innleiing	343
21.2	Arbeidsskadedødsfall og alvorlege skadar i arbeidslivet	318	22.2	Omfang og årsaker	343
21.2.1	Innleiing	318	22.2.1	Kva er undersyssetjing og uønskt/ufrivillig deltid?	343
21.2.2	Arbeidsskadedødsfall i landbasert verksemd	318	22.2.2	Kvifor oppstår deltid?	344
21.2.3	Utsette næringar	319	22.3	Ulike gjennomførte eller pågåande tiltak for å redusere ufrivillig deltid	345
21.2.4	Sentrale kjenneteikn ved arbeids- skadedødsfalla	319	22.3.1	Likestilling av arbeidstid for skift og turnus	345
21.2.5	Særlege utfordringar og tiltak i bygg- og anleggsnæringa	320	22.3.2	Arbeidstidsordningar og partane si rolle	345
21.2.6	Særlege utfordringar og tiltak i transportnæringa	321	22.3.3	Satsing i statsbudsjettet for 2011 ..	345
21.2.7	Særlege utfordringar og tiltak i landbruket	321	22.3.4	Tiltak mot ufrivillig deltid i offentleg sektor	346
21.3	Kjemikaliar på arbeidsplassen – tilstand og utfordringar	323	22.4	Nye verkemiddel i kampen mot ufrivillig deltid	347
21.3.1	Innleiing	323	22.4.1	Evaluering av fortrinnsretten	347

22.4.2	Forslag om drøftingsplikt for bruk av deltid	348	23.4.5	Petroleumstilsynet	360
22.4.3	Bruk av arbeidsplanar som eit verktøy mot ufrivillig deltid	349	23.4.6	Effektar av lange arbeidsøker mv. for helse, arbeidsmiljø og velferd hos arbeidstakarane	361
22.4.4	Tiltak mot ufrivillig deltid som del av arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt	349	23.4.7	Effektar for omsorgs- og behandlingstilbodet	363
22.4.5	Forholdet mellom avtalt og faktisk arbeidstid – meirarbeid	350	23.4.8	Behov for endringar?	363
23	Om arbeidstidsrammene og unntak frå rammene	352	23.5	Arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling	365
23.1	Innleiing	352	23.5.1	Innleiing	365
23.2	Gjeldande arbeidstidsreglar og system for etablering av unntak frå hovudreglane i arbeidsmiljølova ..	352	23.5.2	Reglane om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling	365
23.2.1	Hovudreglar	352	23.5.3	Tidlegare initiativ knytte til problemstillinga	366
23.2.2	Unntak frå hovudreglane i arbeidsmiljølova	353	23.5.4	Undersøkingar om omfanget av unntak frå arbeidsmiljølova	366
23.2.3	Arbeidstidsdirektivet	355	23.5.5	Departementet si høyring vinteren 2007/2008	367
23.3	God balanse mellom vern og tilpassing til behovet i verksemdene?	355	23.5.6	Korleis ta tak i utfordringane?	368
23.4	Særleg om høvet til å etablere langturnus-, medlevar- og rotasjonsordningar	357	24	Permittering	369
23.4.1	Etablering av avvikande arbeidstidsordningar – særleg om utfordringar og behov i helse- og omsorgssektoren	357	24.1	Innleiing og bakgrunn	369
23.4.2	Praksis og erfaringar med gjeldande regelverk	358	24.2	Kva veit vi om bruk av permittering?	369
23.4.3	Praksis og erfaringar hos partane	358	24.3	Rettstilstanden i dag	369
23.4.4	Praksis og erfaringar i Arbeidstilsynet	359	24.4	Bør høvet til å permittere og saksbehandlingsreglane ved permittering lovfestast?	371
			Litteraturliste.....	373	
			Vedlegg		
			1	Kjelder.....	385



DET KONGELEGE
ARBEIDSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

*Tilråding frå Arbeidsdepartementet av 26. august 2011,
godkjend i statsråd same dag.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

Del I
Innleiing og samandrag

1 Innleiing og samandrag

1.1 Hovudbodskapan i meldinga

Dette er første gongen det blir lagt fram ei melding til Stortinget om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit i norsk arbeidsliv. Med denne meldinga blir Stortinget invitert til ei drøfting av grunnleggjande forhold og utfordringar i det norske arbeidslivet. Meldinga drøftar også ei rekkje aktuelle arbeidslivsspørsmål og korleis dei kan følgjast opp.

Ved å leggje fram ei slik melding ønskjer regjeringa å understreke kor viktig det er med eit godt og anstendig arbeidsliv for samfunnsutviklinga i brei forstand.

Regjeringa ser det slik at det er ein føresetnad for den norske velferdsmodellen at vi har eit arbeidsliv prega av samarbeid, respekt, medbestemming, utjamning og anstendige arbeidsvilkår.

Eit viktig formål med meldinga har vore å vidareutvikle det faktabaserte og analytiske grunnlaget for arbeidsmiljøpolitikken og leggje dette fram for drøfting i Stortinget.

Tilstandsbeskrivelsen i meldinga, som er utarbeidd i dialog med partane i arbeidslivet, viser at arbeidsforholda i Noreg er gode for det store fleirtallet. Arbeidsforholda er jamt over betre enn i andre land, og dei seinare åra har også svært mange opplevd ei ytterlegare forbetring av arbeidsmiljøet og arbeidsvilkåra.

Arbeidstakarane sine rettar er vidareførte eller styrkte under den raudgrøne regjeringa. Til dømes er det gjennomført ei likestilling av arbeidstida for dei som arbeider skift og turnus.

Tilstandsrapporten identifiserer likevel utfordringar som er viktige både for enkeltmenneske og for samfunnet:

- *Enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er prega av mange useriøse verksemder og sosial dumping.*
- *Delar av arbeidslivet er prega av høgt langtidssjukefråvær og utstøying, til dømes innanfor helse- og omsorgssektoren og transportsektoren.*

I tillegg kjem faren framover for at useriositet og sosial dumping skal breie om seg i det norske arbeidslivet og slik svekke den utjamnande arbeidslivsmodellen vår og grunnlaget for eit effektivt

næringsliv. Dette problemet må ein sjå i lys av at vi kan vente at den norske arbeidsmarknaden blir ein stadig meir integrert del av ein langt større europeisk arbeidsmarknad, der det er store forskjellar i lønns- og arbeidsvilkår frå land til land.

Regjeringa vil ta tak i desse utfordringane, og samtidig sikre den norske arbeidslivsmodellen, ved å følgje opp mellom anna desse politiske retningslinjene:

- *Forsterka medverknad og partssamarbeid*
- *Bransjeretting av innsatsen*
- *Ei aktiv gjennomføring av IA-avtalen*
- *Større ansvar, særleg for store og mellomstore arbeidsgivarar, til å bidra til eit seriøst arbeidsliv*
- *Sterkare offentlege tilsyn*
- *Meir kunnskap om arbeidslivsspørsmål*
- *Framleis stor merksemd mot sosial dumping*
- *Arbeid med særskilte HMS-utfordringar, til dømes nattarbeid og kjemikaliar*

Det er vidare eit mål for regjeringa å redusere ufri-villig deltid, og at dei som ønskjer det får arbeide heiltid. Det er nødvendig med eit krafttak mot ufri-villig deltid og for meir heiltid.

Regjeringa ser ikkje for seg ei utvikling med stadig strengare lovreguleringar av arbeidslivet. Dagens lovverk er i hovudsak godt nok for å verne arbeidstakarane og sikre dei nødvendige samfunnsmessige omsyna. Ei utvikling med meir lovregulering kan også gjere næringslivet mindre fleksibelt og konkurransedyktig. Den store utfordringa er å sørge for at intensjonane i lovverket og i IA-avtalen blir følgde opp i praksis på den enkelte arbeidsplassen.

Ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv er felles. Treparsamarbeidet mellom arbeidstakarane, arbeidsgivarane og styresmaktene om arbeidslivsspørsmål fungerer stort sett godt. Den norske modellen krev ansvarlege og sterke organisasjonar i arbeidslivet. Når det gjeld oppfølging av den nye IA-avtalen, er samarbeidet styrkt.

Arbeidsdepartementet har initiert ei uavhengig evaluering av dei to handlingsplanane mot sosial dumping, som er klar om kort tid. Ein vil gå igjennom denne evalueringa saman med partane i arbeidslivet og vurdere eventuelle konsekvensar for

verkemiddelbruken på dette området. Arbeidsgivarorganisasjonane er ein viktig part i arbeidet mot sosial dumping, og regjeringa vil leggje vekt på å trekkje disse organisasjonane godt med i det vidare arbeidet.

Regjeringa ser ikkje behovet for å liberalisere føresegnene i arbeidsmiljølova om arbeidstid. Regjeringa meiner reglane gir tiltrekkelige høve til å etablere ulike typar arbeidstidsordningar. Men systemet er samansett og kan opplevast som vanskeleg tilgjengeleg for mange arbeidsgivarar. Kapittel 23 inneheld ein gjennomgang av arbeidstidsføresegnene. Regjeringa vil møte utfordringar knytte til arbeidstid for såkalla særleg uavhengige arbeidstakarar med kontroll og tilsyn, og ikkje følgje opp det loven-dringsporet som har vore utgreidd.

Meldinga vurderer utgreiinga frå Medverknads- og medbestemmingsutvalet og er spesielt oppteken av å sikre større utbreiing og betre utnytting av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane gjennom betre informasjon og kunnskap om ordningane.

Meldinga følgjer opp Stortinget sin føresetnad om regelmessige meldingar om HMS i petroleumssektoren. HMS-tilstanden i petroleumssektoren er forbetra sedd i eit tiårsperspektiv og er i hovudsak god, mellom anna som følgje av eit særleg utvikla trepartssamarbeid. Enkelte alvorlege hendingar den seinare tida og visse utviklingstrekk gir likevel grunn til særleg merksemd. Petroleumstilsynet har bede næringa om å utarbeide ein strategi for å snu den negative utviklinga. Meldinga annonserer vidare at departementet vil setje i gang eit arbeid med sikte på ein brei gjennomgang av tilsynsstrategi og regelverk for HMS i petroleumssektoren. I arbeidet med sikkerheita på sokkelen blir det også trekt på erfaringar frå den alvorlege hendinga i Mexico-golfen i april 2010.

Blant andre tiltak og signal i meldinga kan ein nemne:

- Departementet vil setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag der ein vurderer å innføre lovbrotsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag om å gi Arbeidstilsynet tilsynskompetanse etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter (ILO 94).
- Det blir vurdert å gi tilsynsorgana ei meir formalisert rolle i kartlegginga av om det er grunnlag for allmenngjering av lønnsvilkåra i ein bransje.
- Departementet vil utarbeide eit høyringsnotat der det blir vurdert å innføre eit «utvida HMS-

ansvar» i konsern- og franchiseforhold, jf. at arbeidsmiljølovgivinga må vere tilpassa den strukturelle utviklinga i næringslivet. Det blir ikkje foreslått noka generell utviding av arbeidsgivaromgrepet i arbeidsmiljølova.

- Det blir sett i verk ei rekkje tiltak for å forbetre registrering og statistikk for arbeidsulykker, arbeidsskadedødsfall og yrkessjukdommar, der den situasjonen vi har i dag, er klart utilfredsstillande.
- Saman med partane i arbeidslivet vil departementet foreslå å gjennomføre eit informasjons- og opplæringsarbeid innanfor arbeidsmiljøområdet.
- Det blir teke initiativ til eit tettare og meir aktivt samarbeid for å forbetre HMS-opplæringa i skulen.
- Det er etter regjeringa sitt syn ikkje grunn til å lovregulere permitteringsreglane.
- Regjeringa viser også til oppfølginga av fleire tiltak mot ufrivillig deltid omtalt i kapittel 22.

Regjeringa vil også framover ha ei aktiv haldning til arbeidslivsområdet og vil løpande vurdere om det er behov for nye tiltak, under dette tiltak som ikkje er tekne opp i denne meldinga. Til dømes er det nedsett ei partssamansett gruppe for å sjå på tiltak mot useriøsitet og sosial dumping i tilknytning til offentlig sektor i etterkant av Adecco-saka, som vil bli følgde opp. Det er vidare aktuelt å foreslå tiltak for å sikre ein meir seriøs bemanningsbransje, som delvis kan sjåast i samanheng med vurderingane som no blir gjennomførte når det gjeld vikarbyrådirektivet.

1.2 Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Det er arbeidet som er grunnlaget for velferda vår. Eit arbeidsliv med plass til alle er eit hovudmål for regjeringa. Ein viktig føresetnad for å nå dette målet er at arbeidsforhold og arbeidsmiljø medverkar til god helse og arbeidsevne for den enkelte gjennom heile yrkeslivet. Det er viktig å leggje forholda til rette slik at flest mogleg får høve til og er motiverte til å bli verande i arbeid, at dei som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet, blir trekte inn att, og at dei som ikkje er i arbeid, får seg jobb. Gode arbeidsvilkår og eit godt arbeidsmiljø er viktige verktøy for å oppnå målet om at flest mogleg skal delta i arbeidslivet.

Regjeringa vil sikre og styrkje rettane til arbeidstakarane og føre ein ambisiøs politikk for eit godt arbeidsmiljø i både privat og offentlig sektor. For den enkelte er arbeidet ei kjelde til inn-

tekt, økonomisk tryggleik, sosial inkludering og sjølvutvikling. For innvandrarar som kjem til Noreg, er arbeidslivet den viktigaste arenaen for integrering. Det er 2,6 millionar menneske som går på jobb i Noreg.¹ Korleis den enkelte har det på jobben, forholdet til kollegaer, leiarar og arbeidsgivar, og balansen mellom arbeid og fritid har mykje å seie for livskvaliteten. Alle skal oppleve si deltaking i arbeidslivet som god og meningsfull. Gode arbeidsforhold – og eit godt arbeidsmiljø – fremjar god helse, høg produktivitet, læringsvilkår og kompetanse hos arbeidstakarane og kan ofte vere ein føresetnad for verdiutvikling og innovasjonskultur i verksemdene.

Å leggje til rette for gode og trygge arbeidsvilkår er eit viktig verkemiddel i regjeringa sin samla strategi for eit inkluderande arbeidsliv. Eit godt arbeidsliv er viktig for å sikre at folk ikkje blir sjuke av jobben og fell ut av arbeidslivet. Det er også ein føresetnad for at personar med nedsett arbeidsevne skal kunne delta og møte krava i arbeidslivet. Samarbeidet med partane i arbeidslivet om oppfølging av IA-avtalen står sentralt i regjeringa si satsing på å auke deltakinga i arbeidslivet. Avtalen byggjer på det partane veit verkar: tett oppfølging av den sjukmelde frå arbeidsgivaren, sjukmeldaren og Arbeids- og velferdsetaten og betre tilrettelegging for nærvær.² I tillegg understrekar avtalen i større grad verdien av førebyggjande innsats og systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemdene.

Arbeidslivet har vore prega av store endringar dei siste tiåra. Desse endringane påverkar korleis folk har det på jobb, og forholdet mellom jobb og privatliv. Nye jobbar blir skapte, og eksisterande jobbar endrar innhald. Endringar i næringsstrukturen og i samansetjinga av yrkesbefolkninga, utvikling av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi, større konkurrans, omstillingar og utvikling av eit meir fleksibelt arbeidsliv er faktorar som har innverknad på arbeidsforhold, arbeidsmiljø, trivsel og helse. Samtidig er det viktig å erkjenne at i mange yrke blir mykje verande ved det same, eller endringa går sakte. Mange held seg til tradisjonelle organisasjonsstrukturar også i dagens arbeidsliv.³

Fleire og fleire arbeidstakarar får større fleksibilitet i arbeidskvardagen, og det verkar som om

dette skjer innanfor rammene av dei tradisjonelle strukturane. 2 av 3 sysselsette har ei normalarbeidstid mellom klokka 0600 og 1800, og 2 av 3 sysselsette har ikkje fleksitid.⁴ Eit fleirtal av dei sysselsette er fagorganiserte og får lønns- og arbeidsvilkåra sine fastsette gjennom tariffavtale. Dei fleste er fast tilsette, prosentdelen mellombels tilsette er stabil, og blant dei med fast tilsetjing seier 95 prosent at dei har ein skriftleg tilsetjingskontrakt med arbeidsgivaren sin.⁵ Omfanget av trepartsrelasjonar (innleige av arbeidskraft etc.) er estimert til om lag 6 prosent av dei sysselsette.⁶

Det er servicemedarbeidarane som i størst grad held seg til dei tradisjonelle organisasjonsstrukturane. Dei er minst involverte i prosjektarbeid og samarbeid utover bedriftsgrensene og har i liten grad fleksitid. Arbeidstakarar i yrke som krev høgre utdanning, utgjer gjerne det andre ytterpunktet. Dei er meir involverte i prosjektarbeid og samarbeid ut over bedriftsgrensene, har oftare fleksitid og arbeider i liten grad utanfor normalarbeidsdagen.⁷ Men sjølv om mange arbeider innanfor dei tradisjonelle strukturane, blir dei påverka av det nye arbeidslivet til dømes gjennom ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi. I ein undersøking svarte 75 prosent av dei tilsette at dei har brukt datamaskin i jobbsamanheng.⁸ Ny teknologi påverkar både fagarbeidaren på serviceoppdrag, reinhaldsoperatøren, norsklæraren og helsefagarbeidaren. Dei fleste arbeidstakarar møter både det nye og det gamle arbeidslivet i løpet av arbeidsdagen. Samfunnet vårt står overfor både nye og etablerte arbeidsmiljøutfordringar.

Framfor alt er norsk arbeidsliv mangfaldig og variert. Det vil seie at utfordringane knytte til arbeidsmiljø og arbeidsforhold, blir opplevde og er forskjellige i ulike delar av arbeidslivet, i ulike bransjar og yrke, i små og store verksemdar. Den viktigaste erfaringa og kompetansen om arbeidsmiljøet og arbeidsforholda finst først og fremst på den enkelte arbeidsplassen. Kvar dag blir store og små arbeidsmiljøutfordringar handterte og løyste lokalt. Arbeidsmiljøreguleringane legg til rette for at arbeidsmiljøproblem nettopp kan løysast på lokalt nivå, tilpassa storleiken på verksemda, risikobiletet og kompleksiteten.

¹ Meld. St. 1 (2010–2011). *Nasjonalbudsjettet*

² Ekspertgruppen (2010). *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform. Ekspertgruppperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10*

³ Nesheim, T. og Olsen, K.M. (2006). Nye grenser i arbeidslivet? I: Heum, P. mfl. (red.), *Arbeidsliv i omstilling*.

⁴ Statistisk sentralbyrå, *Arbeidskraftundersøkinga*

⁵ Bråten, M. mfl. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20

⁶ Nesheim, T. og Olsen, K.M. (2006)

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Petroleumsnæringa er ei sentral næring for Noreg, både økonomisk og som ei utviklingsdriven høgteknologisk næring som bidreg til utvikling av sterke nasjonale kompetansemiljø. Den rolla næringa har som føregangsnæring, inneber òg at det er svært viktig at ho kan vise til gode HMS-resultat.

1.2.1 Avgrensing av meldinga

Tiltaksområda i meldinga er dels retta inn mot å styrkje det systematiske HMS-arbeidet i den enkelte verksemda, inklusive petroleumsverksemda, og dels skreddarsydd mot bransjar og yrkesgrupper som slit med særlege utfordringar og/eller useriøse aktørar. Meldinga ser nærmare på verkemiddel for å styrkje trepartssamarbeidet, tilsyna, medverknadsinstituttet, HMS-arbeidet i verksemdene og ansvarsområdet til arbeidsgivarar. Praktiseringa av HMS-regelverket blir gjennomgått særskilt. Meldinga gir også ei særskild beskriving av arbeidsforholda til arbeidsinnvandrarar og andre innvandrarar, og dessutan status for arbeidet mot sosial dumping. Meldinga drøftar i tillegg kunnskapsgrunnlaget på arbeidsmiljøområdet og behovet for å styrkje dokumentasjonsgrunnlaget og forskingsinnsatsen.

Ein del tema på arbeidsmiljøområdet blir ikkje drøfta i denne meldinga, mellom anna stillingsvernreglane, reglane om verksemdsoverdraging, regelverket knytt til regulering av konkurranse-, kunde- og ikkje-rekrutteringsklausular, regelverksendringar som følgje av IA-avtalen og konsekvensar av EUs «vikarbyrådirektiv» (2008/104/EC eller andre EØS-reguleringar. Meldinga beskriv omfanget av arbeidsinnvandring frå EØS-området og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrarar. I tillegg vert funn frå den einaste arbeidsmiljøundersøkinga som samanliknar arbeidsmiljøforholda i Noreg og EU representerte.

Arbeidsdepartementet har gjennomført ei høyring om forslag til regulering av konkurranse-, kunde- og ikkje-rekrutteringsklausular i arbeidsmiljølova, høyring av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter og ei høyring om vikarbyrådirektivet. Regulering av konkurranse-, kunde- og ikkje-rekrutteringsklausular vil bli behandla i ein eigen lovproposisjon. Regjeringa fremja våren 2011 ein lovproposisjon om endringar i arbeidsmiljølova og folketrygdlova, som ledd i oppfølginga av IA-avtalen og protokollen mellom partane i arbeidslivet og styresmaktene om felles innsats for å førebyggje og redusere sjukefråværet og styrkje inkluderinga til denne avtalen. Pro-

posisjonen er behandla i Stortinget, og lovendringane blei sette i verk 1. juli 2011.

Ei arbeidsgruppe med aktuelle partar og styresmakter har i rapporten «Pengehåndtering i kollektivtransporten – tiltak for å redusere risiko for ran og vold» drøfta tiltak knytta til dette.⁹

Reglane om verksemdsoverdraging blei grundig vurderte i samband med ny arbeidsmiljølov i 2005. Regjeringa meiner likevel at det er grunn til å sjå nærmare på enkelte spørsmål og vil eventuelt ta initiativ til ein ny gjennomgang av dette regelverket. Arbeidsdepartementet har også sett i gang ei kartlegging av kontroll og overvaking i arbeidslivet for å vurdere eventuelle behov for regelendringar.

Regjeringa har fremja ein proposisjon om ny arbeidstvistlov i 2011.

Sjøfart er ikkje omfatta av arbeidsmiljølova og blir derfor ikkje drøfta i denne meldinga.

Det blir gjennomført ei evaluering av handlingsplanene mot sosial dumping. Evalueringa er ferdig om kort tid.

Meldinga drøftar ikkje lønnsdanninga og partane si rolle i den.

1.2.2 Høg arbeidsmiljøstandard i Noreg – men også utfordringar

I denne meldinga legg regjeringa fram omfattande dokumentasjon om arbeidsforholda og arbeidsmiljøtilstanden i norsk arbeidsliv. Tilstandsbeskrivinga i del II viser at dei aller fleste arbeider under gode og forsvarlege arbeidsforhold i Noreg. Ni av ti yrkesaktive seier at dei er tilfredse med jobben. Dei fleste har fast arbeidskontrakt og kjenner seg trygge for jobben. Arbeidstakarane rapporterer at arbeidstida er godt tilpassa familielivet og sosiale plikter, og dei fleste opplever at dei i høg grad kan påverke sin eigen arbeidskvardag. Noreg er blant dei landa der flest sysselsette seier at dei har høve til betalt fagleg utvikling. Ein mindre del av arbeidstakarane er utsette for negative arbeidsmiljøbelastningar i dag enn for 20 år sidan.¹⁰

Likevel meiner regjeringa at vi står overfor utfordringar for å sikre gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø for alle. Dei to viktigaste utfordringane er:

⁹ Rapport utgitt av Arbeidsdepartementet, Departementenes servicesenter 04/11-50

¹⁰ EWCS 2005/2010 og levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø 2009 (LKU-A)

- Enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er prega av mange useriøse verksemder og sosial dumping.
- Delar av arbeidslivet er prega av høgt langtids-sjukefråvær og utstøying.

Desse utfordringane er ikkje nye, men dei representerer likevel ein situasjon regjeringa meiner vi ikkje kan slå oss til ro med. I tillegg kjem faren for at useriøsitet og sosial dumping skal breie om seg i det norske arbeidslivet, noko som må møtast med aktive tiltak og ei føre var-haldning.

Enkelte yrkesgrupper opplever ei vesentleg høgre arbeidsmiljøbelastning enn den yrkesaktive befolkninga elles, og enkelte bransjar er prega av uakseptable arbeidsforhold og sosial dumping. Sjølv om dette er unntaka i norsk arbeidsliv, er det alvorleg for dei det gjeld, og alvorleg for samfunnet. Høge arbeidsmiljøbelastningar kan føre til helseskadar, sjukefråvær og lågare produktivitet. Kvar den enkelte arbeider, og kva han eller ho arbeider med, har mykje å seie for kor lenge vedkomande står i arbeid. Dårlege arbeidsvilkår kan også undergrave konkurransevilkåra til verksemder som etterlever den etablerte norske arbeidslivsstandarden, og svekkje Noregs omdømme som ein attraktiv arbeidsmarknad for utanlandsk arbeidskraft. Gode arbeidsvilkår, eit godt arbeidsmiljø og trygge arbeidsplassar er ein føresetnad for å realisere målet om eit inkluderande arbeidsliv.

Vinteren 2011 blei det avdekt grove brot på arbeidsmiljølova hos enkelte leverandørar av sjukeheimstenester i fleire kommunar. Arbeidsmiljøkriminalitet er alvorleg for den enkelte arbeidstakaren som blir ramma, og er med på å undergrave arbeidstakarrettar og viktige velferdstenester i samfunnet vårt. Samarbeid mellom det offentlege og private om velferdstenester skal ikkje gå på kostnad av lønns- og arbeidsvilkåra til dei tilsette. Regjeringa er oppteken av å sikre at tilsette i tenesteleverandørverksemder og tilsette i bemanningsverksemder får gode og trygge arbeidsvilkår. Som ei oppfølging av avsløringane er det etablert ei partssamansett arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak mot sosial dumping og andre regelbrot i tilknytning til offentlig sektor.

1.2.3 Regjeringa sin strategi for å møte utfordringane

Regjeringa vil vidareføre sentrale element i arbeidsmiljøpolitikken som har gjort sitt til at

standen i det norske arbeidslivet er svært god for dei fleste.

Ansvaret for eit forsvarleg arbeidsmiljø ligg hos den enkelte arbeidsgivaren. Eit systematisk HMS-arbeid føreset at arbeidsgivaren går igjennom alle sider ved verksemda og har eit vake auge for kva som kan gå gale, og det handlar om å innarbeide gode rutinar og vanar.

Det er viktig å framheve at det gode arbeidsmiljø- og sikkerheitsarbeidet som går føre seg på mange arbeidsplassar, må halde fram og vidareutviklast av verksemdene, av organisasjonane og frå styresmaktene si side. Dette dreiar seg om kontinuerleg arbeid, og for dei aller fleste verksemder er det både eit forbedringspotensial og ein klar gevinst ved å gjere betre arbeid. Ei aktiv og engasjert leiing og medverknad frå dei tilsette er dei viktigaste føresetnadene for å skape eit godt arbeidsmiljø.

Det er likevel behov for ein forsterka og fornya innsats for å møte hovudutfordringane som er nemnde ovanfor.

Sjå kapittel 12 for ein nærmare drøfting.

1.2.4 Den norske modellen og politikken for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

Ein sterk offentlig sektor, universelle velferdsordningar og eit godt samarbeid mellom styresmaktene, arbeidsgivarane og fagrørsla er viktige kjenneteikn for den norske arbeids- og velferdsmodellen. Modellen har vore med på å gi ein stadig høgre levestandard, høg produktivitet, jamne levekår, høg sysselsetjing, låg arbeidsløyse og betre likestilling mellom kjønna.

Høg yrkesdeltaking er ein føresetnad for betre velferdsfordeling, og for å kunne finansiere den framtidige auken i pensjonsutgifter. Ei av dei grunnleggjande utfordringane er å få fleire i arbeid og færre på stønader. Arbeidslinja i velferdspolitikken byggjer på ei oppfatning om at det er ein fordel for den enkelte å halde oppe ei tilknytning til arbeidslivet. Arbeid aukar livskvaliteten og førebyggjer fattigdom.

Arbeidsmiljøpolitikken er eit viktig verkemiddel for å oppnå høg deltaking i arbeidslivet, dels ved å leggje til rette for gode arbeidsvilkår som fremjar god arbeidshelse, og dels ved å leggje til rette for ein velfungerande arbeidsmarknad med god omstillingsevne og god tilgang på arbeidskraft.

Det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene er ein føresetnad for å realisere målet om eit inkluderande og helsefremjande arbeidsliv. Samti-

dig erkjenner regjeringa at enkelte bransjar er prega av så alvorlege utfordringar at det er nødvendig med eit sterkare samarbeid mellom arbeidslivet og styresmaktene for å forbetre arbeidsforholda, både av omsyn til arbeidstakarane som blir ramma, og av omsyn til konkurransevilkåra for verksemdene som driv seriøst og lovleg. Dei alvorlege forholda omfattar dårlege lønns- og arbeidsvilkår, fråverande eller uforsvarleg risikostyring på HMS-området og svart arbeid. Det er viktig å hindre at useriøsitet og sosial dumping får fottfeste og breier om seg innanfor den norske arbeidsmarknaden.

I europeisk perspektiv er det sterke og tillitsbaserte samarbeidet mellom arbeidstakar- og arbeidsgivarsida i nordisk og norsk arbeidsliv unikt. Det er viktig at dette samarbeidet og tilliten mellom partane ikkje forvitrar, men består og blir vidareutvikla i åra framover. Regjeringa vil synleggjere og lyfte fram verdien av partssamarbeidet, både på lokalt og nasjonalt nivå. Regjeringa vil byggje vidare på prinsippet om at partane lokalt er dei viktigaste aktørane for å fremje gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø på eigen arbeidsplass. Godt samarbeid mellom partane i arbeidslivet og offentlege styresmakter legg grunnlaget for eit velfungerande arbeidsliv. I nokre samanhengar blir det hevda at arbeidstakarane i kunnskapssamfunnet ikkje er opptekne av fagorganisering og medverknadsordningar. Studiar viser likevel at arbeidstakarar med høgre utdanning oftare enn andre er medlem av ein arbeidstakarorganisasjon. Arbeidstakarane i kunnskapssamfunnet sluttar med andre ord godt opp om det organiserte arbeidslivet.

Regjeringa er oppteken av at dei ulike medverknadsordningane er tilpassa utviklinga i samfunnet og arbeidslivet.

Samanhengen mellom arbeid, sjukdom og helse er kompleks og samansett. For å kunne arbeide effektivt med å redusere og førebyggje helseskadar i arbeidslivet er det behov for eit solid dokumentasjonssystem og eit forskingsbasert kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget skal gi styresmakter, dei sentrale aktørane i arbeidslivet og andre informasjon om omfanget, kva sektorar, yrke eller grupper som er særleg utsette, og grunnlaget for prioritering av førebyggingsinnsats. Derfor er styrking av dokumentasjonsgrunnlaget og forskinga eit viktig tiltak på arbeidsmiljøområdet.

Å ta tak i dei arbeidslivsutfordringane regjeringa har identifisert i denne meldinga, vil også bidra til å sikre og vidareutvikle den norske samfunnsmodellen i åra framover.

1.3 Samandrag

Meldinga har tre hovuddelar. Del I består av innleiinga og samandraget. I del II er det gitt ei utgreiing om tilstanden for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit i norsk arbeidsliv. I del III blir hovudutfordringane drøfta, og det blir gjort greie for dei strategiane og tiltaka regjeringa vil arbeide med for å ta tak i desse utfordringane.

1.3.1 Del I: Innleiing og samandrag

Kapittel 1, *Innleiing og samandrag*, gjer greie for dei visjonane regjeringa har for arbeidsmiljøpolitikken, formålet med meldinga, kva for hovudproblemstillingar som blir behandla i meldinga, og regjeringa sin strategi for å sikre gode arbeidsforhold i Noreg.

1.3.2 DEL II: Tilstandsbeskrivinga

Kapitla 2–11: Tilstandsbeskrivinga

Kapittel 2 gjer greie for sentrale utviklingstrekk i arbeidslivet og næringslivet, mellom anna når det gjeld yrkesdeltaking, arbeidsløyse, demografi, utdanningsnivå i arbeidsstyrken, omfang av sjukefråvær, uførepensjon, næringsstruktur, bedriftsstruktur, omfang av utleige av arbeidskraft, omfang av omorganiseringar i norsk arbeidsliv, omfang av arbeidsinnvandring og arbeidsmarknadstilknytning blant innvandrarar.

Deltakinga i arbeidslivet er høg. Sysselsetjinga i Noreg er høg og arbeidsløysa er låg både i historisk perspektiv og samanlikna med andre land. Etter EU/EØS-utvidinga i 2004 auka arbeidsinnvandringa kraftig. Nettoinnvandringa gjekk markert ned i 2009, men har auka i 2010. Polakkar utgjør den største gruppa av arbeidsinnvandrarar. Innvandrarar kjem godt ut på den norske arbeidsmarknaden når det gjeld sysselsetjingsgrad samanlikna med innvandrarar i mange andre land, men her er det store variasjonar når det gjeld landbakgrunn.

Mange blir råka av omstillingar i arbeidslivet. Generelt ser det ut til å vere størst omorganiseringsgrad innanfor yrkesgrupper med høgre utdanning og i bransjar som helse- og sosialtenester og i undervisningssektoren. Også tilsette i prosessindustrien rapporterer om høg førekomst av omorganiseringar.

Sjølv om yrkesdeltakinga er høg, er likevel enkelte næringar prega av høgt sjukefråvær og stor uføretilgang. Det har gjennom mange år vore ein sterk vekst i talet på mottakarar av helsere-

terte ytingar. Det er ein kvart million fleire som får utbetalt uføretrygd, arbeidsavklaringspengar eller sjukepengar i dag enn for 15 år sidan.

Kapittel 3 gjer greie for omfanget av arbeidstidsordningar, også ufrivillig deltid og undersyssetjing, omfanget av ulike typar tilsetjingsforhold og omfanget av kontroll, overvaking og varsling.

I 2010 arbeidde to av tre yrkesaktive mellom kl. 0600 og 1800. Prosentdelen personar som arbeider utanom alminneleg arbeidstid, har vore relativt stabil dei ti siste åra. I 2010 var det 67 000 deltidstilsette, som tilsvarear om lag 10 prosent av dei deltidstilsette, som ønskte og hadde prøvd å få lengre arbeidstid. Deltidstilsette som ønskjer å få lengre arbeidstid, uavhengig av andre føresetnadar utgjer om lag 19 prosent av dei deltidstilsette. Om lag 8 prosent av heiltidstilsette kvinner ønskjer kortare arbeidstid (gjennomsnitt for årene 2006-2007). Det er stor gjennomstrøyming i gruppa av undersyssette, og det er forholdsvis få som blir verande undersyssette over lengre tid. Den forventa tidslengda som undersyssette er om lag to kvartal.

I motsetning til mange andre land er prosentdelen mellombels tilsette i Noreg blitt redusert sidan midten av 1990-talet og har vore relativt stabil det siste tiåret. I underkant av ti prosent av norske arbeidstakarar er mellombels tilsette. Fleirtalet av dei mellombels tilsette vil ende opp med fast tilsetjing i løpet av ein toårsperiode.

Dei siste åra har det vore ein auke i prosentdelen bedrifter som nyttar innleigd arbeidskraft. Næringa utleige av arbeidskraft utgjer likevel ein relativt liten del av arbeidsmarknaden, i underkant av 2 prosent av dei sysselsette totalt.

Dei fleste arbeidstakarar i Noreg har skriftleg tilsetjingskontrakt. Om lag 6 prosent var utan skriftleg tilsetjingskontrakt i 2009.

Dei mest vanlege formene for kontroll og overvaking i norsk arbeidsliv er bruk av tilgangskontroll/tilgangskort. I ein studie frå 2007 svarte nærmare éin av to at det var slik kontroll på arbeidsplassen, medan det i 2001 var éin av fem som svarte det same. Dei fleste oppgir at dei kjenner seg tryggare med tilgangskontroll og kameraovervaking. Ein liten prosentdel meiner at direkte overvaking av arbeidsplassen i form av tilgangskontroll og kameraovervaking verkar krenkjande. I 2005 var det 5 prosent som opplevde tilgangskontroll som krenkjande. I 2007 svarte 4 prosent at dei opplevde tilgangskontroll som krenkjande. I underkant av éin av fem svarer at telefon, e-post eller nettsidebruk blir kontrollert. Samtidig er det

relativt mange som svarer «veit ikkje» på desse spørsmåla.

Ein studie viser at 34 prosent av eit utval på 6000 arbeidstakarar oppgir at dei i løpet av dei siste 12 månadene har vore vitne til, har avdekt eller har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde ha vore stoppa. I overkant av halvparten av desse arbeidstakarane varsla om forholda. Brot på HMS-instruksar blir oppgitt oftast. Nesten 50 prosent svarer at forholdet blir løyst eller forbetra ved varslinga. 13 prosent seier at dei har fått negative eller blanda reaksjonar.

I kapittel 4 blir arbeidsmiljøtilstanden i Noreg samanlikna med tilstanden i andre europeiske land. Noreg kjem godt ut i den einaste arbeidsmiljøundersøkinga som samanliknar arbeidsmiljøforhold i Noreg og EU. Samtidig kjem det fram at vi har nokre utfordringar. Noreg er blant dei landa som skårar høgst på jobbintensitet. Noreg er òg blant dei landa der flest arbeidstakarar seier at arbeidstempoet er styrt av direkte krav frå kundar, klientar eller liknande. Ein noko større prosentdel opplever også at dei blir utsette for vald frå pasientar, klientar eller liknande. Nærmare éin av fire arbeidstakarar i dei nordiske landa seier at arbeidet påverkar helsa negativt, samtidig som desse landa rapporterer lågt på risikofaktorar i arbeidet generelt. Undersøkinga viser òg at Noreg, saman med dei andre nordiske landa, er blant dei landa der det i størst grad blir rapportert om helsereelatert fråvær.

Kapittel 5 gjer greie for arbeidsmiljøtilstanden i Noreg, og samanhangen mellom arbeid, sjukdom og helse blir drøfta. Den generelle trenden dei siste 20 åra er at ein stadig mindre prosentdel av arbeidstakarane er utsette for negative arbeidsmiljøfaktorar. Kapitlet ser nærmare på psykososiale, organisatoriske, fysiske, kjemiske og biologiske risikofaktorar i arbeidsmiljøet.

Kapittel 6 gjer greie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og helse i desse næringane og bransjane: industrien, bergverksdrift og utvinning, bygg og anlegg, overnatting og servering, reinhaldsbransjen, helse- og sosialtenester, transportnæringane, primærnæringane og bemanningsbransjen. Fleire av desse næringane er prega av høgt sjukefråvær og/eller høg uføretilgang.

Kapittel 7 gjer greie for arbeidsvilkår og arbeidsmiljøforhold for arbeidsinnvandrarar, mellom anna omfanget av sosial dumping og arbeidsmiljøforhold for innvandrarar frå Aust-Europa utanom EU og frå Asia (inklusive Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utanom Australia og New Zealand.

Kunnskapen om arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrarar er mangelfull og vanskeleg å kartleggje. Fleire studiar viser at det har vore ei svak positiv utvikling frå 2006 til 2010 når det gjeld lønnsnivået til polske bygningsarbeidarar og omfanget av normal arbeidstid for denne gruppa. Det er også ein vesentleg auke frå 2006 til 2010 når det gjeld prosentdelen bedrifter som rapporterer om fast tilsetjing som tilknytingsform for austeuropeisk arbeidskraft.

Innvandrarar rapporterer oftare enn den yrkesaktive befolkninga elles at dei er utsette for belastningar og ulykker i arbeidslivet. 11 prosent av innvandrarane rapporterer at dei har vore utsette for så alvorlege ulykker at det førte til fråvær frå arbeidsplassen utover sjukedagen. Tilsvarende tal for alle sysselsette er 4 prosent. 60 prosent av dei sysselsette innvandrarane arbeider i dei seks næringane som har høgst uføretilgang.

Kapittel 8 gir ei statusbeskriving av storulykkesrisikoen i petroleumsverksemda. Faktorar som bidreg vesentleg til storulykkesrisiko er hydrokarbonlekkasjar, brønnkontrollhendingar og skip på kollisjonskurs. Måling av risiko relatert til storulykker har dei fem siste åra generelt sett vist ei positiv utvikling når ein studerer risiko på eit overordna nivå, men vi kan spore ei svakt negativ utvikling i 2010. Den negative utviklinga som kan sporast, kjem særleg av ein auke i talet på hydrokarbonlekkasjar og brønnkontrollhendingar.

Kapittel 9 gjer greie for omfanget av organisering og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv. Litt over halvparten av norske arbeidstakarar er organiserte i ein lønnstakarorganisasjon. Organisasjonsgraden nådde ein topp i 1989 og heldt seg ganske stabil fram til 1995. Deretter har organisasjonsgraden i hovudsak gått litt ned kvart år. Frå 2008 til 2009 steig likevel organisasjonsgraden frå 51 til 52 prosent. Også i tidlegare periodar med sysselsetjingsnedgang har organisasjonsgraden gått opp. Tariffavtaledekninga er etter beregningsmetoden som er brukt, i overkant av 50 prosent, noko som gir rundt 70 prosent for alle arbeidstakarar når ein reknar med at offentleg sektor er fullt dekt av tariffavtalar.

Kapittel 10 gjer greie for kor god kjennskap verksemdene har til HMS-krava, korleis det systematiske HMS-arbeidet blir gjennomført i praksis, og erfaringar med internkontrollsystemet. Det har vore ei positiv utvikling når det gjeld kjennskapen til internkontrollforskrifta og innføring av internkontroll i perioden frå 1999 til 2009. Ei undersøking viser likevel at det er eit godt stykke att før alle oppfyller krava i internkontrollfor-

skrifta. 70 prosent av verksemdene har formulert ei målsetjing for HMS-arbeidet, 73 prosent har gjennomført HMS-kartleggingar i 2009, 71 prosent har utarbeidd ein handlingsplan for HMS-arbeidet, og 85 prosent har utarbeidd og dokumentert ein skriftleg HMS-plan. Det systematiske HMS-arbeidet blir styrkt dersom verksemdene har verneleiar, verneombod, bedriftshelseteneste og er IA-bedrift. Dette er forhold som er viktigare for å forklare høg grad av systematikk i HMS-arbeidet enn talet på tilsette, bransje og geografisk tilhøyrse. Berre halvparten av norske arbeidstakarar svarer at dei har fått opplæring i HMS.

Ei undersøking blant bedriftsleiarar i byggebransjen og delar av industrien viser at tre av fire i stor eller til ein viss grad meiner at allmenngjeringsforskrifta blir etterlevd av bedriftene i deira bransje. Men det er ein forskjell mellom byggenæringa og industrien. Høvesvis 38 og 49 prosent seier at vedtaket i stor grad blir etterlevd i deira bransje. I begge bransjane meiner rundt ein av fire at forskrifta i liten eller ingen grad blir etterlevd i deira bransje.

Kapittel 11 gjer greie for utbreiinga av dei ulike medbestemmingsordningane i norsk arbeidsliv. Ordningane har stor oppslutning både hos leiinga og dei tilsette i arbeidslivet, men kunnskapen om ordningane er svak. Ein studie viser at åtte av ti tilsette i verksemdar med 10 tilsette og fleire rapporterer å ha etablert ordninga med verneombod. Etter lova skal alle verksemdar ha verneombod. To av tre tilsette i verksemdar med 50 tilsette og fleire svarer at arbeidsmiljøutval er etablert. Det er ein relativt stor prosentdel som ifølgje lova skal ha arbeidsmiljøutval, men som ikkje har det.

1.3.3 Del III: utfordringar og tiltak

Kapitla 12–24: utfordringar og tiltak

Kapittel 12: Saman for eit godt arbeidsliv – hovudutfordringar knytte til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

I dette overordna kapitlet blir regjeringa sin visjon i arbeidslivs- og arbeidsmiljøpolitikken drøfta, og dessutan kva regjeringa ser på som hovudutfordringar knytte til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit, basert på tilstandsbeskrivinga. Kapitlet drøftar òg regjeringa sin strategi for å møte utfordringane, og aktuelle tiltak blir presenterte.

Eit hovudfunn i tilstandsbeskrivinga er at ein mindre del av arbeidstakarane er utsette for nega-

tive arbeidsmiljøbelastningar i dag enn for 20 år sidan. Tilstanden i det norske arbeidslivet er generelt sett god. Likevel meiner regjeringa at det finst to hovudutfordringar for å sikre gode arbeidsforhold, eit inkluderande arbeidsliv og eit godt arbeidsmiljø for alle.

For det første er delar av enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, prega av mange useriøse verksemdar og sosial dumping. Bransjane er ofte kjenneteikna ved mykje bruk av ufrivillig deltid, ein høg prosentdel som rapporterer om negativ arbeidsmiljøbelastning og førekomst av arbeidsrelaterte helseskadar, og ein stor prosentdel utan skriftleg tilsetjingskontrakt.

For det andre er det òg store utfordringar i delar av arbeidslivet som ikkje er prega av useriøse aktørar. Høgt sjukefråvær, tidleg pensjonering og utstøytning førekjem mellom anna i delar av offentleg sektor.

I delar av arbeidslivet, i enkelte bransjar, næringar og/eller yrke, er forholda ikkje gode, og der finst det større utfordringar enn elles. Det gjeld både dårlegare arbeidsforhold, fleire tilfelle av uklare kontraktforhold, for mange useriøse aktørar og eit stort omfang av sosial dumping. Dette synest mellom anna å henge saman med at arbeidsgivarar og arbeidstakarar i desse delane av arbeidslivet sjeldnare er organiserte, og at arbeidstakarane oftare har lausare tilknytning til arbeidsplassen. Bransjane har ofte ein høg prosentdel innvandrarar.

Ei kjelde til erfaring på dette området er arbeidet mot sosial dumping. Sosial dumping er som omgrep knytt til arbeidsinnvandringa etter utvidinga av EØS-området. Etter regjeringa si vurdering er det sosial dumping når utanlandske arbeidstakarar blir utsette for brot på helse-, miljø- og sikkerheitsreglar, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og/eller når dei blir tilbydde lønn og andre ytingar som er uakseptabelt låge samanlikna med det norske arbeidstakarar normalt tener, eller som ikkje er i tråd med allmenngjeringsforskrifter, der slike gjeld.

Arbeidsinnvandringa har vore positiv for Noreg, men har skapt utfordringar for den norske arbeidslivsregimet. Det er gjennomført ei rekkje tiltak for å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrarane. Men framleis er det uryddige forhold i form av brot på helse-, miljø- og sikkerheitsregelverket, allmenngjeringsforskrifter og dessutan svart arbeid. Arbeidsmiljøkriminalitet og dårlege arbeidsforhold rammar ikkje berre arbeidsinnvandrarar. Regjeringa er også oppteken av å sikre gode og trygge vilkår for det mindreta-

let i norsk arbeidsliv som er i jobbar med høg arbeidsmiljøbelastning, useriøse vilkår og høg ulykkesrisiko. Det er viktig å sikre at sosial dumping ikkje breier om seg i det norske arbeidslivet, mellom anna i lys av lønnskostnadsforskjellane på den europeiske arbeidsmarknaden.

Eit hovudmål for regjeringa er eit arbeidsliv som har plass til alle. Det handlar om å skape eit arbeidsliv der det er plass til fleire, og der færre fell ut og må leve på offentlege stønader. Arbeidsmiljøet er avgjerande for om dette skal lykkast. Samanlikna med andre land er yrkesdeltakinga i Noreg høg. Samtidig er for mange i yrkesaktiv alder på ulike helserelaterte trygdeytningar, slik det er gjort greie for i lovforslaget om uførereform (Prop. 130 L). Det er godt dokumentert at arbeidsmiljø og arbeidsforhold har stor innverknad på helsa for mange arbeidstakarar. Arbeidsplassen er den viktigaste arenaen for å førebyggje utstøytning av arbeidslivet, og det er på mange måtar på den enkelte arbeidsplassen at utstøytning skal hindrast og inkludering verkeleggjerast. Meldinga blir lagd fram og tiltaka foreslått fordi det å skape gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø er viktig for inkludering og redusert utstøytning.

Ein brei sosial dialog mellom partane og gode ordningar for medverknad og medbestemming skaper grunnlag for ein felles innsats for eit godt og inkluderande arbeidsliv.

Regjeringa har mellom anna desse retningslinjane for å møte dei to hovudutfordringane:

- Forsterka medverknad og partssamarbeid nasjonalt, regionalt/lokalt og på den enkelte arbeidsplassen
- Bransjeretting av innsatsen
- Ei aktiv gjennomføring av IA-avtalen
- Større ansvar, særleg for store og mellomstore arbeidsgivarar, for å bidra til eit seriøst arbeidsliv, spesielt overfor underleverandørar og dotterselskap
- Sterkare offentlege tilsyn
- Meir kunnskap hos alle aktørar om arbeidslivsspørsmål
- Framleis stor merksemd overfor utviklinga på arbeidsmarknaden med omsyn til sosial dumping og å sikre at tiltaka som er sette i verk, er effektive nok
- Arbeid med særskilde HMS-utfordringar, til dømes nattarbeid og kjemikalier

I tillegg er det nødvendig med eit krafttak mot ufrivillig deltid.

Ein fellesnemnar for tiltaka er å støtte opp om HMS-aktiviteten i den enkelte verksemda ved å styrkje trepartssamarbeidet og medverknadsord-

ningane, arbeidsgivaren sitt ansvar og tilsyna. Regjeringa ser også behov for å drøfte tiltak som kan auke kunnskapen og praktiseringa av HMS-regelverket i arbeidslivet, og dessutan tiltak som fører til at regelverket blir meir tilgjengeleg for brukarane.

Kapittel 13: To- og trepartssamarbeidet – det organiserte arbeidslivet

Kapittel 13 drøftar verdien av partssamarbeidet på HMS-området gjennom ei styrking av organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, IA-samarbeid, treparts bransjeprogram, trepartsmodellen i petroleumsverksemda og Arbeidstilsynet sitt samarbeid med partane.

Partssamarbeidet er eit nødvendig verkemiddel for å fremje gode og trygge arbeidsforhold i praksis. Regjeringa ønskjer å synleggjere at partssamarbeidet har stor verdi både for samfunnet, for arbeidsforholda og produktiviteten i verksemdene og for høvet til medverknad for den enkelte arbeidstakaren. Regjeringa vil derfor leggje til rette for gode samarbeidsarenaer mellom partane, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Eit verkemiddel for å styrkje partssamarbeidet er å auke organisasjonsgraden i arbeidslivet – både på arbeidstakersida og arbeidsgivarsida.

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for eit vel fungerande og institusjonalisert partssamarbeid. Dette gjeld likevel ikkje alle delar av arbeidslivet. Samarbeidsarenaene er spesielt svake i bransjar som er prega av sosial dumping og uforvarlege arbeidsforhold. I nokre av desse bransjane er organisasjonsgraden og tariffavtaledekninga langt lågare enn i resten av arbeidslivet.

Samarbeidet med partane i arbeidslivet om oppfølging av IA-avtalen står sentralt i regjeringa si satsing på å auke deltakinga i arbeidslivet. Regjeringa har etablert eit treparts bransjeprogram for å styrkje trepartssamarbeidet og mobilisere partane til å ta fatt i arbeidsmiljøutfordringar i utsette bransjar. Ramma for bransjeprogramma kan vere arbeidsforhold, medbestemming, arbeidsmiljø og sikkerheit i brei forstand. Departementet har i samarbeid med partane etablert eit pilotprosjekt i reinhaldsbransjen.

Kapittel 14: To- og trepartssamarbeidet – medverknad og medbestemming

Kapittel 14 gjer greie for utbreiinga av ordningane for medverknad og medbestemming og understrekar kor viktige dei er. Dette kapitlet følgjer

opp NOU 2010: 1, *Medverknad og medbestemming i arbeidslivet*.

Gode samarbeidsrelasjonar mellom arbeidstakarar og arbeidsgivarar er ein føresetnad for å oppnå eit godt arbeidsmiljø og gode og trygge arbeidsforhold. Det partsbaserte samarbeidet står sterkt i det organiserte norske arbeidslivet, men kunnskapane om dei formelle medverknads- og medbestemmingsordningane er ikkje gode nok hos leiarar og tillitsvalde.

Eit demokratisk arbeidsliv er ein viktig del av eit demokratisk samfunn. Norsk arbeidsliv er rekna som eit av dei mest demokratiske i verda, og norske arbeidstakarar rapporterer om høg innverknad på eigen arbeidssituasjon. Medverknad og medbestemming kan vere eit viktig bidrag til større produktivitet og verdiskaping, og til å legitimere vedtak og hindre ressurskrevjande konflikter. Medverknad og medbestemming er ei viktig side ved den norske modellen, som er med på å gjere norske verksemdar konkurransedyktige, samtidig som rettane til arbeidstakarane blir tekne hand om på ein god måte. Medbestemming kan også bidra til eit meir inkluderande arbeidsliv ved at det styrker sikkerheitsprosessane og det førebyggjande HMS-arbeidet i verksemdene gjennom mellom anna verneombodsordninga og arbeidsmiljøutvala.

Innføringa av medverknads- og medbestemmingsordningane var omstridde og møtte mykje motstand. I dag er ordningane ein heilt naturleg del av det norske arbeidslivet og blir framheva som eit konkurransefortrinn.

Ordningane som eksisterer for medverknad og medbestemming i arbeidslivet, er i hovudsak gode og velfungerande. Ordningane sikrar rettane til arbeidstakarane på ein god måte, ved at dei blir involverte i drifta av verksemda. Samtidig er dei eit viktig bidrag til å gjere norske verksemdar konkurransedyktige. Det blir også vist til at det er brei oppslutning om ordningane, både blant leiarar og tilsette.

Sjølv om det er etablert ordningar for medverknad og medbestemming i ein stor del av verksemdene, viser undersøkingar at det likevel er mange stader dette ikkje er gjort. Det har òg vist seg at ordningane heller ikkje alltid blir praktiserte slik det var tenkt.

Ei av hovudutfordringane er derfor å auke utbreiinga og forbetre utnyttinga av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane. Eit av dei viktigaste tiltaka/verkemidla for å få dette til er å auke kunnskapen og medvitet om dei.

Meldinga drøftar tiltak som kan føre til meir kunnskap og større medvit om ordningane, og som kan auke utbreiinga og forbetre utnyttinga av dei. Mellom anna drøftar meldinga grensa for når dei tilsette har rett til informasjon og drøfting, og ein eventuell felles verneorganisasjon i konsern- og avtaleforhold og på arbeidsplassar med meir enn éin arbeidsgivar. I samband med informasjonsarbeidet om den nye regelverkstrukturen (jf. kapittel 15) vil det også bli lagt vekt på ordningane for arbeidstakermedverknad.

Tiltak:

- Departementet vil vurdere om det er behov for å klargjere oppgåvene til verneorganisasjonen i rettleiingar til regelverket.
- Departementet vil fremje forslag om å innføre høve til å etablere konsernordning etter avtale mellom konsernet og dei tilsette.
- Departementet vil vurdere ei plikt for arbeidsgivarar til å undersøkje om dei tilsette ønskjer å vere representerte i styret når vilkåret for representasjon er oppfylt.

Kapittel 15: Tiltak for å styrkje helse-, miljø- og sikkerheitsarbeidet i verksemdene

Eit aktivt og systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemdene er nøkkelen til eit godt arbeidsmiljø. Det er likevel mange verksemdar som framleis ikkje arbeider systematisk, noko Arbeidstilsynet også har erfart gjennom tilsyn.

Departementet er oppteke av å bidra til å vidareutvikle arbeidet med å skape gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø. Det er viktig at arbeidsgivaren, saman med verneorganisasjonen og den enkelte arbeidstakaren, tenkjer systematisk igjennom kva det er i drifta av verksemda som kan utgjere ein risiko for helse og sikkerheit for arbeidstakarane, og driv systematisk førebyggjande arbeid. Vidare er det i ein god del tilfelle behov for tilrettelegging og samarbeid om gode løysingar for arbeidstakarar som er sjuke, har redusert arbeidsevne eller som har ulike omsorgsoppgåver.

Både ved overvaking av arbeidsmiljøet, førebygging av helseskadar og ved tilrettelegging for arbeidstakarar med redusert arbeidsevne vil bedriftshelsetenesta i mange tilfelle vere ein svært verdifull samarbeidspartnar. Regjeringa har alt gitt bedriftshelsetenesta eit lyft ved å innføre ei godkjenningsordning for bedriftshelsetenester i Noreg, og ved å gjere bedriftshelseteneste obliga-

torisk i fleire bransjar. Departementet vil følgje opp at desse tiltaka verkar slik dei er tenkte. Det er viktig at dei verksemdene som har plikt til å knyte til seg bedriftshelseteneste, gjør det og aktivt bruker tenesta i HMS-arbeidet sitt.

Det er behov for endring eller forbetring på fleire område, som både på kort og lang sikt kan styrkje verksemdene sitt eige systematiske HMS-arbeid. Kapittel 15 drøftar korleis verksemdene sitt arbeid på desse felta kan forbetrast.

Informasjonsarbeid og opplæringsarbeid

Departementet meiner at det er viktig å auke kunnskapen om arbeidsmiljøkrav og gjere HMS-regelverket meir tilgjengeleg. Det blir arbeid med sikte på eit informasjons-, opplærings- og haldningsopplegg om det førebyggjande arbeidsmiljøarbeidet i norsk arbeidsliv. Ein viktig grunn til å setje i gang eit slikt arbeid er at eit nytt helse-, miljø- og sikkerheitsregelverk under arbeidsmiljølova etter planen skal vere ferdig i løpet av 2011. Dei fleste HMS-forskriftene under arbeidsmiljølova vil inngå i ein heilt ny struktur, og det gir høve til å styrkje kunnskapen om det materielle innhaldet i regelverket, noko som er ein føresetnad for HMS-arbeidet. Opplæringa skal planleggjast og gjennomførast i samarbeid med partane.

Utvida HMS-ansvar i konsern- og franchiseforhold

Det er grunn til å stille spørsmål ved om den reguleringa som gjeld i dag, der arbeidsgivaren åleine har ansvar for at krava til arbeidsmiljø og arbeidsforhold er oppfylte, er tilstrekkeleg. Endringar i eigar-, organisasjons- og styringsstruktur har ført til at andre enn arbeidsgivaren kan ha betydeleg innverknad over verksemda, til dømes i konsern og franchiseforhold. Tilsvarande gjeld der det som tidlegare var organisert som éi verksemd, er stykkja opp gjennom til dømes utsetjing av oppgåver til underleverandørar. Dette er former for organisering som har blitt meir og meir vanlege, og som omfattar ei betydeleg mengd arbeidstakarar. Etter departementet sitt syn er det ikkje urimeleg at retten til innverknad som har konsekvensar for arbeidsmiljøet til den enkelte arbeidstakaren, bør få følgje av eit visst ansvar for HMS, særleg i konsern og til ein viss grad i franchiseforhold.

Ved bruk av anbod kan dessutan kontraktvilkåra vere viktige for arbeidsforholdet og arbeidsmiljøet til dei arbeidstakarane som skal utføre arbeidet. Eit tiltak, som tildømes er ei eller anna form for bestillaransvar, blir omtalt i meldinga.

Dette inneber vidare at departementet ikkje vil foreslå ei generell utviding av arbeidsgivaromgrepet i arbeidsmiljølova.

Departementet vil derfor utarbeide eit høyringsnotat der ein vurderar å innføre eit «utvida HMS-ansvar» i konsern- og franchiseforhold.

HMS-opplæring

Vidare blir behovet for å styrkje lovføresegna sitt krav om tilpassing av HMS-opplæringa til den enkelte verksemda drøfta. Ei undersøking frå 2009 viser at berre éin av fire arbeidsgivarar har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring, og at innhaldet og lengda på opplæringa varierer. Departementet har derfor sett i gang ei kartlegging og ein analyse av opplæringstilbodet. Departementet vil vurdere behovet for å styrkje HMS-kompetansen til arbeidsgivarane når kartlegginga ligg føre.

Også blant arbeidstakarane er HMS-opplæringa mangelfull. Mange unge fullfører ikkje vidaregåande opplæring og går rett ut i arbeidslivet utan gode nok HMS-kunnskapar. Det er bekymringsfullt at dei yngste arbeidstakarane har ein mykje større risiko enn eldre arbeidstakarar for å bli utsette for ei arbeidsulykke.

Behovet for å styrkje HMS-kompetansen til arbeidsgivarane og lovføresegna sitt krav om tilpassing av HMS-opplæringa til den enkelte verksemda vil bli vurdert når kartlegginga av HMS-opplæringstilbodet ligg føre.

I kapitlet blir behovet for ein meir målretta innsats innanfor HMS-opplæringa i skulen drøfta. Arbeidstilsynet har sett i verk ei rekkje tiltak for å styrkje HMS i fagopplæringa. Det vil bli teke initiativ til eit tettare og meir aktivt samarbeid for å forbetre HMS-opplæringa i skulen, mellom anna eventuelt ein samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring.

Arbeidstakaromgrepet

I punkt 15.7 blir det drøfta om arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova bør utvidast. Spesielt ser ein på om lova gir rom for omgåingar. Det er mange verksemdar som bruker sjølvstendige oppdragstakarar framfor arbeidstakarar, og det kan stillast spørsmål ved om dei gjer dette for å unngå å bli fanga opp av arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova. Problemstillinga blir særleg sett på spissen der personar er organiserte som eit enkeltmannsføretak og utfører oppdrag hovudsakleg for éin oppdragsgivar. Oppdragsgivaren vil her i realite-

ten utøve arbeidsgivarfunksjonar, slik at oppdragstakaren ikkje har sjølvstendig ansvar for utføringa av arbeidet. Dette synest spesielt å vere aktuelt i bygg- og anleggsbransjen og for enkelte stillingar i kommunal sektor. Ved å bruke oppdragstakarar i staden for arbeidstakarar unngår ein langt på veg at føresegnene i arbeidsmiljølova kan brukast på forholdet. Med andre ord inneber dette ein fare for omgåing av reglane om stillingsvern, arbeidstid og permisjon, for å nemne noko.

Departementet viser til at det avgjerande for å bli fanga opp av arbeidsmiljølova er om ein person reelt er arbeidstakar, ikkje korleis partane har innretta seg. Departementet meiner at rettstilstanden i dag fangar opp dei som reelt sett er arbeidstakarar, og vil derfor ikkje foreslå endringar i arbeidsmiljølova på dette punktet.

Tiltak:

- Departementet vil utarbeide eit høyringsnotat der ein vurderer å innføre eit «utvida HMS-ansvar» i konsern- og franchiseforhold.
- Departementet vil i samarbeid med partane og Arbeidstilsynet foreslå å planleggje og gjennomføre eit informasjons- og opplæringsarbeid.
- Departementet vil vurdere om det er behov for å forsterke føresegna om arbeidsgivaren si plikt til å gjennomgå opplæring, for å tydeleggjere formålet med føresegna. Dette gjeld krav om tilpassing av opplæringa til den enkelte verksemda.
- Det vil bli teke initiativ til eit tettare og meir aktivt samarbeid for å forbetre HMS-opplæringa i skulen, mellom anna eventuelt ein samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring.

Kapittel 16: Tiltak for å styrkje tilsyna

Sjølv om det er arbeidsgivaren som har ansvaret for at krava i lova blir etterlevde, og sjølv om departementet i denne meldinga understrekar partane sitt ansvar for å bidra i endå sterkare grad, er også styresmaktene si handheving av lova viktig. Særleg viktig er dette når det gjeld den meir useriøse delen av arbeidslivet.

Kapittel 16 handlar i hovudsak om verksemda til Arbeidstilsynet. Kapitlet blir derfor innleidd med ein generell omtale av strategien og arbeidet i Arbeidstilsynet, og korleis dette har utvikla seg dei siste åra. Dei tre konkrete tiltaka som blir drøfta, kan likevel også omfatte Petroleumstilsynet.

Petroleumstilsynet er omtalt i eit eige kapittel (kapittel 20).

Samarbeid og koordinering mellom HMS-tilsyna og andre offentlege etatar

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet samarbeider med ei rekkje offentlege etatar for å oppnå størst mogleg effekt av ressursar og handheving og for å sikre god informasjonsutveksling. Særleg gjeld dette i arbeidet mot sosial dumping. Også ei rekkje tilsyn eller direktorat følgjer opp regelverket på HMS-området. Styresmaktene si oppfølging av HMS-arbeidet i verksemdene bør vere einskapleg og effektiv. Etatane som har ansvaret for dei ulike helse-, miljø- og sikkerheitsføresegnene og skal bidra til at verksemdene driv forsvarleg, har til dels same målgruppe, men ulike ansvarsområde. Dette inneber ein risiko for at verksemdene det blir ført tilsyn med, får besøk av ulike etatar til ulike tider, at avgjerder blir tekne av ulike etatar utan at ein sikrar at dei ikkje kjem i motstrid med kvarandre, og at regelverket samla sett trekkjer i ulike retningar. Samtidig har brukarundersøkingar vist at verksemdene ønskjer kompetente tilsyn, som har fagkunnskap om dei enkelte områda. Det er derfor eit mål for tilsynsetatane på HMS-området at det utoverretta tilsynsarbeidet er mest mogleg samordna og einskapleg. Dette punktet behandlar Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet sine koordineringsroller og koordineringsarbeidet mellom HMS-etatane som blir gjennomført for å følgje opp desse utfordringane.

Tilsyn med det offentlege som oppdragsgivar

Offentleg sektor har eit særleg ansvar for å bidra til ryddige forhold i norsk arbeidsliv, motverke dårlege arbeidsforhold og sosial dumping og medverke til at utanlandske arbeidstakarar ikkje blir utnytta på den norske arbeidsmarknaden. Dette ansvaret blir oppfylt mellom anna ved å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkåra i tariffavtalar eller allmenngjeringsforskrifter.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslova og allmenngjeringsforskrifter. Det er departementet si vurdering at Arbeidstilsynet bør få tilsynskompetanse etter forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Sjølv innanfor allmenngjorde område, der tilsynsetatane kan ha kontakt med kvar enkelt arbeidsgivar, og også har rett til å kontrollere om hovudleverandøren har oppfylt informasjons- og samsvarsplikta, vil det vere for-

målstenleg å kunne vende seg direkte til det offentlege som oppdragsgivar/byggherre og kontrollere at dei har følgd opp ansvaret sitt etter forskrifta.

Departementet vil på denne bakgrunn sende på høyring eit forslag om å gi Arbeidstilsynet tilsynskompetanse etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar (ILO 94).

Lovbrotsgеbyr

I punkt 16.4 blir det drøfta om Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet bør kunne ha høve til å pålegge verksemdar som har brote eller bryt arbeidsmiljøregelverket, eit lovbrotsgebyr administrativt. Det er reist spørsmål ved om dei verkemidla Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet rår over, er tilstrekkelege til at etatane kan føre eit formålstenleg tilsyn med lovverket, og om arbeidsgivarane gjer nok for å etterleve krava i arbeidsmiljølovgivinga. Særleg er spørsmålet reist i lys av kampen mot sosial dumping.

For at reglane skal verke slik dei var tenkte, må dei respekterast og etterlevast. Derfor må Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ha tilstrekkelege og formålstenlege reaksjonsmiddel til råddelje. Dei reaksjonsmidla etatane har i dag, er som regel gode nok til at etatane kan følgje opp at verksemdene etterlever regelverket. Det store fleirtalet av verksemdene respekterer og følgjer både regelverket og pålegga frå etatane. Likevel finst det verksemdar som neglisjerer pålegg, eller som stadig tek opp att tidlegare lovbrøt. Konkrete erfaringar frå Arbeidstilsynet viser at enkelte bransjar og enkeltverksemdar er overrepresentererte på statistikken over brot på arbeidsmiljøregelverket. I mange tilfelle kan det òg vere ein samanheng mellom mykje bruk av utanlandsk arbeidskraft og hyppige lovbrøt. Arbeidstilsynet sine erfaringar viser at det er ein tendens til at utanlandske arbeidstakarar er meir utsette for brot på arbeidsmiljø- og sikkerheitsregelverket enn innanlandsk arbeidskraft.

For stadige likearta lovbrøt i den same verksemda kan lovbrotsgebyr vere eit meir effektivt sanksjonsmiddel enn pålegg, tvangsmulkt, stansing eller melding til politiet. Ein rett for etatane til å skrive ut lovbrotsgebyr vil såleis innebere at det er knytt ein større økonomisk risiko for tilsynsobjekta til det å gjere seg skuldig i brot på arbeidsmiljøregelverket enn det som er tilfelle i dag. Slik sett kan lovbrotsgebyr vere eit effektivt sanksjonsmiddel for å få bukt med gjengangartilfella.

Departementet meiner at det finst eit udekt sanksjonsbehov og vil sende på høyring forslag

om å innføre lovbrotsgebyr som eit reaksjonsmiddel for brot på arbeidsmiljøregelverket.

Handheving av allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova

I punkt 16.5 blir det drøfta om dei handhevingsmåtane Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet har i dag når det gjeld alvorlege brot på arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova, er gode nok. God og effektiv handheving er viktig for å sikre at allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova blir etterlevde. Både allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova er straffesanksjonerte.

Enkelte har teke til orde for at ein bør vurdere å sjå på fleire måtar å handheve dei meir alvorlege brota på arbeidsmiljøregelverket på. Av forslag som er blitt trekte fram, kan nemnast inndraging av overskot i verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket, og høve til kollektivt søksmål for fagforeiningar. I tillegg har Riksadvokaten og Økokrim peikt på at strafferammene i både allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova er blitt hengande etter utviklinga i andre miljølover dei seinare åra, og dei meiner at arbeidsmiljølovgevinga ikkje bør ha lågare strafferammer enn anna miljølovgeving.

Regjeringa er oppteken av at det faktisk skal ha konsekvensar å gjere seg skuldig i brot på arbeidsmiljøregelverket, og at det finst gode system som sikrar dette. Kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet er viktig. Di større sjanse det er for at arbeidsmiljøkriminalitet blir oppdaga, og får ein formålstenleg reaksjon, di større blir også den avskrekkande effekten.

Departementet vil setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket, der mellom anna behovet for auka strafferammer skal vurderast.

Tiltak:

- Departementet vil sende på høyring eit forslag om å gi Arbeidstilsynet tilsynskompetanse etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO 94).
- Arbeidstilsynet vil styrkje arbeidslivsrettleginga overfor innvandrarar.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag om å innføre ein heimel for Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet til å skrive ut lovbrotsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket.
- Departementet vil setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket.

Kapittel 17: Systematisk dokumentasjon av status og utvikling på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet

I kapittel 17 blir det mellom anna gjort greie for at den noverande registreringa av arbeidsulykker, yrkessjukdommar og arbeidsskadedødsfall er for fragmentert og gir ei mangelfull oversikt over omfanget og utviklinga av arbeidsrelaterte ulykker, skadar og sjukdom i Noreg.

Regjeringa meiner at det er viktig at aktørane på arbeidsmiljøområdet har oppdatert kunnskap og dokumentasjon over status og utviklinga på området. Dette er avgjerande for at dei som har ansvar og oppgåver, både i verksemdene og på nasjonalt nivå, skal kunne følgje opp ansvaret sitt og oppgåvene sine. Manglande eller mangelfull statistikk og dokumentasjon inneber ein fare for at risikoforhold og utviklingstrendar ikkje blir fanga godt nok opp, og det gir eit for dårleg grunnlag for førebyggings- og oppfølgingsarbeidet hos ulike aktørar og etatar.

Departementet meiner derfor at det er behov for å setje i verk fleire tiltak for å forbetre registrering, statistikk og dokumentasjon knytt til nøkkelinformasjon på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet.

Tiltak:

- Den nasjonale statistikken over yrkesskadar og yrkessjukdommar skal forbetrast gjennom eit utviklingsarbeid i regi av SSB, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet og NOA som alt er sett i gang, og som også skal følgje opp norske forpliktingar etter ei EU-forordning.
- Arbeidstilsynet skal etablere eit nytt «Register for arbeidsulykker med alvorleg personskade».
- Legar skal på lengre sikt kunne melde arbeidsrelatert sjukdom til Arbeidstilsynet via ein elektronisk pasientjournal.
- I regi av Helse- og omsorgsdepartementet går det føre seg ei rekkje utviklingsarbeid som vil forbetre ulike register og dokumentasjon som er viktig for arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet, mellom anna modernisering og forbetringar av Dødsårsaksregisteret, Norsk Pasient-skaderegister og andre sentrale helseregister.

Kapittel 18: Forskingsbehov, utdanningstilbod og fagkompetanse

Kapittel 18 drøftar det store kunnskaps- og forskingsbehovet innanfor områda arbeidsforhold, arbeidsrett, arbeidsmiljø og sikkerheit.

Regjeringa meiner at oppdatert kunnskap om forhold i norsk arbeidsliv som er årsak til helse-skade eller på annan måte påverkar deltakinga i arbeidslivet, er nødvendig for at verksemdene og partane i arbeidslivet skal kunne følgje opp ansvaret sitt på arbeidsmiljøområdet. For å kunne førebyggje helseskadelege påverknader effektivt er det òg svært viktig med kunnskap om kva for førebyggjande tiltak som verkar. Regjeringa meiner at kunnskap om risikoforhold, årsakssamanhengar, utbreiing og førebyggjande tiltak også er avgjerande for styresmaktene si evne til gode reguleringar og innretning av tilsynsverksemda.

Kunnskapsbehovet på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet er breitt og samansett, og det omfattar mellom anna teknologisk, medisinsk, kjemisk, biologisk, juridisk og samfunnsvitskapleg forskning. På grunn av høg endringstakt, dei svært ulike og samansette forholda og komplekse, samverkande eksponeringsforhold og effektar i arbeidslivet, er det spesielt utfordrande å utvikle kunnskap på området. Regjeringa meiner at det er behov for å adressere dei viktige kunnskapsbehova på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet, og departementet har derfor teke initiativ til ei nærmare drøfting både med partane i arbeidslivet og med Noregs forskingsråd.

Tiltak:

- Departementet har teke initiativ til ei nærmare drøfting med Forskingsrådet om korleis arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga betre kan sikrast innanfor ramma av Noregs forskingsråd og departementet sine løyvingar til Forskingsrådet. Det er allereie sett i gang eit arbeid med å revidere mandatet og profilen for Sjukefraværprogrammet, slik at dette programmet også skal dekkje arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskning.
- Departementet tek sikte på å vidareføre sine rammer til HMS-forskning i petroleumssektoren i regi av Forskingsrådet. Det skal drøftast nærmare mellom departementet, OED og Forskingsrådet korleis HMS-satsinga skal organiserast for å sikre ei god kopling og integrering med petroleumsforskninga elles.
- Den faglege og økonomiske styrkinga av utdanningskapasiteten ved dei arbeidsmedisinske avdelingane og STAMI si koordinerande rolle på det arbeidsmedisinske feltet, som er sett i verk i eit samarbeid mellom styresmaktene og hovudorganisasjonane, har sikra dei uttalte behova for betre koordinering og styrking av den arbeidsmedisinske kompetansen.

Kapittel 19: Sosial dumping

Som det er peikt på i innleiinga og i det overordna drøftingskapitlet (kapittel 12) er sosial dumping etter regjeringa si oppfatning ei av hovudutfordringane i det norske arbeidslivet, og fleire kapitler i meldinga behandlar sider ved denne problemstillinga.

Arbeidsinnvandring har vore eit positivt bidrag til det norske arbeidslivet i ei tid då det i mange bransjar har vore eit stort behov for arbeidskraft. Samtidig har det vist seg at utanlandske arbeidstakarar i mange tilfelle får lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er akseptable samanlikna med det som er standarden elles i norsk arbeidsliv.

Dette er uheldig, både fordi det inneber ei forskjellsbehandling, og fordi ein risikerer at dårlege vilkår for arbeidsinnvandrarar fører til negative konsekvensar også for norske arbeidstakarar når dei opparbeidde rettane deira blir sette under press. Samtidig risikerer ein at seriøse verksemdar blir utkonkurrerte fordi dei blir dyrare å bruke.

Regjeringa har derfor siden 2005 arbeidd systematisk for å hindre sosial dumping og har sett i verk to handlingsplanar mot sosial dumping, som har vore målretta – og dels bransjeretta – tiltaksplanar. I tråd med desse planane har regjeringa styrkt tilsyna vesentleg, både økonomisk og ved å gi dei fleire sanksjonsmiddel.

Andre viktige tiltak har vore innføring av idkort i bygge- og reinhaldsbransjen, regionale verneombod i hotell- og restaurantbransjen og reinhaldsbransjen, solidaransvar for lønn etter allmenngjeringsforskrifter, informasjons- og samsvarsplikt for oppdragsgivarar, innsynsrett for tilitsvalde og etableringa av eit servicesenter for arbeidsinnvandring. Kapitlet gir ei oversikt over alle tiltaka som er sette i verk i tråd med handlingsplanane.

Arbeidet mot sosial dumping så langt har gitt nokre viktige erfaringar, og dette arbeidet er eit sentralt element i bransjesamarbeidet som er omtalt i kapittel 13. Der blir det trekt vekslar på dei erfaringane som er gjorde i arbeidet mot sosial dumping.

Når det gjeld allmenngjeringslova, blir det her ikkje signalisert noka stor endring i ordninga slik ho har utvikla seg dei seinare åra. Kapitlet drøftar nokre utfordringar med ordninga, til dømes problemstillingar knytte til vilkåra for å gjere vedtak om allmenngjering og forholdet til EØS-retten.

Eit potensielt viktig tiltak som blir vurdert, er å gi tilsynsstyresmaktene ei meir formalisert rolle i

kartlegginga av om det er grunnlag for allmenngjering i ein bransje.

Arbeidsdepartementet har initiert ei evaluering av dei to handlingsplanane mot sosial dumping. Evalueringa vil vere klar i løpet av kort tid. Departementet vil gå igjennom evalueringa saman med partane i arbeidslivet og vurdere eventuelle konsekvensar for verkemiddelbruken på dette området.

Tiltak:

- Det blir vurdert å gi tilsynsorganane ei meir formalisert rolle i kartlegginga av om det er grunnlag for allmenngjering av lønnsvilkåra i ein bransje.

Kapittel 20: Helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda

Stortinget bad i 2001 om at det skulle leggjast fram ei melding om HMS-tilstanden i petroleumssektoren kvart fjerde år. Den førre meldinga blei lagd fram i april 2006. Denne nye meldinga handlar om HMS-tilstanden i heile det norske arbeidslivet – også storulykkesrisikoen i petroleumsverksemda, som er omtalt i kapittel 20. Petroleumsverksemda er òg framheva for å synleggjere risikonivå, HMS-tilstand og ansvarsplassering i ei verksemd som er svært viktig for Noreg.

Regjeringa har som ambisjon at norsk petroleumsverksemd skal vere verdsléiande innanfor HMS. Kapittel 20 gjer greie for handtering av risiko i petroleumsverksemda. Sjølv om petroleumsverksemda har eit relativt høgt ulykkespotensial, skjer det svært få arbeidsulykker og dødsfall, og få alvorlege og akutte utslepp. Det har likevel vore ein auke av tilløp til hendingar innanfor området for gasslekkasjar og brønnskrollhendingar som kunne ha ført til ei storulykke. Dette krev ekstra merksemd. Petroleumstilsynet har teke kontakt med næringa og har bede om at det blir utarbeidd ein strategi for å snu den negative utviklinga.

Petroleumsverksemda er generelt prega av systematisk innsats for å forbetre risikonivået. Eit velfungerande partssamarbeid, ansvarlege aktørar og eit sterkt tilsyn er avgjerande suksessfaktorar for dagens situasjon. Utfordringa ligg i å kunne vidareføre den positive utviklinga som har skjedd dei siste ti åra, og motivere til ytterlegare forbetringar. Ei særleg utfordring ligg i å snu den negative utviklinga når det gjeld gasslekkasjar og brønnehendingar dei siste par åra, og igjen sørgje for ein redusert hendingfrekvens på desse vik-

tige områda. Næringa har sjølv ansvaret for at sikkerheita heile tida er god, og har lansert fleire handlingspunkt for å oppnå forbetringar på dei områda der det har vore ei negativ utvikling. Frå styresmaktene si side er det viktig å følgje opp at forbetningsaktivitetane i næringa er effektive, og at dei blir tekne i bruk av heile næringa.

Ei positiv utvikling i risikobiletet føreset at det ligg ei stadig oppfordring til alle partar om å halde fram med det gode arbeidet og leite etter område der ein kan oppnå forbetringar. I tillegg er det svært viktig at rollefordelinga der partane samarbeider med Petroleumstilsynet, ikkje blir undergraven.

Det blir vidare i kapitlet gjort greie for den alvorlege hendinga i Mexicogolfen i april 2010 og oppfølginga nasjonalt og internasjonalt, med vekt på Petroleumstilsynet og Arbeidsdepartementet sine roller og vurderingar.

For å auke kunnskapen om korleis tilsynsmyndighetene si oppfølging er tilpassa dei utfordringane vi står overfor i dag og i framtida, meiner departementet at det er behov for ein brei gjennomgang og ei grundig vurdering av dagens HMS-regime på petroleumsområdet. Ein slik gjennomgang bør særleg rettast mot strategiar, prioriteringar, verkemiddelbruk og HMS-regelverk.

Tiltak:

- Departementet vil på denne bakgrunn setje i gang eit arbeid med sikte på ein brei gjennomgang av tilsynsstrategi og HMS-regelverk i petroleumsverksemda.

Kapittel 21: Enkelte særlege arbeidsmiljøutfordringar i arbeidslivet

Dette kapitlet tek for seg særlege HMS-utfordringar i arbeidslivet som kan få alvorlege helsemessige konsekvensar for dei som blir ramma. Temaa er valde ut frå at det på desse områda er eit stort potensial for forbetring eller ny kunnskap. Det blir gjort greie for status når det gjeld arbeidsskadedødsfall og alvorlege skadar i arbeidslivet, kjemisk arbeidsmiljø, skadar og plager på grunn av støy og helserisiko ved nattarbeid.

Arbeidsskadedødsfall og alvorlege skadar i arbeidslivet

Arbeidsskadedødsfall har alvorlege konsekvensar for den enkelte, for verksemda og for samfunnet. Trass i krav om systematisk HMS-arbeid, og mellom anna førebyggjande tiltak mot skadar, er arbeidsskadedødsfall framleis eit stort samfunnspro-

blem. For tilsynsetatane er det viktig å vite kvar det er størst risiko for arbeidsskadedødsfall og alvorlege arbeidsskadar, slik at dei kan bruke denne kunnskapen i vurderingane ved risikobasert tilsyn. Det er potensial for forbetring av både melderutinar og datakvalitet i denne samanheng.

Kjemisk arbeidsmiljø

Det er mange arbeidstakarar som dagleg er eksponerte for kjemikalier, sjølv om prosentdelen har gått ned i takt med at tradisjonelle industriarbeidsplassar er blitt færre.

Det blir derfor foreslått nye tiltak på kjemikalieområdet. Mellom anna blir det vurdert ei tilpassing av gjeldande normer for forureining av arbeidsatmosfære til endra arbeidstidsordningar, samtidig som det blir lagt opp til innføring av korttidsverdiar ved arbeid i forureina atmosfære. Det blir lagt opp til ein koordinert innsats for å skaffe nødvendig kunnskap om eventuell helsefare ved bruk av nanomateriale. Det er sett i gang eit arbeid for å auke kunnskapstilfanget gjennom å etablere ein nasjonal database der bedrifter kan registrere eksponeringsmålingane sine direkte. Det er vidare sett i gang eit arbeid for å sikre at historiske eksponeringsdata ikkje går tapt når ei verksemd opphøyrer.

Støy

Høyrslsskadeleg støy er ei arbeidsmiljøutfordring på mange arbeidsplassar i Noreg. Om lag 11 prosent av alle yrkesaktive seier at dei har nedsett høyrsel eller øyresus i større eller mindre grad, og ein tredjedel av dei meiner at det er jobben som har skulda. Det vil seie at om lag 70 000 arbeidstakarar har det dei meiner er arbeidsutløyst høyrslsskade. Det er behov for betre informasjon om regelverket, meir heilskapleg handtering frå styresmaktene si side og bransjespesifikk rettleiing. I arbeidet med å førebyggje høyrslsskadar bør det leggjast meir vekt på informasjon om risiko ved impulsstøy. Departementet meiner òg at det bør utgreiast korleis ein kan oppnå reduksjon av impulslyd frå verktøy og utstyr som gir høyrslsskadelege nivå ved normal bruk.

Nattarbeid

Arbeidsmiljølova har ei rekkje føresegnar som vernar arbeidstakarane mot dei negative verkknadene av nattarbeid. Men det er ein viktig føresetnad for å etterleve regelverket at verksemdene har tilstrekkeleg kunnskap og medvit om både risikofaktorane ved nattarbeid og korleis arbeidet

på best mogleg måte kan leggjast til rette for å unngå desse risikofaktorane. Regjeringa er oppteken av utfordringane som er knytte til nattarbeid. Dette er derfor eit eige tema i meldinga, nettopp for å setje søkjelys på dei helse- og sikkerheitsmessige verkknadene og for å peike på tiltak som kan føre til ei betre tilrettelegging av bruk og organisering av nattarbeid i verksemdene for å redusere dei negative effektane.

Tiltak:

- Betre samarbeid mellom Arbeidstilsynet og vegstyresmaktene for å få betre kunnskap om arbeidsskader i trafikken.
- Arbeidstilsynet planlegg å utarbeide kommentarar til støyforskrifta og vurderer om ein skal lage bransjespesifikke rettleiingar om mellom anna støy, i samarbeid med partane i ulike bransjar.
- Det blir foreslått å tilpasse gjeldande normer for forureining av arbeidsatmosfære til endra arbeidstidsordningar, samtidig som det blir lagt opp til innføring av korttidsverdiar ved arbeid i forureina atmosfære.
- Styrkje kunnskapsgrunnlaget om eventuell helsefare ved bruk av nanomateriale.
- Departementet gir i meldinga ei oversikt over kva arbeidsgivarar særleg bør ta omsyn til ved utforming av arbeidstidsordningar som inkluderer nattarbeid.
- Departementet vil
 - vurdere informasjonskampanjar om nattarbeid retta mot risikoutsette bransjar
 - i samarbeid med partane i arbeidslivet og styresmaktene utarbeide ei rettleiing om verkknadene av nattarbeid og avhjelpande tiltak
 - vurdere om helseundersøkingar etter arbeidsmiljølova bør tilbydast fleire arbeidstakarar enn i dag

Kapittel 22: Eit krafttak mot ufrivillig deltid

I kapittel 22 blir det kort gjort greie for årsaker til og omfanget av deltid og ufrivillig deltid, deretter blir ulike tiltak mot ufrivillig deltid drøfta og omtalte.

Deltid er noko mange arbeidstakarar sjølv ønskjer, til dømes for å kunne tilpasse arbeidsmengda i forhold til andre forpliktingar og ønske i kvardagen eller i forhold til eiga arbeidsevne etter sjukdom.

Ein del deltidstilsette ønskjer å arbeide meir utan at dei får høve til det, og det er for mange

som ikkje får den heiltidsstillinga dei ønskjer seg. Ufrivillig deltid og manglande heiltid er ei form for deltidsløse, og det er eit alvorleg problem både for den enkelte og for samfunnet, særleg når det varer ved. Ufrivillig deltid, og at ein ikkje får heiltidsstilling dersom ein ønskjer det, er eit samansett fenomen. Å redusere ufrivillig deltid krev derfor eit sett av verkemiddel og innsats frå mange aktørar, sentralt, men ikkje minst lokalt på den enkelte arbeidsplassen. Varig reduksjon av ufrivillig deltid krev dessutan innsats over tid. Det er eit mål for regjeringa å redusere ufrivillig deltid, og at dei som ønskjer det får arbeide heiltid. Regjeringa signaliserer i meldinga eit krafttak mot ufrivillig deltid.

Det er viktig at fortrinnsretten etter arbeidsmiljøloven § 14-3 er reell, slik at deltidstilsette som ønskjer det, og som er kvalifiserte, kan få utvida stilling, i staden for at det blir tilsett nye personar. Departementet vil setje i gang ei kartlegging av kor kjend føresegna er blant arbeidstakarar og arbeidsgivarar, om ho har hatt innverknad på oppførselen til arbeidstakarar og arbeidsgivarar, og i kva grad tvisteløysingsmodellen er kjend. Kunnskapen vil gi betre føresetnader for å vurdere om føresegna har bidrege til å redusere omfanget av ufrivillig deltid.

Departementet har også sett i gang ei ny evaluering av praksisen i Tvisteløysingsnemnda som behandlar klagessaker knytte til fortrinnsretten. Gjennomgangen av praksisen i Tvisteløysingsnemnda vil innebere ein gjennomgang og ei systematisering av sakene som er knytte til fortrinnsretten. Ein analyse av utfallet av sakene og ei systematisering av typar vil gi ei samla oversikt over korleis føresegna blir praktisert, og gi grunnlag for å kunne vurdere om, og i kva grad, føresegna om fortrinnsrett er med på å redusere ufrivillig deltid.

Målet med desse gjennomgangane er å auke kunnskapen om føresegna. Departementet vil ha særleg merksemd retta mot at kravet om fortrinnsrett ikkje skal vere til vesentleg ulempe for verksemdene, ikkje blir brukt usakleg av arbeidsgivarane.

Det blir drøfta om lovregulert plikt for arbeidsgivarar til jamleg å drøfte bruken av deltidstillingar med dei tillitsvalde er eit mogleg verkemiddel for å redusere omfanget av ufrivillig deltid. Ei drøftingsplikt vil innebere ei plikt for arbeidsgivarar til, i samarbeid med dei tillitsvalde, systematisk og regelmessig å setje bruken av deltidstillingar på dagsordenen. Departementet vil sende eit slikt forslag på høyring.

Etter departementet si vurdering kan det vere ønskjeleg å vurdere om arbeidstakarar som ønskjer ein høgre stillingsprosent, og som over tid har arbeidd utover avtalt arbeidstid, skal ha rett til større stillingsprosent, tilsvarende det arbeidstakaren gjennomsnittleg har hatt av «meirarbeid» i ein bestemt periode. Eit døme på ein slik situasjon er der ein arbeidstakar har vore tilsett i seksti prosent stilling, men kan påvise at den reelle stillinga over tid faktisk tilsvarende ei åtti prosent stilling. Nærmare innhald i ei eventuell føresegn, inkludert kva som er meint med ein bestemt periode, må vurderast i den vidare utgreiinga.

Departementet vil understreke at det er avgjerande at arbeidet mot ufrivillig deltid blir prioritert også av partane ved at det blir sett i verk tiltak som kan vere med på å redusere ufrivillig deltid.

Eit anna aktuelt tiltak er at Barne- og likestillingsdepartementet vil vurdere korleis verksemdene sitt arbeid mot ufrivillig deltid best kan inngå som eit ledd i arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt etter likestillingslova. Vidare kan det vere aktuelt å sjå på korleis arbeidsplanar (jf. arbeidsmiljølova § 10-3) kan brukast som eit verkemiddel mot ufrivillig deltid.

Tiltak:

- Det skal arbeidast vidare med tiltak knytte til eit treårig forsøksprogram og innsats i «Saman for ein betre kommune».
- Departementet arbeider med ei evaluering av fortrinnsretten for deltidstilsette, med sikte på at denne retten skal vere reell, og vil i evalueringa ha særleg merksemd retta mot at føresegna om vesentleg ulempe for verksemda, ikkje blir brukt usakleg av arbeidsgivarane.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag om drøftingsplikt ved bruk av deltidstillingar.
- Departementet vil greie ut eit forslag om rett til høgre stillingsprosent som følgje av jamleg bruk av meirarbeid over tid.
- Departementet vil sjå dei ulike tiltaka som har vore og som blir sette i verk, i samanheng, og i dialog med partane følgje utviklinga i arbeidslivet på dette området nøye.

Kapittel 23: Om arbeidstidsrammene og unntak frå rammene

Dette kapitlet drøftar om arbeidstidsrammene og unntaka frå dei sikrar arbeidstakarane sitt behov for vern, og om dei samtidig gir nok rom for tilpassing til behova hos verksemdene og hos bruka-

rane/kundane deira. Kapitlet omfattar ei særskilt drøfting av langturnus-, medlevar- og rotasjons-/innarbeidingsordningar. Vidare blir unntaket i lova for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling drøfta særskilt.

Departementet vil vise til at partane har omfattande høve til å inngå avtale om slike arbeidstidsordningar der partane er einige og dei finn det formålstenleg. Regjeringa vil understreke at det er positivt at partane finn fram til fleksible løysingar, ikkje minst der dette er spesielt viktig for brukarane og klientane i til dømes helse- og omsorgssektoren.

Det er frå arbeidsgivarhald blitt framheva at det er problematisk at fagforeiningane på sentralt nivå seier nei til ordningar som er ønskte lokalt, og at avtalemekanismen gjer at det blir vanskeleg å vite om avtalte ordningar kan vidareførast når ein avtaleperiode går ut.

Reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova skal tene og balansere mange ulike omsyn. Eit hovudformål er å sikre at arbeidstakarane har ei arbeidstid som ikkje påfører dei og den nærmaste familien deira unødige helsemessige eller sosiale belastningar. Lova gir ikkje berre rett til vern mot helseskadelege belastningar, men skal òg sikre arbeidstakarane velferd gjennom tilstrekkeleg fritid og fritid på slike tider av døgnet at dei får høve til å vere saman med familie og venner, og at dei har tid til fritidsaktivitetar. På denne måten gir reglane også uttrykk for eit ønskt velferdsnivå. Regelverket må vidare fremje arbeidslivsinkludering ved at dei arbeidstidsordningane samfunnet legg opp til generelt, blir utforma slik at flest mogleg kan ta del i arbeidslivet og stå i arbeid fram til pensjonsalderen.

Desse omsyna må avvegast mot behovet for at verksemdene skal kunne organisere drifta si effektivt og lønnsamt, og at offentlege verksemdar skal kunne fylle sine funksjonar.

Etter departementet sitt syn legg dagens system, med hovudrammer som kan fråvikast ved avtalar eller dispensasjon frå tilsyna, godt til rette for løysingar tilpassa forholda i den enkelte verksemda. Departementet meiner vidare at løysinga er ein styrke for arbeidslivet generelt, fordi ho byggjer på og styrkjer partssamarbeidet og partane si rolle som ein viktig og positiv del av det norske arbeidslivet. Det norske arbeidslivet byggjer på at det er partane saman som er best eigna til å finne gode og tilpassa løysingar. Partane har ei særleg viktig rolle når det gjeld arbeidstidsregulering, ettersom avvik frå normalarbeidstidsramma i arbeidsmiljølova som hovudregel skal etablerast gjennom avtale mellom partane. Det

gir avtalane legitimitet, samtidig som det styrkjer den rolla organisasjonane spelar, og det gir partane reell innverknad på viktige tema i norsk arbeidsliv.

Departementet viser til Fafo-rapporten om arbeidstidsordningar som fråvik arbeidsmiljølova. Fafo-rapporten gir uttrykk for at dei aller fleste avtalane byggjer på eit lokalt initiativ og er tilpassa eit lokalt behov for turnus eller rotasjon, og at arbeidstakarorganisasjonane på sentralt nivå svært sjeldan avslår lokale avtaleforslag.

Prinsippet om at avtalar om dei mest vidtgåande arbeidstidsordningane må inngåast av ei fagforeining med innstillingsrett, vil etter departementet sitt syn på ein god måte sikre at det blir teke omsyn til helse, velferd og meir langsiktige interesser, og at avtalar ikkje blir etablerte som resultat av press frå arbeidsgivaren eller kortsiktige ønske frå enkelte arbeidstakarar. Det må òg forventast at organisasjonane sentralt har større kunnskap om helse- og velferdsmessige konsekvensar av ulike arbeidstidsordningar og ei oversikt som gjer det mogleg å ha ein enskapleg praksis overfor alle arbeidsgivarar som driv den same typen verksemd.

At partane har høve til å avtale ordningar som passar i den enkelte verksemda eller bransjen, og at tilsyna kan gi dispensasjonar, gir god fleksibilitet i lovverket. I tillegg kan departementet gi særlege reglar dersom arbeidet er av ein så sær eigen art at det ikkje lèt seg tilpasse dei ordinære lovføresegnene. Eit anna viktig moment er at i det norske avtalesystemet kan partane sine sentrale avtalar i ein del tilfelle sette grenser for kva som kan avtalt lokalt innanfor det gjeldande avtaleområdet.

Arbeidsgivarorganisasjonane har teke til orde for at Arbeidstilsynet bør få høve til å gi dispensasjon der partane ikkje blir einige, og der arbeidstidsordninga partane ikkje blir einige om, må reknast som helse- og velferdsmessig forsvarleg. Dei avvegingane som skal gjerast, er samansette og består av fleire element enn spørsmålet om i kva grad unntaket er helse- og arbeidsmiljømessig forsvarleg. Departementet vil vidare vise til at forhandlingar om arbeidstid ofte er samanvovne med forhandlingar om lønn. Det vil setje tilsyna i ei vanskeleg tvisteløysingsrolle å skulle ta avgjerder i slike saker. Det kan òg gå ut over legitimiteten deira som uavhengig tilsyn. Ei slik utviding av dispensasjonsretten vil truleg også vere svært ressurskrevjande, og vil gå ut over andre viktige tilsynsoppgåver. Elles er gjeldande praksis at tilsynet, truleg, er strengare enn partane når det gjeld dispensasjonar.

Det regelverket og det systemet som eksisterer i dag, er etter departementet sitt syn sett

under eitt, godt balansert og fleksibelt i den forstand at det gir høve til tilpassing til forholda og behova i dei ulike verksemdene. Det opnar etter departementet sitt syn også for å etablere ulike typer arbeidstidsordningar, både spesielle det kan være behov for i særlege tilfelle og arbeidstidsordningar som kan vere med på å redusere ufrivillig deltid. Systemet er likevel sett saman av mange element, og kan opplevast som vanskeleg tilgjengeleg av mange arbeidsgjevarar. Med den rolla partane har både på lokalt og sentralt nivå, er det viktig at dei tek eit heilskapleg ansvar for at reguleringa av arbeidstid og lønn dekkjer behov og interesser både hos arbeidstakarane, brukarane og verksemdene.

Departementet meiner på denne bakgrunn at det ikkje er grunn til å gjere større endringar i den ordninga som gjeld i dag. Departementet vil setje i verk tiltak for å kunne følge utviklinga i partane sin avtalepraksis, for avtalar som er inngått etter arbeidsmiljølova § 10-12 (4). Det er viktig at avtalane gir verksemdene, brukarane og dei tilsette nødvendig føreseielege retningslinjer. Departementet vil vurdere å stille krav om at partane opprettar offentleg tilgjengeleg statistikk for bruken av høvet til å inngå avtale. Departementet vil gå i dialog med partane for å sjå om dei kan gjere det enklare og meir føreseieleg å bruke desse arbeidstidsordningane over tid.

Utfordringane knytte til arbeidstida for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling er ei viktig oppgåve framover. Departementet har kome til at det ikkje er føremålsteneleg å forfølgje sporet med lovendring på dette området. Det viktigaste er at Arbeidstilsynet held fram med kontrollverksmda si. Arbeidstilsynet sitt arbeid ser ut til å ha gitt gode resultat så langt.

Arbeidstilsynet må i tillegg vidareføre arbeidet med å spreie kunnskap og informasjon om rett forståing av regelen om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling. Departementet meiner òg at det er viktig å følge utviklinga på feltet. Derfor blir det teke sikte på å gjennomføre ei ny evaluering av tilstanden i arbeidslivet på dette området.

Tiltak:

- Departementet vil følge utviklinga i partane sin avtalepraksis og vil vurdere å stille krav om at partane opprettar offentlig tilgjengelig statistikk for avtalar som er inngått etter arbeidsmiljølova § 10-12 (4).
- Departementet vil gå i dialog med partane for å sjå om dei kan gjere det enklare og meir føre-

seieleg å bruke desse arbeidstidsordningane over tid.

- Arbeidstilsynet si kontroll- og rettleingsverksmd i samband med unntaket for særleg uavhengige arbeidstakarar, blir vidareført.
- Det blir teke sikte på å gjennomføre ei ny evaluering av tilstanden i arbeidslivet på desse områda.

Kapittel 24: Permittering

I dette kapitlet blir den rettslege situasjonen ved permittering og enkelte fakta om permittering drøfta. Mellom anna blir det reist spørsmål om dei sedvanerettslege reglane bør lovfestast, men konklusjonen er at det ikkje ser ut til å vere grunnlag for dette.

Ei permittering inneber ein mellombels suspensjon av partane sine forpliktingar i eit arbeidsforhold og gir verksemdene høve til å tilpasse arbeidsstyrken dersom det mellombels ikkje er arbeid å utføre, utan at arbeidstakarane av den grunn må seiast opp. Arbeidsforholdet består i permitteringsperioden, sjølv om lønns- og arbeidsplikta fell bort. Det er i dag ingen lovreglar som uttrykkjeleg regulerer bruken av permittering, verken når det gjeld sjølve høvet til å permittere, eller korleis arbeidsgivaren skal gå fram i samband med ei permittering. Høvet til permittering har likevel sikker forankring i sedvanerett, som er utvikla gjennom praksis i arbeidslivet og gjennom rettspraksis. Dei sedvanerettslege reglane har gitt og gir framleis dei uorganiserte arbeidstakarane eit godt vern. Departementet meiner etter ei samla vurdering at det ikkje er behov for ei lovregulering av permitteringsinstituttet.

1.4 Om tilstandsbeskrivinga

I del I av meldinga er det gitt ei overordna tilstandsbeskriving av arbeidsmiljø- og sikkerheitssituasjonen i Noreg. Innleiingsvis er det også gitt ei beskriving av sentrale utviklingstrekk i arbeidsmarknaden og i næringslivet som kan ha innverknad på arbeidsforhold og på arbeidsmiljøtilstanden. Eit viktig formål med tilstandsbeskrivinga er å identifisere utfordringar og tiltaksområde. Det har òg vore ei sjølvstendig målsetjing å opparbeide ei overordna, generell tilstandsbeskriving av arbeidslivet i Noreg som med jamne mellomrom kan oppdaterast og supplerast i tråd med utviklinga. Dette inkluderer ei beskriving av sentrale trekk ved arbeidsforholda, til dømes omfan-

get av ulike arbeidstidsordningar, tilsetjingsforhold og organisasjons- og tariffavtaledekning. Tilstandsbeskrivinga er bakteppet for dei etterfølgjande drøftingane og forslaga til tiltak.

Tilstandsbeskrivinga av arbeid og helse er vurdert opp mot tilstandsutviklinga over tid der det finst data, og mot tilstanden i andre land i EØS-området. På nokre område ser ein også nærmare på forskjellar mellom ulike yrkesgrupper og bransjar.

Når det gjeld kjeldetilfang, byggjer tilstandsbeskrivinga på norsk og internasjonal forskning innanfor arbeidslivsområdet, arbeidskraftundersøkingane og levekårsundersøkingane (Statistisk sentralbyrå), registerdata og innspel frå Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, STAMI og partane i arbeidslivet. Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) har hjelpt til med å skaffe fram norske og internasjonale kunnskapsoversikter om samhengane mellom arbeid og helse. Målsetjinga med overvakingssystemet er å skaffe fram, forbetre og formidle relevante data og forskning om arbeidsmiljøtilstanden og å beskrive den nasjonale arbeidsmiljø- og arbeidshelsestatusen. Dette blir gjort i nært samarbeid med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, som er svært sentrale både som brukarar og som dataleverandørar til systemet. NOA har også etablert eit samarbeid med partane i arbeidslivet og FoU-miljø gjennom fagrådet i Statens arbeidsmiljøinstitutt. Overvakingssystemet kartlegg og vurderer ei rekkje datakjelder, både spørjeskjemabaserte og registerbaserte (sjå kjeldeliste i vedlegg 1). Som eit viktig supplement til registerdataa gir befolkningsundersøkingar, til dømes Statistisk sentralbyrå sine levekårsundersøkingar, grunnlag for å teikne eit representativt bilete av arbeidsmiljøtilstanden i Noreg, basert på det dei yrkesaktive sjølve gir opplysningar om. Desse undersøkingane kan gi eit godt bilete av førekomstar av sjukdom og pla-

ger i befolkninga, men gir samtidig mindre presis informasjon om sjukdom og diagnosar.

Med utgangspunkt i data som alt ligg føre, arbeider det norske overvakingssystemet kontinuerleg med å definere og utvikle indikatorar som er eigna til å gi ei beskriving av tilstanden og utviklinga knytt til arbeidsmiljørisiko, arbeidsrelatert helse eller systematisk førebyggjande arbeid. I praksis blir dette delvis eit spørsmål om kva for data som er tilgjengelege, men indikatorane er så langt det er mogleg, valde ut fordi dei reflekterer det ein går ut frå er dokumenterte årsaker eller årsakssamanhengar mellom arbeidsforhold og helseeffektar, som lét seg påverke ved intervensjon.

Eit viktig kriterium som ligg til grunn for dei indikatorane som er presenterte i tilstandsbeskrivinga i denne meldinga, er såleis at indikatorane er funderte på ein rimeleg dokumentert samheng mellom arbeidsmiljø og helse. Denne dokumentasjonen er basert både på norsk og internasjonal forskning. På dei fleste felt, der det er gjort mykje forskning, er dei mest oppdaterte systematiske litteraturgjennomgangane lagde til grunn, helst publiserte i fagfelleverderte tidsskrift. To av desse systematiske litteraturgjennomgangane er publiserte STAMI-rapportar.^{11 12} I tillegg er det lagt vekt på å lyfte fram enkeltstudiar frå Noreg der dette har vore relevant, til dømes på biologifeltet, der det har vore relativt lite forskning. Her er det vist til norske studiar for å eksemplifisere kva som er gjort på dette feltet. Ulykker er eit anna felt der det er gjennomført forskning som er særleg relevant for norske forhold.

¹¹ STAMI-rapport Årg. 9, nr. 22 (2008). *Arbeid som årsak til muskelskjelettlidelser: Kunnskapsstatus 2008*

¹² STAMI-rapport Årg. 9, nr. 21 (2008). *Arbeidstid og helse. En systematisk litteraturstudie*

Del II
Tilstanden

2 Nokre generelle utviklingstrekk i arbeidslivet

I dette kapitlet blir det gjort greie for nokre generelle kjenneteikn og utviklingstrekk i arbeidsmarknaden og i næringslivet som utgjer eit viktig rammeverk for arbeidsforholda og arbeidsmiljø-situasjonen i Noreg.

Den teknologiske utviklinga

Den teknologiske utviklinga har mykje å seie for organiseringa av arbeidet og arbeidsdelinga mellom næringar, bransjar og verksemder. Den teknologiske utviklinga krev høg og til dels ny kompetanse i arbeidslivet. Tekniske nyvinningar har gjort at mange tunge og rutineprega arbeidsoppgåver er blitt reduserte eller har forsvunne. Måten teknologien er teken i bruk og integrert i arbeidsorganiseringa på, er viktige føresetnader for at den teknologiske utviklinga har fått så mykje å seie for den norske velstandsutviklinga. Ny teknologi basert på elektronisk databehandling, kommunikasjon via Internett og mobiltelefoni har endra arbeidsdagen for svært mange. Vitskapleg og teknologisk utvikling innanfor både vare- og tenesteproduksjon har samtidig gjort at heile økonomien i større grad er blitt kunnskapsbasert, og kompetanse er blitt viktigare enn nokon gong. Industriarbeidarar er blitt operatørar, og saks- og kundebehandlarar arbeider no ved dataskjermar og tastatur. Samtidig er det viktig å understreke at mange jobbar framleis er prega av rutine, ulagleg arbeidstid, arbeidstakarar med lågt utdanningsnivå og liten grad av autonomi.

Bransjane med desidert størst produksjonsverdi (i 2008) er industri/bergverk, petroleum og nærings- og nytingsmiddel. I alle desse bransjane er introduksjon av avansert teknologi ei viktig årsak til suksessen. Men også andre bransjar har gjennomgått ei rivande utvikling takka vere bruk av ny teknologi. Talet på sysselsette i skogbruket er redusert frå 50 000 til 2000 sidan krigen, samtidig som produksjonen har auka. I fiskerinæringa, den nest største eksportnæringa, har talet på sysselsette i oppdrettsnæringa gått ned i perioden 1995–2008, frå om lag 4800 til om lag 2600, medan produksjonsmengda meir enn dobla seg, og produksjonsverdien steig frå om lag 6 til 16 milliardar

kroner i den same perioden. Ein konsekvens av den teknologiske utviklinga er at ein del store bedrifter vel å la underleverandørar ta seg av utvikling og produksjon av delar av dei nødvendige produkta. Sjølv om Noreg ikkje har ein eigen bilindustri, tek norske verksemder del i bilproduksjonen som underleverandør av til dømes aluminiumsfelgar og produksjon av sensorar til kollisjonsputer. Norske skipsverft set ut den grovaste og mest arbeidsintensive delen av produksjonen til lågkostland og tek dei mest teknologi- og kompetansekravjande delane av produksjonen sjølv i bedrifter i Noreg. Slik sett er den teknologiske utviklinga ein viktig premissgivar for internasjonalisering av handel med varer og tenester og ein internasjonal arbeidsmarknad.

Ei aldrande befolkning

Utviklinga av aldersfordelinga i befolkninga har store samfunnsmessige konsekvensar. Ei aldrande befolkning inneber at stadig større delar av arbeidsstokken blir eldre, og fleire personar over 60 år er med på å redusere tilbodet av arbeidskraft. Eldre arbeidstakarar sit ofte inne med mykje verdifull og lang erfaring som kjem arbeidslivet til gode. Det er viktig å leggje til rette arbeidsforholda slik at eldre arbeidstakarar blir motiverte og har høve til å stå i arbeid til pensjonsalderen. På den andre sida vil utviklinga med ei stadig eldre befolkning også gi større etterspørsel etter velferdsordningane som dei eldre har bruk for: pleie- og omsorgstenester, sjukehusstenester og andre helsetenester. I denne sektoren vil den største utfordringa i dei nærmaste åra vere å skaffe nok fagutdanna arbeidskraft innanfor visse grupper. Fleire eldre i befolkninga trekker derfor samla i retning av større mangel på arbeidskraft.

Meir arbeidsinnvandring

Eit anna viktig utviklingstrekk som har mykje å seie for situasjonen på arbeidsmarknaden, er den auka arbeidsinnvandringa til Noreg, særleg etter EU-utvidinga i 2004. Gjennom EU-utvidinga blei Noreg ein del av ein arbeidsmarknad med om lag

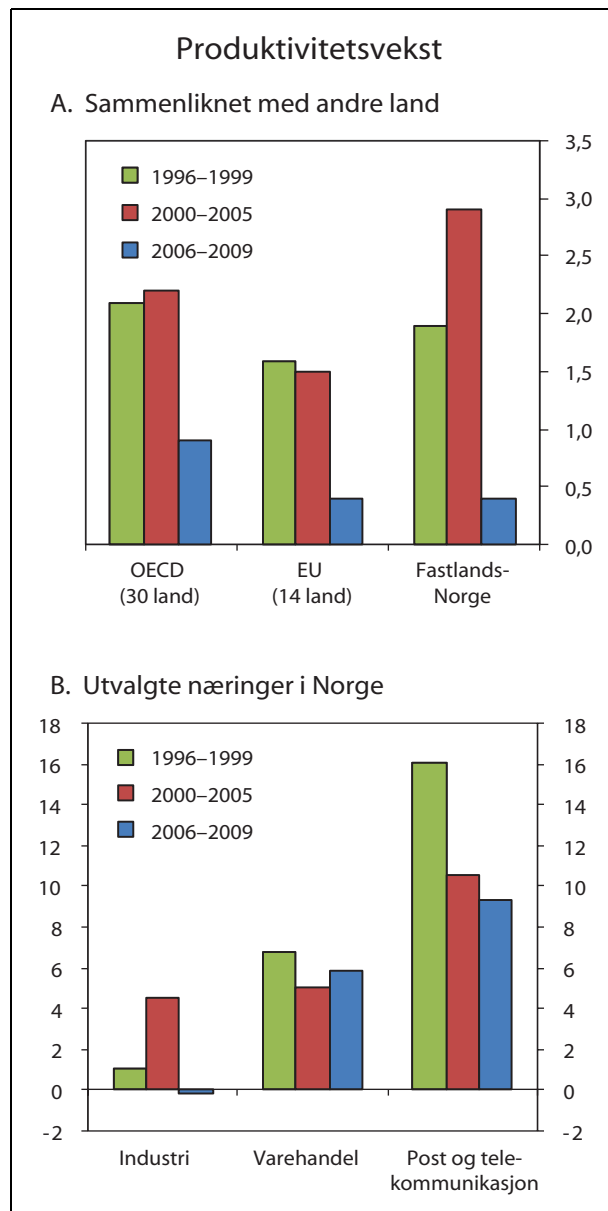
500 millionar personar. Samtidig innebar oppgangskonjunkturen i Noreg etter 2004 gode sjansar for jobb med vesentleg høgre lønnsnivå enn i dei nye EU-landa i Aust-Europa. Det har også vore stor tilgang på arbeidskraft frå Sverige, som har hatt noko høgre arbeidsløyse og lågare lønnsnivå enn Noreg. Frå byrjinga av 2000-talet er reglane for arbeidsinnvandrarar frå land utanfor EØS og Sveits blitt liberaliserte. Arbeidsforholda for arbeidsinnvandrarar blir gjennomgått i punkt 7.1.

Internasjonalisering

Samhandling med og tilpassing til andre land er blitt meir og meir vanleg på dei fleste samfunnsområde. Internasjonal handel med varer og tenester er truleg den viktigaste enkeltfaktoren i den pågåande globaliseringa.¹ Det skjer ei omfattande endring i den globale arbeidsdelinga ved at bedrifter, arbeidsplassar, varer og tenester flyt friare over landegrensene. Dette har mykje å seie for utviklinga av norsk arbeidsliv og for arbeidslivet sitt behov for kompetent arbeidskraft.

Nye rammevilkår med større konkurranse inneber at mange verksemdar må omstille seg for å kunne vere med i den internasjonale og nasjonale marknaden, og eigarane sine forventningar om avkastning har vore ein viktig pådrivar for både omstrukturering, flytting av produksjon og nedskjering i mange verksemdar. Dei siste 20 åra har Fastlands-Noreg vore igjennom ein høg produktivitsvekst. Strukturendringar, omstillingar og teknologisk framgang i varehandel og tenesteytande næringer kan forklare ein stor del av den auka produktivitsveksten. Omstilling er ikkje noko nytt i norsk arbeidsliv, og det kan innebere alt frå mindre justeringar til omfattande endringar med oppseiingar, utflagging, oppdeling og samanslåing av selskap. For samfunnet og den enkelte verksemda kan omstillingar føre til at ressursane blir brukte meir effektivt, slik at verdiskapinga aukar. Samtidig kan større omstillingar og endringsprosessar ha menneskelege kostnader og påverke helse og trivsel både hos enkeltindivid og større grupper av menneske. Mange har omstilt seg til nye arbeidsoppgåver og nye jobbar.

¹ Globalisering blir gjerne oppfatta som eit vidare omgrep enn internasjonalisering, i den forstand at det omfattar interaksjon mellom mange kulturar over større geografiske område.



Figur 2.1 Bruttoprodukt (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i prosent

Kjelde: Meld. St. 1 (2010–2011), etter OECD og Statistisk sentralbyrå

Omstillingar

Kva konsekvensar omstillingsprosessar får for dei tilsette, er i stor grad avhengig av korleis dei blir gjennomførte. Til dømes reknar ein med at omstillingar som har som mål å forbetre produksjons- og innovasjonsevna i verksemdene gjennom å gi dei tilsette større grad av sjølvbestemming og innverknad på eigne arbeidsoppgåver, gir større trivsel og betre helse blant arbeidstakarane. Motsett reknar ein med at endringar som til dømes innføring av ny teknologi og nye arbeidsrutinar, utan tilstrekkeleg opplæring og utan tilstrekkeleg

informasjon og involvering av dei tilsette, gir rammevilkår som kan føre til høgre arbeidsintensitet, større uvisse og ein meir belastande arbeidssituasjon.

Ei side av det som ofte blir kalla eit fleksibelt arbeidsliv er næringslivet si evne til omstilling og nyvinning. Bedriftene ønskjer i fleire tilfelle å skifte ut eller redusere arbeidsstokken i tråd med endringar i marknaden, til dømes ved å bruke innleigd arbeidskraft og eksterne leverandørar. Overtid og skiftarbeid, men også deltid og helgearbeid, kan oppfattast som uttrykk for at verksemdene har behov for fleksibilitet for å møte krav om å auke produktiviteten og vere tilgjengelege for kundar og klientar. Individuell fleksibilitet handlar om behova til dei tilsette ved å gi den enkelte arbeidstakaren rett til sjølv å bestemme til dømes start- og sluttider, pausar, fridagar, ferie og kor mange timar han eller ho skal arbeide.

Beskrivingar av det fleksible arbeidslivet har ofte teke utgangspunkt i trua på framveksten av ein todelt arbeidsmarknad, der ein stor stab er erstatta av ein liten kjerne av fast tilsette, som blir supplerte med innleigd arbeidskraft, mellombels tilsette, deltidstilsette, vikarar og konsulentar, sjølvstendige kontraktørar og tenesteleverandørar. Hypotesen er at det blir ein god arbeidsmarknad for dyktige og etterspurde kunnskapsarbeidarar, og eit dårlegare og meir utrygt arbeidsmiljø for mange andre. Dette scenarioet er ikkje blitt bekrefta av empiriske studiar av norsk arbeidsliv. Det er mellom anna ingen generell auke i bruken av mellombelse tilsetjingar² i norsk arbeidsliv. Tidlegare studiar har ikkje vist teikn til større numerisk fleksibilitet innanfor den norske arbeidsmarknaden. Yrkesaktive i Noreg synest generelt å få opplæring i fleire ansvarsområde, og bedriftene bruker jobbrotasjon og arbeidsgrupper i større grad enn før. Samtidig har begge desse måtane å organisere arbeidet på vore vanlege arbeidsformer innanfor ulike bransjar i lang tid og representerer ikkje nødvendigvis noko nytt. Til dømes har arbeidet til handverkarar og bygningsarbeidarar alltid hatt som kjenneteikn at det er prosjektorganisert, medan ulike omsorgsyrke har vore kjenneteikna ved at arbeidet ofte blir utført i team. Det nye med desse arbeidsformene har vore at det i dei seinare åra er blitt populært å bruke dei på arbeidsplassar der dette tidlegare ikkje har vore vanleg.

Arbeidstid er eit anna viktig tema i diskusjonen om det fleksible arbeidslivet, og krava om

fleksibilitet i arbeidstida er drivne fram av ønske og behov både blant arbeidsgivarane og arbeidstakarane. Fleksible arbeidstidsordningar, heimekontorløysingar og større grad av individuell tilpassing i arbeidstida er døme på tema som blir drøfta i samband med det fleksible arbeidslivet. Andre viktige tema gjeld skiftarbeid og lengda på arbeidsperiodane. Sjå nærmare omtale av tilsetjingsforhold og arbeidstid i kapittel 3.

2.1 Utviklinga på arbeidsmarknaden

2.1.1 Høg yrkesdeltaking

Yrkesdeltakinga (sysselsette pluss arbeidsledige i prosent av befolkninga i yrkesaktiv alder) er høg i Noreg og auka gjennom nesten heile siste halvdel av det førre hundreåret. I 1980 var om lag 67 prosent av personar i alderen 16–74 år med i arbeidsstyrken. I 2009 var den tilsvarande prosentdelen auka til om lag 72. Med ei yrkesdeltaking tilsvarande den i 1980 ville nær 240 000 færre personar ha vore med i arbeidslivet i dag. Gjennomsnittleg arbeidde kvar sysselsett i Noreg 1403 timar i 2009.³ Talet på arbeidde timar har lege stabilt dei siste åra.

Yrkesdeltakinga i Noreg er også høg samanlikna med andre land. Statistikk frå Eurostat viser at yrkesdeltakinga for personar mellom 15 og 74 år i Noreg i 2009 var om lag 9 prosentpoeng høgre enn i EU (EU 27). Forskjellane i sysselsetjinga er nærmare 13 prosentpoeng. Arbeidslivet er påverka av samansetjinga av arbeidsstyrken. Det meste av veksten i arbeidsstyrken er komen som følgje av høgre yrkesdeltaking blant kvinner. Yrkesdeltakinga blant kvinner er stadig noko lågare enn blant menn (om lag 6 prosentpoeng i 2010). Medan 44 prosent av kvinnene var i lønt arbeid i 1972, er prosentdelen i 2009 oppe i 66,6. Yrkesdeltakinga blant kvinner i Noreg er høgre enn i dei fleste land i OECD.⁴ Kvinner utgjer 82 prosent i helse- og omsorgssektoren, 65 prosent i undervisningssektoren og 61 prosent i yrke knytte til næringane overnatting/servering. 34 prosent av alle sysselsette kvinner arbeider innanfor helse- og sosialtenesta. I den andre enden av skalaen ligg mannsdominerte yrke innanfor bygg- og anleggsgfag, transport, utvinning, metallarbeid og industri. Kjønnssdelinga i arbeidslivet tilseier at menn og kvinner vil stå overfor ulike arbeidsmiljø-

² Sjå elles punkta 3.4 og 5.3.5 for nærmare omtale av mellombelse tilsetjingar.

³ OECD. *Employment Outlook 2010*, Statistical Annex, Table G

⁴ Noreg har ein kjønnsdelt arbeidsmarknad. Dette er eit internasjonalt fenomen i både OECD og i EU.

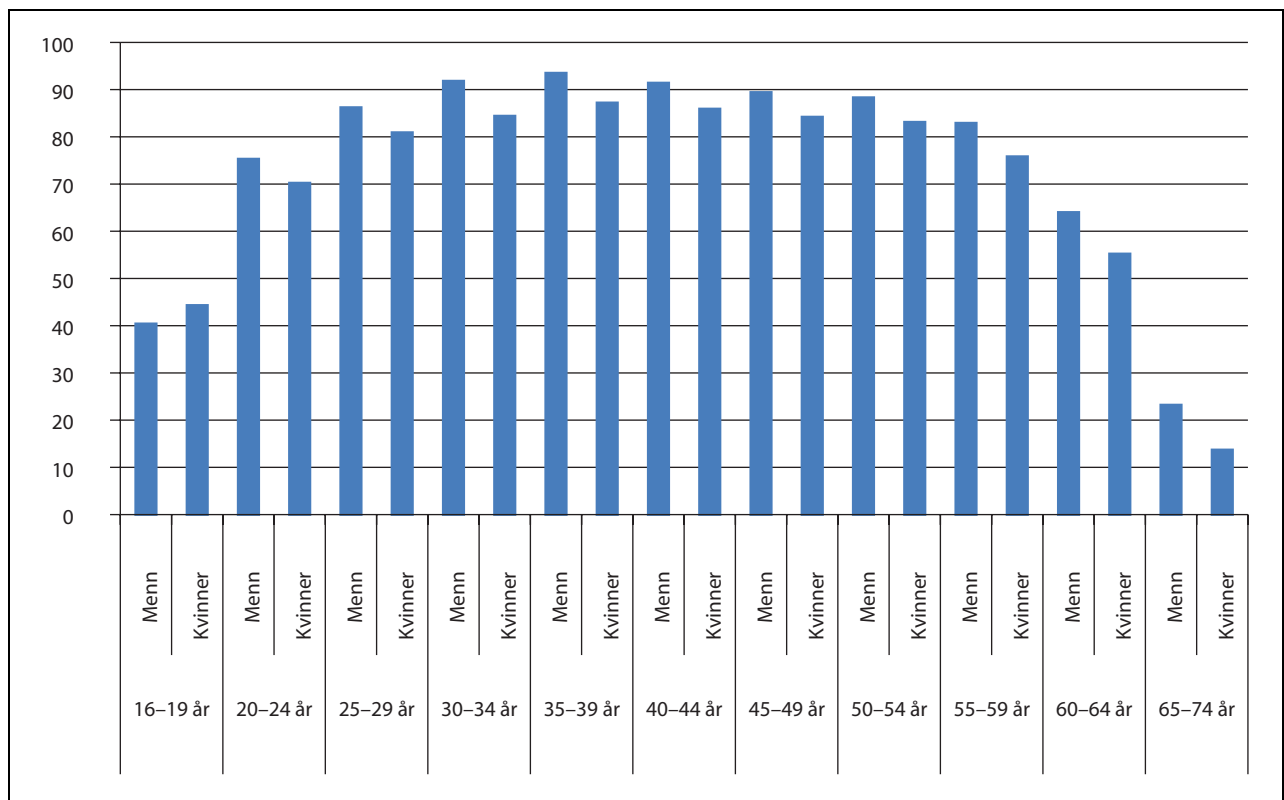
Tabell 2.1 Utvikling i arbeidsstyrke og yrkesdeltaking 1980–2010

År	Personar i alt (1000)	Yrkesdeltaking i alt	Kvinner	Menn
1980	1940	67	55	79
1985	2067	69	60	78
1990	2142	69	62	76
1995	2186	70	64	75
2000	2350	73,4	68,8	77,9
2005	2400	72,4	68,7	76,2
2008	2591	73,9	70,7	77,1
2009	2590	72,8	69,8	75,6
2010	2602	71,9	68,7	75,0

Kjelde: Arbeidskraftundersøkinga, Statistisk sentralbyrå

utfordringar, knytte til kva slags yrke dei har, og kva slags arbeidsoppgåver dei utfører. Vidare er det slik at stadig fleire unge kvinner ventar med å få barn til dei er ferdige med utdanninga. Dette fører til at etableringsfasen i arbeidslivet fell saman med ein travel småbarnsfase i mange unge familiar. Forsøket på å kombinere krava i arbeidslivet og pliktene i familielivet kan dermed bli ei ekstra utfordring.

Yrkesdeltakinga varierer også med alder. Ho er høgst blant 30- og 40-åringar og lågare blant dei yngste og eldste. Særleg etter fylte 62 år er det stor avgang frå arbeidslivet, jf. figur 2.2. Prosentdelen yrkesaktive i aldersgruppa 55 til 64 år er klart høgare i Noreg (69,5 prosent) enn gjennomsnittet for EU 27 (49,1 prosent).



Figur 2.2 Personar i arbeidsstyrken etter kjønn og alder, 2010. Prosent

Kjelde: Arbeidskraftundersøkinga, Statistisk sentralbyrå

At ein aukande del av befolkninga i arbeidsdyktig alder er over 60 år, er eit demografisk trekk som er med på å redusere yrkesdeltakinga.

2.1.2 Låg arbeidsløysa samanlikna med andre land

Arbeidsløysa i Noreg er låg samanlikna med andre land. Medan den gjennomsnittlege arbeidsløysa i EU (EU27) i 4. kvartal 2010 var om lag 10 prosent, var ho i Noreg under halvparten, 3,2 prosent. Talet på arbeidsledige i Noreg gjekk ned under den siste konjunkturoppgangen etter 2005 og nådde ein botn sommaren 2008. I ein periode under den internasjonale finanskrisa, fram til årsskiftet 2009/2010, auka arbeidsløysa også i Noreg. Gjennom det meste av 2010 låg arbeidsløysa nok så stabilt på om lag 3,5 prosent. Mot slutten av 2010 såg vi ein viss nedgang i arbeidsløysa, og ved årsskiftet 2010/2011 var arbeidsløysa komen ned til 3,2 prosent.⁵

Langtidsarbeidsledige utgjorde om lag 30 prosent av alle arbeidsledige i 2010.⁶ Talet på langtidsarbeidsledige har auka etter hausten 2008. Det må ein sjå i samanheng med den internasjonale finanskrisa og nedgangskonjunktoren. Det er no klare teikn til at auken er avtakande. Prosentdelen langtidsarbeidsledige i Noreg er låg samanlikna med dei fleste andre land. OECD-statistikk viser at prosentdelen langtidsarbeidsledige i Noreg er 25 prosent (2009). Gjennomsnittet i OECD er til samanlikning 40 prosent.

Ved årsskiftet 2010/2011 er sysselsetjinga høg og arbeidsløysa låg både i historisk perspektiv og samanlikna med andre land.

2.1.3 Endra alderssamansetjing

Prosentdelen eldre i befolkninga vil auke i tiåra framover. Frå 2009 til 2030 vil talet på personar i aldersgruppa 55–66 år auke med 28 prosent. Dei eldste i denne aldersgruppa har i dag låg yrkesdeltaking. Samtidig vil talet på personar i aldersgruppa 40–49 år auke med 7 prosent. I Statistisk sentralbyrå sine langsiktige, demografiske framskrivingar er det lagt til grunn ein reduksjon i yrkesdeltakinga for befolkninga i arbeidsdyktig alder frå 73,9 prosent i 2008 til 70 prosent i 2030. Aldersvridninga fører til at forholdet mellom personar i arbeidsstyrken og befolkningstmengda totalt blir redusert frå 54 prosent i dag til 46 prosent i

2030. Overslaga over utviklinga i alderssamansetjinga blir påverka av dei føresetnadene som er lagde til grunn, mellom anna om innvandring.

Samtidig gjer lengre utdanningsforløp og ein tendens til tidlegare avgang at det blir færre år i yrkeslivet. Det vil påverke arbeidslivet på fleire måtar, dels ved at alderssamansetjinga i yrkesbefolkninga endrar seg, og dels ved at det blir fleire pensjonistar per yrkesaktiv. Veksten i behovet for helse- og sosialtenester vil etter kvart kunne leggje beslag på kvart fjerde årsverk. Utviklinga mot ei stadig eldre befolkning vil særleg gi større press på velferdsordningane som dei eldre har bruk for: pleie- og omsorgstenester, sjukehus-tenester og andre helsetenester. I denne sektoren vil den største utfordringa i dei nærmaste åra vere å skaffe nok fagutdanna arbeidskraft innanfor visse grupper. Over lengre tid har tendensen gått i retning av at stadig fleire sluttar i arbeid før dei har nådd den formelle pensjonsalderen. Med utsikt til mangel på arbeidskraft i framtida er det rimeleg å gå ut frå at verksemdene må føre ein personalpolitikk som er eigna til å rekruttere, utvikle og halde på kompetente arbeidstakarar. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø, leing og personalpolitikk blir dermed viktige faktorar. Også pensjonsreforma som blei sett i verk i 2011, er venta å føre til større tilbod av arbeidskraft.

2.1.4 Utdanningsnivået i arbeidsstyrken

Yrkesdeltaking etter utdanningsnivå

Utdanning er truleg den enkeltfaktoren som har mest å seie når det gjeld å kome i arbeid. Yrkesdeltakinga aukar med høgare utdanningsnivå. Personar med universitets- eller høgskuleutdanning har om lag 30 prosentpoeng høgare yrkesdeltaking enn personar med ungdomsskule som høgste utdanning. Noko av dette kjem av alderssamansetjinga, sidan prosentdelen med høgare utdanning er lågare i eldre kohortar. Medan kvinner med høgste utdanning har 33 prosentpoeng høgare deltaking i arbeidslivet enn kvinner med lågaste utdanning, er forskjellen mellom menn 26 prosentpoeng.⁷ Noreg er det OECD-landet som har minst forskjell i yrkesdeltaking mellom kvinner og menn med høgare utdanning.⁸

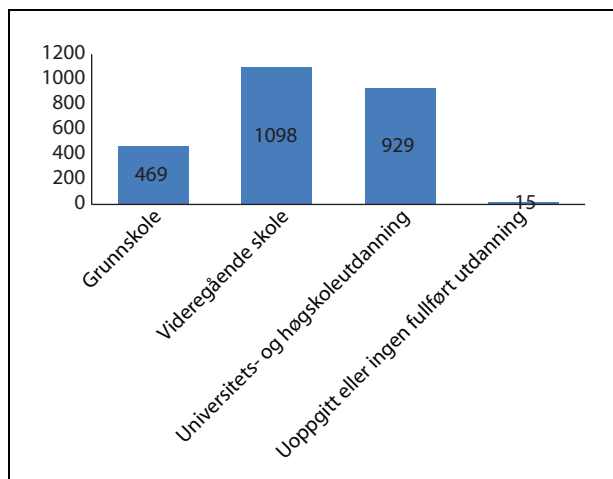
Utdanningsnivået varierer sterkt mellom bransjar. I skuleverk, stat, kommune og finanstenester har 40 prosent av arbeidstakarane universitets-

⁵ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga, sesongkorrigert

⁶ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

⁷ NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*

⁸ OECD. (2010). *Education at a Glance*. Paris: OECD



Figur 2.3 Sysselsatte etter utdanningsnivå, 1. kvartal 2011. 1000 personar

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken

eller høgskuleutdanning. Industri, varehandel og bygg og anlegg har lågare innslag av slik utdanning, men høgare innslag av arbeidstakarar med fagutdanning.

Studiar har vist at arbeidstakarar i yrke som krev høgare utdanning, er minst kontrollert av byråkratiske rutinar, meir involvert i prosjektarbeid og samarbeid over bedriftsgrensar, har oftare fleksitid og arbeider i liten grad utanfor normalarbeidsdagen.⁹

Fullføring av vidaregåande opplæring

I 1980 utgjorde ungdomsskule (eller tilsvarande) og eitt år på vidaregåande skule den vanlegaste utdanningsforma i arbeidsstyrken. I dag er treårig vidaregåande skule og høgskule den hyppigaste utdanningsbakgrunnen, jr. figur 2.3. Utdanningsnivået i Noreg ligg over gjennomsnittet i OECD. Berre Canada, Japan, New Zealand, USA og Finland kan vise til høgare prosentdelar.¹⁰ Noreg har likevel ei utfordring ved at mange unge ikkje fullfører vidaregåande opplæring.¹¹ I Noreg fullfører om lag 77 prosent av årskullet (under 25 år).

⁹ Nesheim, T. og Olsen, K.M. (2006). Nye grenser i arbeidslivet? I: Heum, P. mfl. (red.), *Arbeidsliv i omstilling*

¹⁰ OECD. (2009). *Education at a Glance*

¹¹ Blant dei som begynte på vidaregåande i 2004, var det i 2009 15 prosent og 35 prosent på høvesvis allmenn og yrkesfagleg studieretning som ikkje hadde fullført og ikkje var under utdanning. Tal frå Eurostat viser at i 2008 var det 17 prosent av befolkninga i alderen 18–24 år som ikkje hadde fullført vidaregåande opplæring og ikkje var under utdanning. Dette er litt høgare tal enn i EU (14,9 prosent), og mykje høgare enn i Finland (9,8 prosent), Danmark (11,5 prosent) og Sverige (12,2 prosent).

Utdanning gir betre evne til å meistre omstillingar. Aukande utdanningsnivå reduserer risikoen for arbeidsløysing og marginalisering. Statistikk frå Statistisk sentralbyrå viser at risikoen for å bli ekskludert frå arbeidslivet alt som ung vaksen, er fleire gonger større for personar som ikkje har fullført vidaregåande opplæring, enn for dei som har gjort det. Halvparten av dei arbeidsløysede har ikkje fullført vidaregåande opplæring. Di eldre ein er, og di lågare utdanning den enkelte har, di større er sjansen for å bli langtidsledig. Prosentdelen uføre er klart høgare blant dei med svake grunnleggjande føresetnader, og svake grunnleggjande føresetnader aukar sjansen for trygd. Frisch-senterets studie av perioden 1993–2003 viser at éin av fire med grunnskule som høgste utdanning blir uføretrygda i løpet av ein tiårsperiode. Risikoen for å bli uføre aukar di lågare utdanning den enkelte har. For personar som berre har obligatorisk grunnskule, er risikoen for å bli uføre 23 prosent, medan han berre er 7 prosent for personar med høgskule-/universitetsutdanning.¹²

2.1.5 Lærevilkår i norsk arbeidsliv

Høvet til læring gjennom arbeidet varierer mellom ulike yrke og bransjar. Læringsevne og kompetansefornyng er viktige konkurransefaktorar for bedriftene, for arbeidstakarane si meistring og personlege utvikling, og for sjansane på arbeidsmarknaden. Undersøkingar viser at arbeidstakarane sjølve meiner dei har tileigna seg den største delen av den produktive kompetansen sin gjennom arbeid. Læring gjennom arbeid er ei viktig kjelde til kompetanseheving av arbeidsstokken.

Eit læringsintensivt arbeid er arbeid som skårar høgt på desse faktorane:

- Dei yrkesaktive si eiga oppfatning av kor lærerikt arbeidet er
- Kor haldbar kompetansen er, målt gjennom kor lenge den enkelte kan vere borte frå jobben og framleis vere fagleg oppdatert
- Kor vanskeleg det er å meistre arbeidet, målt gjennom opplæringstida i jobben.

Forskning viser at fleire forhold (lærevilkår) er med på å stimulere læring gjennom arbeidet:

- Høg eksponering for krav frå kundar, leiarar, kollegaer og eigarar
- Høg eksponering for endringar i teknologi, organisering og arbeidsmetodar

¹² Fevang, E. og Røed, K. (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*

- Leiaransvar
- Mykje ekstern fagleg kontakt
- Gode vilkår for tilbakemelding gjennom arbeidet
- Støtte og stimulans til læring frå leiinga si side
- Stor sjanse for at dei som er dyktige, blir premierte, gjennom spennande oppgåver, betre karrieresjansar eller høgere lønn.

Den beste måten å stimulere læring gjennom arbeidet på, er å forbetre fleire av lærevilkåra samtidig, gjennom ansvar, krav og press frå omgivnadene, kombinert med god tilgang til læringsressursar, støtte og påskjøning.¹³

Prosentdelen som har læringsintensivt arbeid, ligg på om lag 61,5 av arbeidsstyrken.¹⁴ Utdanningsnivået til arbeidstakarane har mykje å seie for om arbeidet er læringsintensivt. 47,9 prosent av dei som har grunnskuleutdanning, seier at dei har arbeid som krev og gir høve til læringsintensivt arbeid. Heile 82,7 prosent av dei med lenger universitets- og høgskuleutdanning seier at dei har slikt arbeid. Kvinner har sjeldnare læringsintensivt arbeid, sjølv når det blir justert for verkna den av at menn og kvinner kan ha ulikt utdanningsnivå og kan arbeide i ulike næringar, og for alder. Det er dei yngste, i aldersgruppa 22–35 år, og dei eldste, i alderen 60–66 år, som har dei lågaste prosentdelane med læringsintensivt arbeid.

Læringsintensivt arbeid er hyppigare i store bedrifter enn i små. Fast tilsette ser ut til å ha noko oftare læringsintensivt arbeid enn mellombels tilsette. Næringane olje, kraft og bergverk, finans, forsikring og anna tenesteyting, offentleg forvaltning, undervisning og til dels helse og sosial, har eit stort innslag av sysselsette med læringsintensivt arbeid (2009). Samanlikna med 2008 auka prosentdelen med læringsintensivt arbeid i primærnæringane, og i olje, kraft og bergverk, i 2009. Det har også vore ein svak oppgang i undervisning. Nedgangen har vore størst i næringane hotell og restaurant og transport og kommunikasjon.¹⁵

2.1.6 Framtidig tilbod og etterspørsel etter arbeidskraft i nokre bransjar og utdanningsgrupper

Som det går fram av det som er sagt ovanfor, kjem vi truleg til å sjå ei vesentleg endring i alderssammansetjinga i befolkninga i åra framover. Dette vil ha innverknad på etterspørselen og tilbodet av arbeidskraft, særleg når det gjeld helse- og sosialpersonell. Utviklinga framover vil også ha mykje å seie for utviklinga på arbeidsmarknaden for dei med lågast utdanning.

Framskrivningar frå Statistisk sentralbyrå viser at etterspørselen etter personar med utdanning på høgskule- og universitetsnivå, og med yrkesfaglege studieretningar på vidaregåande skule, aukar i åra fram mot 2030. Samtidig fell etterspørselen etter personar med berre grunnskule, grunnkurs frå vidaregåande skule, eller allmenne fag eller økonomiske og administrative fag på vidaregåande skule. Prosentdelen sysselsette med berre grunnskule eller grunnkurs frå vidaregåande skule reknar ein med vil gå ned frå 21 prosent i 2007 til 15 prosent i 2025.¹⁶ Behovet for arbeidskraft i dei fleste utdanningsretningar innanfor høgere utdanning vil auke, særleg innanfor økonomi- og administrasjonsutdanna og helse-, pleie- og omsorgsutdanna på eit lågare universitetsnivå. Auken i behovet for helse-, pleie- og omsorgsutdanna kjem av det aukande talet på eldre, og at ein reknar med ein viss vekst i standardane på offentleg leverte tenester. Denne auken blir avspeglad i ein estimert auke i talet på sysselsette innanfor offentleg sektor, frå om lag 30 prosent i 2009 til over 37 prosent i 2030. Denne veksten svarer til ein nedgang i talet på sysselsette innanfor andre næringar utanom byggje- og anleggsverksemd.

Framskrivningane viser at tilbodet av arbeidskraft med berre grunnskule eller grunnkurs frå vidaregåande skule vil falle over tid, medan tilbodet av personar med minst vidaregåande skule aukar. Det er likevel høgere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft med utdanning på eit lågare universitetsnivå (bachelorgrad) enn i tilbodet, ved uendra utdanningskapasitet. Framskrivningane viser også at etterspørselen etter personar med berre vidaregåande utdanning aukar mindre enn tilbodet, og etterspørselen etter personar med berre grunnskule fell meir enn tilbodet.¹⁷

¹³ Avsnittet er basert på Skule, S. og Reichborn, A.N. (2000), Dæhlen, M. og Nyen, T. (2009) og Wiborg, Ø., Sandven, T. og Skule, S. (2011).

¹⁴ Datagrunnlaget byggjer på eit representativt utval av sysselsette frå 22 til 66 år.

¹⁵ Etter Dæhlen, M. og Nyen, T. (2009). Datagrunnlaget er henta frå ei tilleggsundersøking til Statistisk sentralbyrå si arbeidskraftundersøking (Lærevilkårsmonitoren).

¹⁶ Statistisk sentralbyrå-rapport nr. 29, 2008. *Tilbod og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986–2025*

¹⁷ Bjørnstad, R. mfl. (2010). *Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway*

2.1.7 Utvikling i talet på mottakarar av helserelaterte ytingar

Yrkesdeltakinga i befolkninga er høg, og arbeidsløysa er låg. Samtidig har det gjennom mange år vore ein betydeleg vekst i talet på mottakarar av helserelaterte ytingar. Ved utgangen av 2010 fekk om lag 19 prosent av befolkninga (60 000 personar) mellom 18 og 67 år utbetalt sjukepengar, arbeidsavklaringspengar eller ei uføreyting. Det er ein kvart million fleire som får utbetalt uføretrygd, arbeidsavklaringspengar eller sjukepengar i dag enn for 15 år sidan.

Sjukefråvær

Det totale sjukefråværet var 7,3 prosent i 1. kvartal 2011. Det inneber ei auke på 4,9 prosent samanlikna med same kvartal året før. Det totale sjukefråværet er størst innanfor helse- og sosialtenester. Vidare er fråværet høgere enn gjennomsnittet for næringane transport og lagring, overnattings- og serveringsverksemd og forretningsmessig tenesteyting, jf. tabell 2.2. Det totale sjukefråværet har gått opp for nesten alle næringar frå 1. kvartal 2010 til 1. kvartal 2011.

Når det gjeld utviklinga i det generelle sjukefråværet det siste tiåret, har det eigenmelde fråværet halde seg stabilt omkring éin prosent, og det har ikkje endra seg vesentleg sidan karensdagane blei fjerna i 1978. Det legemelde fråværet har variert noko det siste tiåret, med ein topp på om lag 6 prosent legemeldt fråvær for menn og om lag 9 prosent for kvinner i 2003. I 2010 har det legemeldte fråværet gått kraftig ned både for kvinner og menn.

Fordelt etter tidslengd / lengda på sjukefråværet i 1. kvartal 2011 viser tal frå Statistisk sentralbyrå at om lag 15,9 prosent av sjukefråværsdagsverka var to veker eller kortare, 21,4 prosent var på mellom tre og tolv veker, medan 62,7 prosent av sjukefråværsdagsverka hadde ei tidslengd på meir enn tolv veker.

Kvinner har høgere sjukefråvær enn menn i alle aldersgrupper frå 20 til 69 år, og spesielt i aldersgruppa 25–34 år. Sjukefråvær under svangerskap er ei viktig forklaring på det høge sjukefråværet blant kvinner, og 24 prosent av den totale kjønnsforskjellen i det legemelde sjukefråværet (ein dag eller meir) kjem av sjukefråvær under svangerskap.¹⁸ I aldersgruppa 20–39 år

Tabell 2.2 Totalt sjukefråvær etter næring,¹ 1. kvartal 2011

Alle næringar	7,3
Jordbruk, skogbruk og fiske	5,8
Industri	6,9
Elektrisitet, vatn, avløp, renovasjon	6,1
Byggje- og anleggsverksemd	7,5
Varehandel, reparasjon av motorvogner	6,7
Transport og lagring	8,3
Overnattings- og serveringsverksemd	7,4
Informasjon og kommunikasjon	4,7
Finansierings- og forsikringsverksemd	5,2
Eigedomsdrift, teknisk tenesteyting	4,7
Forretningsmessig tenesteyting	7,7
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	6,3
Undervisning	7,3
Helse- og sosialtenester	10,2
Private tenester elles, internasjonale org.	7,1

¹ For næringa «bergverksdrift og utvinning» eksisterer det berre statistikk for legemeldt sjukefråvær. Det legemelde sjukefråværet i denne næringa var 3,5 prosent i 4. kvartal 2010.

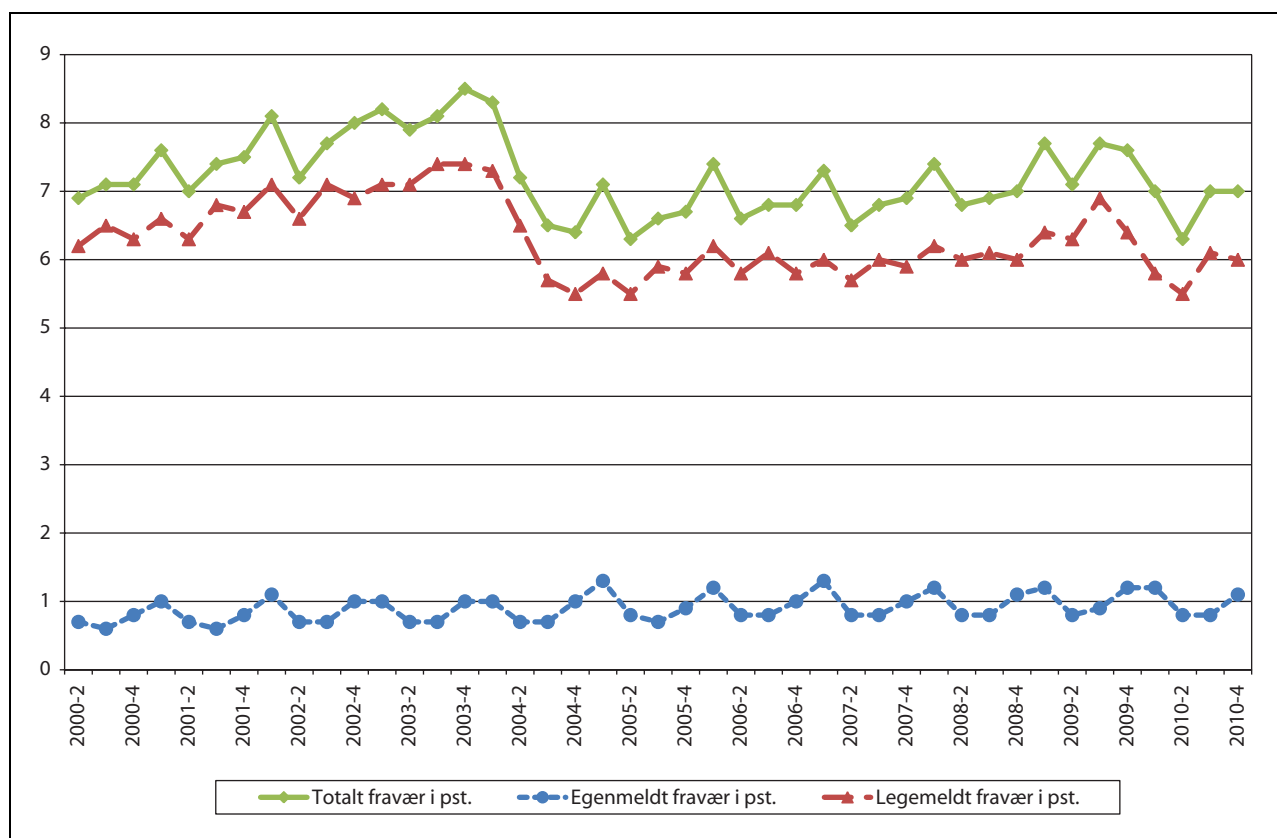
Kjelde: Statistisk sentralbyrå

forklarer graviditetsfråværet nesten halvparten av kjønnsforskjellen. Ein studie viste at av alle arbeidstakarar som var gravide i 4. kvartal 2008, hadde nærmare seks av ti minst eitt legemeldt sjukefråvær på éin dag eller meir. Yngre gravide har høgere sjukefråvær enn eldre gravide. Ei årsak til det er at yngre gravide i større grad arbeider i yrke der sjukefråværet generelt er høgt. Døme på slike yrkesgrupper er barne- og ungdomsarbeidarar, pleie- og omsorgsarbeidarar og butikkmedarbeidarar.

Det er høgst totalfråvær innanfor yrkesgruppene reinhaldar, pleie- og omsorgsarbeidar, barne- og ungdomsarbeidar, dagmamma, sosionom, vernepleiar, barnevernspeagog, førskulelærar og frisør, der sjukefråværet er mellom 11 og 9 prosent.¹⁹ Blant kvinner er det høgst fråvær i yrka førar (buss og bane), skipsbefal, flygar, sjåfør, mannskap (bil, anlegg og skip), reinhaldar, opera-

¹⁸ Myklebø, S. og Thune, O. (2010). Sykefråvær blant gravide. I: *Arbeid og velferd 2010:2*

¹⁹ Tal frå 2009



Figur 2.4 Tendrar i eigenmeldt og legemeldt sjukefravær i perioden 2. kvartal 2000 til 1. kvartal 2011 (sjukefraværsprosenten)

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet / Statistisk sentralbyrå

tør og handverkar i næringsmiddelproduksjon, tømrar og trearbeidar, der fraværet er mellom 12,8 og 10,5 prosent. Blant menn er det høgst fravær i yrka reinhaldar, sjåfør, mannskap (bil, anlegg og skip), ufaglært, rørleggjar og bygg-handverkar, veg-, anleggs-, stein- og bygningsarbeid.

Målet med avtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen) er ein reduksjon i sjukefraværet med 20 prosent frå nivået i 2. kvartal 2001. Sjukefraværet er redusert med 3,4 prosent frå 1. kvartal 2001 til 1. kvartal 2011.

Arbeidsavklaringspengar

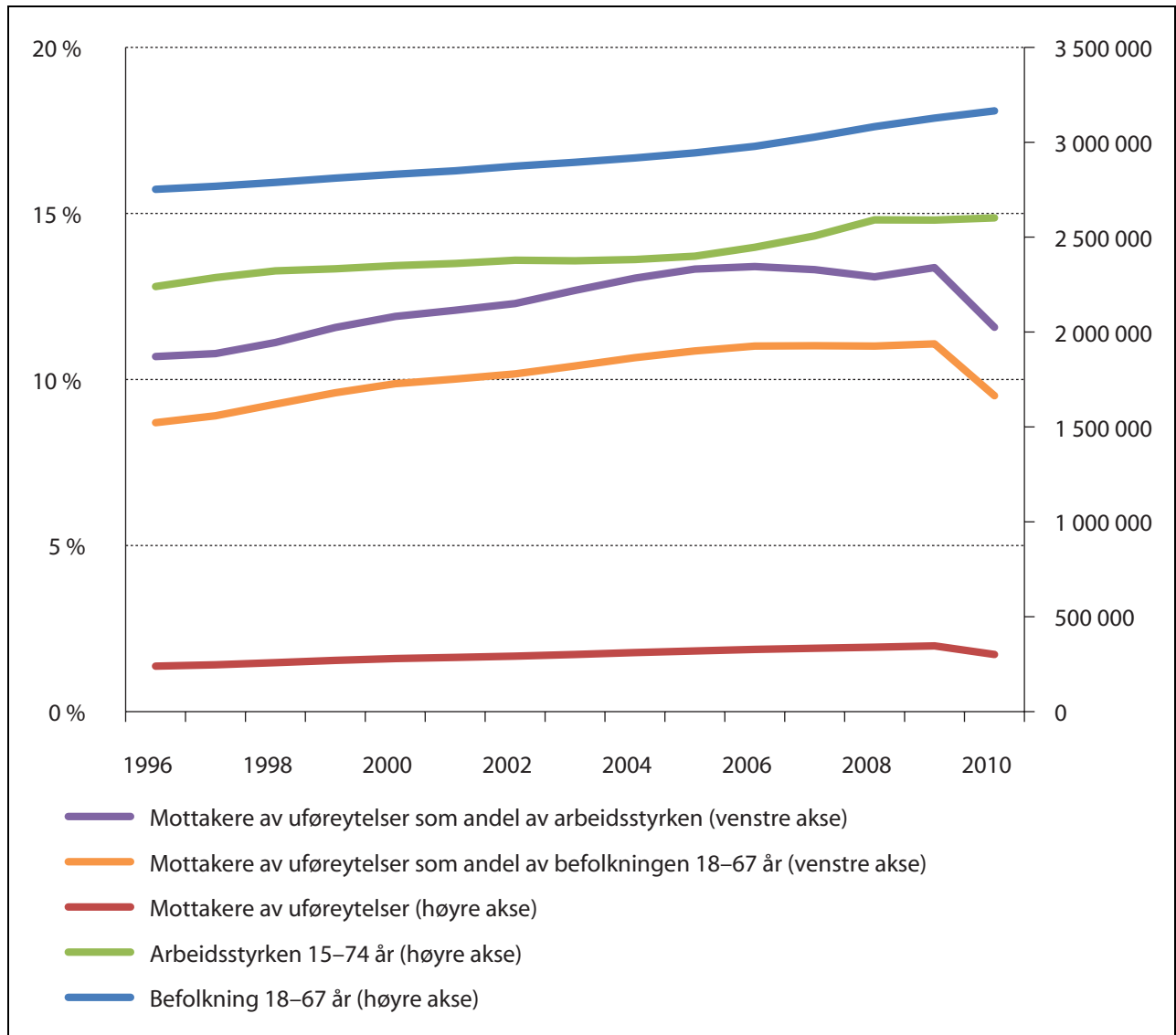
Frå 1. mars 2010 blei rehabiliteringspengar, attføringspengar og tidsavgrensa uførestønad erstatta av ei ny mellombels folketrygdyting – arbeidsavklaringspengar. Formålet med arbeidsavklaringspengar er å sikre inntekt for personar som har fått arbeidsevna si nedsett på grunn av sjukdom, skade eller lyte, medan dei får aktiv behandling, er med på arbeidsretta tiltak eller får anna oppfølging med sikte på å skaffe seg arbeid eller

bli verande i arbeid. Alle som fekk utbetalt rehabiliteringspengar, attføringspengar eller tidsavgrensa uførestønad per 28. februar 2010, gjekk over på den nye ytinga då ho blei sett i verk. Det er samtidig gitt overgangsreglar som sikrar at desse mottakarane ikkje går vesentleg ned i yting. Sjå elles meir omtale under avsnittet om uførepensjon.

Frå innføringstidspunktet, mars 2010, har talet på mottakarar av arbeidsavklaringspengar auka med 14 000. Ved utgangen av mai 2011 var det totalt 175 500 mottakarar.

Uførepensjon

Talet på dei som får utbetalt uførepensjon, auka frå 240 000 personar i 1996 til 301 000 i 2003, ein auke på 20 prosent. I 2004 blei ordninga tidsavgrensa uførestønad (TU) innført. Nye mottakarar av uføreytingar ble «slusa» inn i TU, og fram til 2009 auka talet på personar på uføreytingar samla (tidsavgrensa uførestønad og varig uførepensjon) til 346 000, ein auke på 31 prosent i forhold til 1996.²⁰ Ved utgangen av første kvartal 2011 fekk



Figur 2.5 Prosentdel mottakarar av uføreytingar i forhold til arbeidsstyrken og befolkningsgruppa 18–67 år

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet / Statistisk sentralbyrå

om lag 302 000 personar utbetalt varig uførepensjon. Dette er drygt 3000 (eller 1 prosent) fleire enn i same periode året før.

I perioden frå 1996 til 2010 auka arbeidsstyrken (15–74 år)²¹ frå 2,24 millionar til 2,60 millionar personar, ein auke på 14 prosent, medan talet for befolkninga mellom 18 og 67 år auka frå 2,77 millionar til 3,17 millionar personar, ein auke på 12 prosent. Endringar i arbeidsstyrken er generelt konjunkturavhengige og avhengige av end-

ringar i andre sektorar (til dømes utdanning), medan tala på personar i yrkesaktiv alder generelt er meir stabile over tid og nær knytte til den demografiske utviklinga. I denne samanheng er det naturleg å sjå på veksten av mottakarar av uføreytingar i forhold til befolkningsgruppa mellom 18 og 67 år, sjå figur 2.6. Prosentdelen mottakarar av uføreytingar som del av befolkninga mellom 18 og 67 år har lege stabilt på omkring 10 prosent frå 2000 fram til 2003. Frå 2004 til 2009 var han 11 prosent, og etter innføringa av arbeidsavklaringspengar er han redusert til 9,5 prosent.

Prosentdelen mottakarar av uførepensjon blant personar over 55 år har gått noko ned.

²⁰ Frå 1. mars 2010 blei TU, saman med rehabiliteringspengar og attføringspengar, erstatta av arbeidsavklaringspengar.

²¹ Frå 2006 gjeld gruppa frå 16 år til 74 år, jamfør SSB. Definisjon som EUROstat.

Dette gjeld særleg for dei eldste, dei over 60 år. I 2001 fekk 44 prosent av personar mellom 65 og 67 år uføreytingar. Denne prosentdelen er redusert til 39 prosent ved utgangen av første kvartal 2011. Tilgangen til uførepensjon er størst i dei eldste aldersgruppene, medan den prosentvise auken i tilgangen har vore størst blant dei yngste.

Om lag 58 prosent av alle nye mottakarar av uførepensjon i 2009 var i alderen 55–67 år, medan berre 12 prosent av nye mottakarar av TU var i den same aldersgruppa. Nye mottakarar av TU omfatta i hovudsak personar mellom 35 og 54 år og utgjorde i 2009 nærmare 70 prosent av dei nye mottakarane i denne aldersgruppa. I underkant av 8 prosent av nye mottakarar av uføreytingar (TU og varig uførepensjon) var under 30 år, ein prosentdel som har vore relativt stabil dei siste fem åra.

Det finst inga god oversikt over yrkesbakgrunnen til personar som er mottakarar av uføreytingar. Ein relativt stor prosentdel av gruppa som bruker opp sjukepengere rettane sine, har overgang til uføreordningane, direkte eller via arbeidsavklaringspengar. Yrkesbakgrunnen til personar som har opphøyr på grunn av oppbrukte sjukepengere rett, må ein derfor rekne med gir eit relativt godt bilete av yrkesbakgrunnen til dei uføre.²² Sjå nærmare omtale av arbeidsmiljø og uførepensjoning i punkt 5.6.3 og kapittel 6.

2.1.8 Omorganiseringar og mobilitet

Omorganisering blir gjerne definert som «strategiske endringar i måten dei tilsette arbeider på». Endringane kan vere meir eller mindre omfattande og kan til dømes innebere endringar i arbeidsoppgåver og arbeidsmåtar, organisasjonsstruktur, kven den enkelte arbeider saman med og arbeider for.²³ Omorganisering inneber ikkje nødvendigvis ned- eller oppbemanning.

I levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø i 2006 (Statistisk sentralbyrå) rapporterer ein tredjedel av alle yrkesaktive – tilsvarende nærmare 775 000 personar – at dei har opplevd omorganiseringar som har påverka arbeidssituasjonen deira i løpet av dei tre siste åra. Dette er om lag på nivå med undersøkinga som blei gjennomført i 2003. Ei undersøking i 2009 viste at 19 prosent av norske

arbeidstakarar har opplevd at verksemda deira blei slått saman med ei anna verksemd.²⁴ Det er store forskjellar mellom yrkesgrupper og mellom offentleg og privat sektor. Sosionomar, vernepleiarar, barnevernspedagogar og sjukepleiarar opplever oftast omorganisering. Ifølgje levekårsundersøkinga har meir enn halvparten i desse yrkesgruppene opplevd omorganisering i løpet av dei siste tre åra.

Generelt ser det ut til å vere størst omorganiseringsgrad innanfor yrkesgrupper med høgre utdanning og i bransjar som helse- og sosialtenester og undervisningssektoren. Tilsette i prosessindustrien rapporterer også om høg førekomst av omorganiseringar. 51 prosent av alle tilsette i statlege verksemder har opplevd omorganisering dei siste tre åra. Omorganiseringar er sjeldnare rapporterte blant tilsette i kommunale eller fylkeskommunale og private verksemder (høvesvis 39 prosent og 29 prosent). Omorganisering kan også innebere nedbemanning. Data frå levekårsundersøkinga i 2009 viser at 29 prosent av norske yrkesaktive rapporterte om nedbemanning i eiga verksemd i løpet av perioden 2006–2009. 19 prosent, eller nærmare 450 000 personar, opplevde nedbemanning i eiga avdeling. Tilsvarende prosentdel blei rapportert i 2006.

Arbeidslivsforskinga i Noreg er i hovudsak samstemt om at stadige omstillingar og omorganiseringar er eit trekk også ved det norske arbeidslivet. Ifølgje fleire undersøkingar er endringar i rammevilkåra for verksemdene, i den interne organisasjonen og innføring av ny teknologi ikkje noko eingongsfenomen, men snarare ei kontinuerleg utvikling, der farten og omfanget har auka dei siste åra.²⁵ Liberalisering av internasjonal handel, deregulering, større konkurranse og innføring av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi er viktige faktorar bak dei omstillingane som skjer.²⁶

Krav til nærings- og arbeidsliv om reduksjon av klimagassutslepp vil truleg føre til at det oppstår behov for endringar og tilpassingar i verksemdene. Klimautslepp vil innebere høgre kostnader for mange verksemder, mellom anna gjennom verkemiddel som avgifter og kvoteprisar. Det kan føre til nedleggingar og omstillingar, og det kan utfordre verksemdene til å utvikle og

²² NOU 2007: 4. *Ny uførestnad og ny alderspensjon til uføre*

²³ Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og helse. (2008). *Organisatorisk arbeidsmiljø*. Delrapport frå Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking 2006, Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt

²⁴ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*

²⁵ Sjå mellom anna Grimsø, A. og Hilsen, A.I. (2000). *Arbeidsmiljø og omstilling*, Arbeidsforskningsinstituttet. Torvatn, H. og Molden, T.H. (2001). *HMS-tilstanden i Norge 2001*

²⁶ Heum, P. mfl. (red.) (2006). *Arbeidsliv i omstilling*

bruke miljøvennleg teknologi, med mindre forbruk av ressursar, energi og skadelege kjemikalier. Ny teknologi kan gi grunnlag for utvikling i verksemdene, mellom anna gjennom lågare produksjonskostnader. Også meir miljøvennleg drift kan gi større konkurransekraft og styrkt omdømme.

Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking om arbeidsmiljø i 2003 påviste endringar i arbeidssituasjonen for dei tilsette og skjerpa effektivitetskrav for verksemdene. Mange er påverka av endringar, og endringane gjeld mange sider ved arbeidssituasjonen – alt frå nye oppgåver, nytt verktøy og nye hjelpemiddel til bemanningsreduksjonar, omorganiseringar og leiarskifte. Mange har også erfaring med nye system som måler prestasjon og tidsbruk. Studiar har vist at omstilling kan ha både negative og positive effektar på arbeidsforholda, men at det er avhengig av kva slags omstilling det er snakk om.²⁷ I punkt 5.3.5 blir det gjort nærmare greie for omstillingar, arbeidsmiljø og helse.

2.1.9 Arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandringa til Noreg har variert over tid, mellom anna avhengig av konjunkturane på arbeidsmarknaden. Med arbeidsinnvandrarar er her meint innvandrarar med arbeid som opphaldsgrunnlag. Etter EU/EØS-utvidinga i 2004 auka arbeidsinnvandringa kraftig. Utvidinga gav eit stort tilfang av arbeidssøkjjarar og fall saman med ein konjunkturoppgang frå 2003, som bidrog til ein sterkt aukande etterspørsel etter arbeidskraft. Gjennom denne EU/EØS-utvidinga blei mellom anna Polen og dei baltiske land del av ein felles EØS-arbeidsmarknad. Desse landa ligg nær oss geografisk og har over mange år levert sesongarbeidskraft til jordbruket. Mange av dei nye medlemslanda hadde dessutan høg arbeidsløysa og relativt låge lønningar, noko som førte til stor arbeidsmigrasjon frå desse landa til fleire land i Vest-Europa. Nettoinnvandringa gjekk markert ned i 2009, etter å ha auka gjennom oppgangskonjunktoren, men auka igjen i 2010. Dette kjem i nokon grad av variasjon i arbeidsinnvandringa. Nettoinnvandringa var på 43 300 i 2008. I 2009 hadde talet felle til 38 600, medan det auka til 42 300 i 2010. Nettoinnvandringa av polske statsborgarar gjekk frå 13 000 i 2008 til 8 600 i 2009, og har deretter auka

litt, til 9 500 i 2010. Nettoinnvandringa av statsborgarar frå Litauen har auka gjennom heile perioden, og har dobla seg frå 2009 til 2010. Når det gjeld arbeidsinnvandrarar frå land som ikkje er omfatta av registreringsordninga, visar tal for innvilga førstegongsopphaldsløyve at arbeidsinnvandringa herifrå har auka sterkt frå 1. kvartal 2010 til 1. kvartal 2011.

Arbeidsinnvandringa skil seg frå anna innvandring ved at ho i vesentleg større grad kjem frå geografisk nærliggjande land, og ved at mange vandrar ut att etter ein periode her i landet. Personar frå dei nordiske landa har vore sterkt representerte i mange år, ikkje minst som ei følgje av den felles nordiske arbeidsmarknaden, som blei etablert i 1954. Arbeidsinnvandringa frå nordiske land er følsam for konjunktorendringar både i Noreg og opphavlandet. I dei nordiske landa har det dei seinare åra vore relativt stor tilgang av arbeidstakarar frå Sverige og Island. Etter 2004 kom arbeidsinnvandrane i aukande grad frå EU-land i Aust-Europa, særleg frå Polen. Arbeidsinnvandringa har gitt eit viktig bidrag til sysselsetjingsveksten og til å dempe presset på den norske arbeidsmarknaden under oppgangskonjunktoren frå 2004 til 2008, særleg i byggjebransjen og delar av industrien, men også i delar av tenesteytande næringer.

Etter omslaget på arbeidsmarknaden har mange arbeidsinnvandrarar forlate Noreg, særleg dei som var her på tidsavgrensa arbeidsoppdrag. Når konjunkturane snudde i 2008 og 2009, var det industri og bygg og anlegg som først og sterkast merka omslaget. Personar frå EU-land i Aust-Europa er den gruppa som har opplevd størst prosentvis stigning i arbeidsløysa under konjunkturedgangen. Den registrerte arbeidsløysa blant innvandrarar frå EU-land i Aust-Europa auka frå 2,3 prosent av arbeidsstyrken ifebruar 2008, til 10,7 prosent i februar 2010 og var på 10,2 prosent i februar 2011. Dette har samanheng med at mange arbeidsinnvandrarar frå desse landa blei tilsette i konjunkturfølsame næringer, mellom anna byggjebransjen. Arbeidsløysraten er berre høgare for innvandrarar frå Afrika. Arbeidsløysa blant alle innvandrarar var i februar 2011 7,7 prosent, mot 2,3 prosent i befolkninga elles. Polakkar utgjer den største gruppa av arbeidsinnvandrarar. Ved utgangen av 2010 var det registrert 4 921 arbeidsledige polske statsborgarar.

Arbeidsløysa blant personar med utanlandsk opphav er om lag tre gonger så høg som arbeidsløysa blant norskfødde. Forholdet er relativt sta-

²⁷ Colbjørnsen, T. (2006). Hva gjør omstilling med arbeidsmiljø og arbeidsglede? I: Heum, P. mfl. (red.). *Arbeidsliv i omstilling*

Tabell 2.3 Sysselsette busette og lønnstakarar ikkje registrerte som busette, etter landbakgrunn

	Sysselsette førstegenerasjonsinnvandrarak registrert busette		Lønnstakarar ikkje registrert busette	
	4. kv. 2010	Endring 4. kv. 2009 – 4. kv. 2010	4. kv. 2010	Endring 4. kv. 2009 – 4. kv. 2010
I alt	274 826	23 692	64 616	-5 519
Norden	42 192	2 780	28 728	-1 765
Vest-Europa elles	35 043	2 159	7 290	-954
EU-land i Aust-Europa	58 645	11 946	22 418	-2 992
Av dette:				
– Polen	35 076	4 966	12 098	-3 170
– Litauen	9 919	3 653	5 797	170
Andre	138 946	6 807	6 180	192

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

bilt over tid. Det er særleg blant ikkje-vestlege innvandrarak at arbeidsløysa er høg.²⁸

Busette og arbeidsinnvandrarak, og arbeidsinnvandrarak på korttidsopphald

Arbeidsinnvandrarakane kan delast i to grupper: personar som er registrerte i folkeregisteret som busette i Noreg, og personar som ikkje er registrerte som busette. Den siste gruppa er personar som utfører tidsavgrensa, oftast kortvarige, oppdrag i Noreg, eller som er sysselsette ein kortare periode. Personar som oppheld seg meir enn seks månader i Noreg, skal registrere seg som busette. Tabell 1.3 viser talet på busette og ikkje-busette innvandrarak i ei referanseveke i november («4. kvartal»). Det er likevel mange fleire som er innom og arbeider i Noreg i løpet av året enn det som kjem fram i tabellen. Det var til dømes 18 000

polske lønnstakarar på korttidsopphald i ei bestemt veke i 4. kvartal 2008, men 34 000 som arbeidde i Noreg på korttidsopphald i løpet av året.

Om lag 275 000 busette innvandrarak, det vil seie både arbeidsinnvandrarak og andre innvandrarak, var sysselsette i 4. kvartal 2010. Av desse var 42 000 frå andre nordiske land, 35 000 frå andre vesteuropeiske land, og ytterlegare 59 000 frå EU-land i Aust-Europa. Polakkar utgjer om lag 35 000 av den siste gruppa, mens 10 000 er frå Litauen. Mange frå tredjeland har kome til Noreg på anna grunnlag enn arbeidsinnvandring, særleg innvandrarak med ikkje-europeisk bakgrunn. I tillegg til den store gruppa av busette var det i 4. kvartal 2010 om lag 70 000 lønnstakarar som ikkje var registrerte som busette i Noreg. Det store fleirtalet av desse kom frå Europa, av dette 29 000 frå Norden og 22 000 frå EU-land i Aust-Europa. I tillegg kjem sjølvstendig næringsdrivande på korttidsopphald. Talet på ikkje-busette lønnstakarar auka med om lag 45 000 frå 2004 til 2008. Tilgangen frå EU-land i Aust-Europa var særleg stor, frå 4500 i 2004 til 28 500 i 2008.

Det er flest menn som kjem som arbeidsinnvandrarak til Noreg. Av alle sysselsette busette innvandrarak i 4. kvartal 2010 var 55 prosent menn, medan prosentdelen menn var 80 for arbeidstakarar på korttidsopphald. For personar frå EU-land i Aust-Europa var prosentdelen menn 70 blant busette og 94 blant ikkje-busette. Ei spørjeundersøking blant polakkar i Oslo-området frå

²⁸ Den høge arbeidsløysa blant ein del innvandrargrupper kan forklarast på fleire måtar. Ein del innvandrarak kjem til Noreg med utdanningskompetanse som ikkje er direkte overførbar til den norske arbeidsmarknaden. I tillegg kan det vere uvisse knytt til innhaldet i utdanninga. Enkelte forskarak tek såleis til orde for at ein del innvandrargrupper har kompetanse som er dårlegare tilpassa norske forhold, og at dette har ein negativ innverknad på produktiviteten deira (til dømes Hardoy og Zhang: «Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak», i *Søkelys på arbeidslivet* 4/2010, s. 343). Det kan også peikast på at mange innvandrarak er utsette for *statistisk diskriminering*. I det ligg det at arbeidsgivarar primært ønskjer å tilsetje personar som har ein produktivitet det er minst mogleg uvisse knytt til. Personar med utanlandsk opphav blir oppfatta å representere større uvisse.

den perioden då det var krav om arbeidsløyve, kan indikere at det var ein del polske kvinner som arbeidde uregistrert i private hushald.

Sysselsetjing etter næring

Arbeidsinnvandrane fordeler seg på mange næringar, men dei viktigaste er industri, bygg og anlegg og formidling og utleige av arbeidskraft. Busette innvandrere og arbeidsinnvandrarak på korttidsopphald utgjer om lag 48 prosent av dei sysselsette i næringa formidling og utleige av arbeidskraft. Mange som er tilsette i bemanningsføretak, arbeider i byggjebransjen. Arbeidsinnvandrarak på korttidsopphald er meir konsentrerte i desse næringane enn dei som er busette. Arbeidsinnvandrarak frå EU-land i Aust-Europa skil seg frå andre landgrupper ved ein sterkare konsentrasjon innanfor desse næringane, og dessutan jordbruk, skogbruk og fiske.

Personar frå andre land, mellom anna frå dei nordiske landa, er i større grad sysselsette innanfor varehandel, hotell- og restaurantverksemd og personlege tenester, mellom anna helse- og sosialtenester.

Vinteren 2009 blei det gjennomført ei undersøking om bruk av austeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter innanfor næringane bygg og anlegg, industri og hotell og restaurant. I industrien svarte 39 prosent at dei hadde brukt austeuropeisk arbeidskraft i løpet av dei siste åra. Tilsvarende svar blei gitt av 33 prosent av bedriftene i bygg og anlegg og 32 prosent i hotell- og restaurantbransjen. Totalt svarte 40 prosent av bedriftene at finanskrisa hadde redusert behovet for arbeidskraft. 65 prosent hadde redusert arbeidsstokken i form av redusert innleige, og 38 prosent hadde gjort det i form av redusert bruk av underentreprenørar. Heile 58 prosent av bedriftene svarte at det var svært sannsynleg at dei ville halde fram med å bruke austeuropeisk arbeidskraft det komande året.²⁹

2.1.10 Innvandrarak i arbeidsmarknaden

Statistisk sentralbyrå definerer innvandrarak som personar som er fødte i utlandet av to utanlandskfødte foreldre, og som på eit tidspunkt har innvandrat til Noreg. Innvandrarakane utgjer per 1. januar 2011 i overkant av 10 prosent av befolkninga i Noreg og er ei svært heterogen gruppe. Meir enn

²⁹ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Norske bedrifters bruk av øst-europeisk arbeidskraft*

halvparten av innvandrarakbefolkninga har landbakgrunn utanfor OECD-området.

Innvandrarakar kjem godt ut på den norske arbeidsmarknaden når det gjeld sysselsetjingsgrad samanlikna med innvandrarakar i mange andre land, men her er det store variasjonar når det gjeld landbakgrunn. Ein kunnskapsstatus som samanfatar forskingsbasert kunnskap om arbeidsforholda til innvandrarakar frå Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utanom Australia og New Zealand og Europa utanom EU/EØS (landgruppe 2),³⁰ viser at det er store forskjellar mellom innvandrarakar frå landgruppe 2 og personar som er fødte i Noreg, når det gjeld sysselsetjing og inntekt³¹. Innvandrarakar frå landgruppe 2, særleg kvinner, har lågare yrkesdeltaking og høgre arbeidsløyse enn befolkninga elles. Sysselsette innvandrarakar frå landgruppe 2 ligg inntektsmessig under personar fødte i Noreg³². I 2010 hadde dei nordiske innvandrarakane den høgste sysselsetjinga, med 74,6 prosent. Derneft kom innvandrarakar frå Vest-Europa elles, med 70,8 prosent, og dei frå EU-landa i Aust-Europa, med 70,9 prosent. For innvandrarakgruppene elles var tala for sysselsette slik: Nord-Amerika og Oseania 64,1 prosent, Sør- og Mellom-Amerika 62,9 prosent, Aust-Europa utanom EU 61,5 prosent, Asia 53,3 prosent og Afrika 43,9 prosent.³³ Sysselsetjinga for heile befolkninga under eitt var til samanlikning 69,1 prosent i 2010.³⁴

Sysselsette etter yrke og næring

Yrkesfordelinga til innvandrarakar frå landgruppe 2 viser at mange er sysselsette i sals- og serviceyrke (32,9 prosent), høgskuleyrke (12,8 prosent), operatør/sjåfør-yrke (11,5 prosent) og i kontoryrke (6,7 prosent). Samanlikna med befolkninga elles er innvandrarakar frå landgruppe 2 underrepresenterte i leiaryrke og høgskuleyrke. Sjå punkt 7.2 for nærmare omtale av sysselsetjing blant innvandrarakar etter næring (4. kvartal 2009).

³⁰ Landgruppe 2 er ein statistisk kategori og omfatar innvandrarakar frå landa som er nemnde ovanfor (Statistisk sentralbyrå).

³¹ Rambøll Management. (2009). *Innvandrarakers arbeidsforhold*. Rapport på oppdrag frå Arbeidsdepartementet

³² Lågare medianlønn

³³ Oversikta byggjer på statistisk sentralbyrå sin registerbaserte sysselsetjingsstatistikk for 4. kvartal 2009. Sysselsetjingstal på dette området for 2010 blir publiserte av Statistisk sentralbyrå i juni 2011.

³⁴ Statistisk sentralbyrå

2.2 Utviklingstrekk i næringslivet³⁵

2.2.1 Endringar i næringsstruktur

Næringsstruktur

Fordelinga av sysselsetjinga mellom næringar har endra seg mykje dei siste 50 åra. Generelt er det snakk om ei vridning bort frå primær- og sekundærnæringar og mot tenestenæringar. I eit arbeidsmiljøperspektiv har dei store endringane i næringsstrukturen interessante implikasjonar.

Sysselsetjinga i jordbruket er til dømes redusert med nesten 330 000 personar dei siste 60 åra, medan sysselsetjinga i helse- og sosialtenestene har gått frå å stå for 6 prosent av sysselsetjinga i 1970 til 17 prosent i 2004. I 2008 utgjorde sysselsetjinga i primærnæringa under 5 prosent av den totale sysselsetjinga. For industrien auka sysselsetjinga fram til midten av 1970-talet og har deretter, med unntak av ein periode på 1990-talet, gått ned. Nedgangen gjeld særleg tekstil- og klesvareindustri, treforedling, trelast- og trevareindustri og maskin- og verkstadindustri. Framleis sysselset industrien ei betydeleg mengd arbeidstakarar, om lag 240 000 personar (2010). Sysselsetjinga i industrisektoren utgjorde knappe 10 prosent i 2010. Parallelt med nedbygginga av vareproduserande sektorar har sysselsetjinga i tertiærnæringane (tenesteytande næringar³⁶) vakse. Dette er eit trekk som kan observerast i alle utvikla land. Særleg innanfor forretningsmessige tenester, varehandel og annan service har sysselsetjinga auka kraftig etter 1993. I 2010 utgjorde sysselsetjinga i tenesteytande næringar om lag 78 prosent av den samla sysselsetjinga. Byggje- og anleggsnæringa har tradisjonelt opplevd at sysselsetjinga varierer sterkt etter om det er gode eller dårlege tider. Etter ein høgkonjunktur på slutten av 1980-talet var næringa i 1993 redusert til ca. 92 000 sysselsette. I 2007 stod næringa for ca. 4,5 prosent av verdiskapinga i Noreg, og ho hadde 175 000 sysselsette. Sysselsetjinga i næringa varierer frå fylke til fylke, men

ligg mellom 8 og 12 prosent av den totale sysselsetjinga i privat sektor.³⁷

Vridninga i næringsammansetjing har mellom anna samanheng med rask produktivitetsvekst i den vareproduserande sektoren og større etterspørsel etter servicegode som følgje av høgre inntektsnivå i samfunnet. På kort sikt er utviklinga også i nokon grad påverka av konjunkturar og veksten i arbeidsstyrken. Det er grunn til å gå ut frå at ressursar og arbeidskraft blir overførte frå vareproduserande til tenesteproduserande sektorar også i åra som kjem. Men det er viktig å understreke at delar av utvidinga av servicesektoren i praksis kjem av at funksjonar, til dømes i industrien, er sette ut til underleverandørar som er registrerte som tenesteytarar.

Høgre sysselsetjing innanfor tenesteytande sektor inneber relativt sett at færre arbeidarar er utsette for farlege kjemiske stoff og hardt fysisk arbeid, samtidig som det er stadig fleire som utfører arbeidet i direkte kontakt med kundar og brukarar. Tenesteytande yrke og sterkare kundeorientering kjenneteiknar no arbeidskvardagen for mange, noko som gjer individuelle eigenskapar og sosial dugleik til eit konkurransefortrinn i mange verksemder. Krav som meistring, engasjement og involvering har auka, og arbeidstakarar innanfor ei rekkje slike yrke opplever ofte høg arbeidsbelastning. Auken i talet på tilsette i den offentlege pleie- og omsorgssektoren har gitt ein auke av arbeidstakarar med fysisk tungt arbeid i dei tenesteytande næringane.

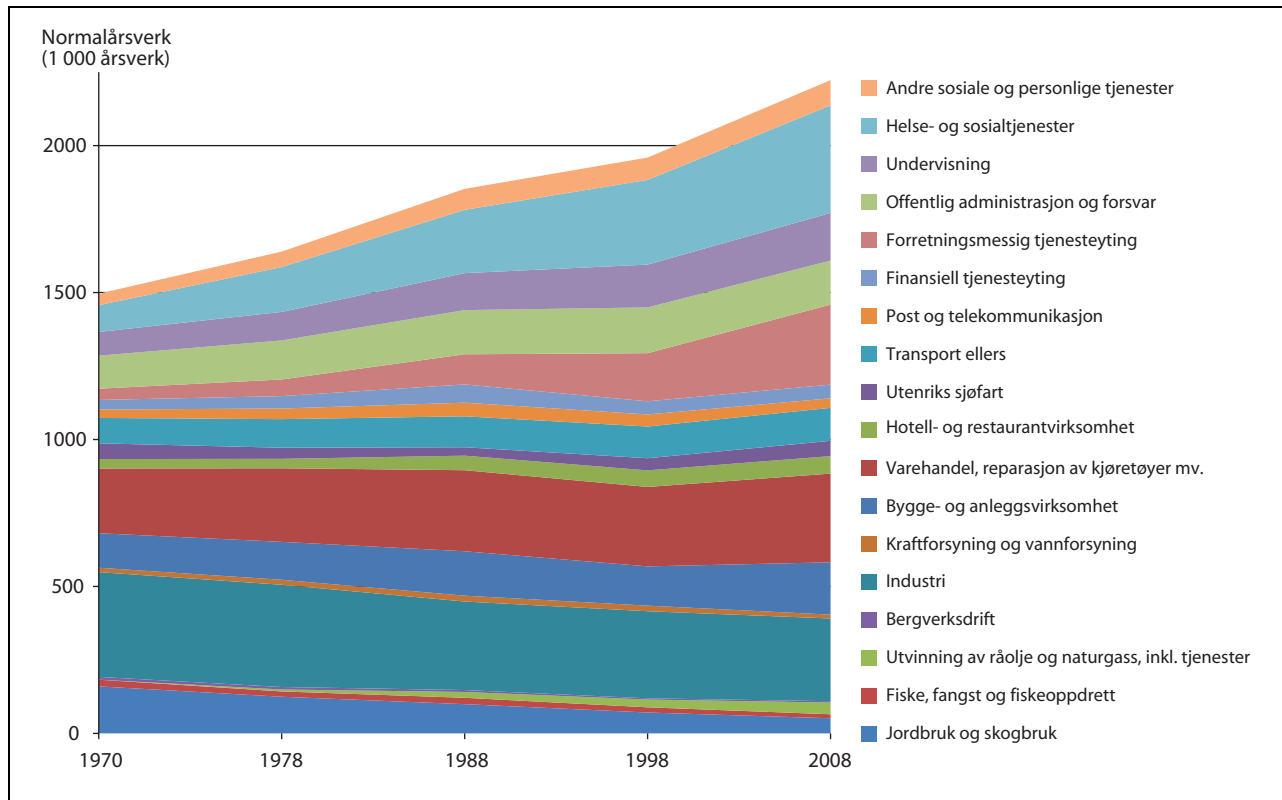
Yrkesgrupper etter næring

Trass i at næringslivet er i stadig endring, må likevel mange av dei same arbeidsoppgåvene utførast, dersom dei ikkje blir automatiserte eller flytta utanlands. Eit døme er industrien, der nærmare 100 000 arbeidsplassar har forsvunne frå 1970-talet og fram til i dag. Ein mogleg grunn til dette er at aktivitetar utanfor kjerneaktiviteten, som til dømes kantinepersonale, rekneskapsavdelingar og andre, i stor grad er blitt sette ut til eigne verksemder og registrerte som tenesteyting. Dei blir dermed ikkje lenger registrerte som ein del av industrisektoren, sjølv om dei faktisk utfører det same arbeidet som før. Det blir sjeldan teke omsyn til slike endringar når endringar i visse næringar blir omtalte, og ein kan gå ut frå at yrkesgruppene blir verande meir uendra i det lange løp enn bransjar, selskap og næringsgrupper. Yrke seier også meir om kva typar arbeidsoppgåver som blir utførte i ei gruppe.

³⁵ For omtale av utvikling i sysselsetjing og verdiskaping i dei viktigaste næringane, sjå Meld. St. 1 (2009–2010).

³⁶ Tenesteytande næringar er eit samleomgrep for næringane varehandel, bilverkstader, transport og lagring, overnattings- og serveringsverksemd, informasjon og kommunikasjon, finansiering og forsikring, fagleg, vitskapleg og teknisk tenesteyting, forretningsmessig tenesteyting, offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring, undervisning, helse- og sosialtenester, kultur, underhaldning og fritid og anna tenesteyting. Dette tilsvarer næringshovudområda G–U i Standard for næringsgruppering (SN2007), Statistisk sentralbyrå.

³⁷ Nærings- og handelsdepartementet



Figur 2.6 Sysselsatte personar. Lønntakarar og sjølvstendige, etter næring

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

Dei fleste næringsgrupper har tilsette frå mange ulike yrkesgrupper. Innanfor industrinæringa er det inga enkelt yrkesgruppe som utgjer meir enn 16 prosent av næringsgruppa. Sjølv innanfor den mest homogene næringa, jordbruk, skogbruk og fiske, har færre enn halvparten jordbruk, skogbruk og fiske, som jobb. For dei fleste formål blir det dermed vanskeleg å snakke om arbeidsmiljøeksponering og arbeidsrelatert helse innanfor ei næring utan å ta omsyn til at dei yrkesaktive har vidt forskjellige arbeidsoppgåver. Ved kartlegging av arbeidsmiljøet innanfor ei næring kan det derfor vere formålstenleg også å rette merksemda mot spesifikke yrkesgrupper innanfor næringane.

2.2.2 Endringar i bedrifts-, føretaks-, og eigarstruktur³⁸

Bedrifts- og føretaksstruktur

Det var i alt 485 907 registrerte bedrifter i Noreg 1. kvartal 2011. Flest bedrifter var det innanfor

jordbruk, forretningsmessig tenesteyting, bygge- og anleggsverksemd og varehandel. Norsk næringsliv er dominert av små og mellomstore bedrifter. 87 prosent av bedrifter med tilsette har færre enn 20 tilsette, medan 99 prosent har færre enn 200 tilsette. Dei fleste av arbeidstakarane er likevel tilsette i dei store bedriftene. Talet på tilsette har betydning for kva for medbestemningsordningar dei tilsette er omfatta av.

Det er store forskjellar på næringsfordeling av bedriftene i dei ulike storleiksgruppene. Dei fleste bedrifter med over 100 tilsette finn vi innanfor helse og sosiale tenester (i hovudsak sjukehus) og i industrien. Det er også svært mange bedrifter med 50 eller fleire tilsette innanfor undervisning, offentlig administrasjon og forsvar, forretningsmessig tenesteyting og varehandel. Flest bedrifter utan tilsette er det innanfor jordbruk og forretningsmessig tenesteyting.

Statistisk sentralbyrå fører statistikk over både bedrifter og føretak. Medan ei *bedrift* er ei lokalt avgrensa eining som hovudsakleg driv verksemd innanfor ei bestemt næring, er eit *føretak* den juridiske eininga. Døme på føretak er aksjeselskap og enkeltpersonføretak. Eit føretak kan ha fleire tilknytte bedrifter dersom det driv verksemd ulike

³⁸ Punkt 2.2.2 er for ein stor del basert på NOU 2010: 1. *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*

Tabell 2.4 Talet på bedrifter etter storleiksgruppe og talet på tilsette, 1.1.2009

Sysselsetjingsgrupper	Talet på bedrifter	Prosentfordeling bedrifter (berre bedrifter med tilsette)		Talet på tilsette	Prosentfordeling tilsette
I alt	467 539				
Ingen tilsette	276 734				
1–4	100 897	53		206 570	9
5–9	38 842	20		256 440	11
10–19	26 169	14		354 228	15
20–29	9 605	5		228 689	10
30–49	7 337	4		277 520	12
50–199	6 975	4		609 006	25
200+	980	1		472 081	20
Sum bedrifter med tilsette	190 805			2 404 534	

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

geografisk stader eller innanfor ulike næringar.³⁹ Måleininga «bedrift» kan best seie noko om til dømes næringstilknytning, medan det i relasjon til verksemdsogrepet i arbeidsmiljølova og selskapsogrepet i aksjelovene normalt vil vere føretaksogrepet som må leggjast til grunn. På denne bakgrunn er det først og fremst brukt statistikk knytt til føretak i den følgjande framstillinga.

³⁹ Dette er Statistisk sentralbyrå sine definisjonar. Sjå <http://www.Statistisk-sentralbyrå.no/emne/10/01/virksomheter/>.

Inndelt etter storleiken på føretaket fordeler talet på tilsette i føretak i Noreg seg som i tabell 2.5. Offentleg forvaltning og primærnæringane er ikkje rekna med i Statistisk sentralbyrå si oversikt over føretak.

Sjølv om det er flest føretak i storleiksordenen 1–4 tilsette, er dei fleste arbeidstakarane sysselsette i større føretak. Til dømes utgjer det samla talet på tilsette i føretak med fleire enn 200 tilsette over ein tredjedel av talet på sysselsette i heile gruppa.

Tabell 2.5 Talet på føretak, bortsett frå offentleg forvaltning og primærnæringane, etter storleiksgruppe og tal på tilsette (2009)

		Føretak	Prosentfordeling	
			føretak	Tilsette
Føretak i alt	I alt	357581		1645677
Ingen tilsette	I alt	224368	63	0
1–4 tilsette	I alt	81114	23	160900
5–9 tilsette	I alt	24999	7	163887
10–19 tilsette	I alt	14845	4	199132
20–49 tilsette	I alt	8163	2	239395
50–99 tilsette	I alt	2216	1	150978
100 tilsette og over	I alt	1876	1	731385

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

Kommuneforvaltninga og fylkeskommuneforvaltninga sysselsette høvesvis 447 863 og 47 274 personar i 2010.⁴⁰ Det finst ingen norske kommunar som har færre enn 50 tilsette. Eit viktig utviklingstrekk i offentleg sektor er endra tilknytingsformer. I 2007 sysselsette kommunalt eigde aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale/fylkeskommunale føretak over dobbelt så mange personar som i 2001. I den same perioden blei talet på sysselsette i kommunale bedrifter nesten halvert.

Staten består av 430 verksemdar, fordelt på 3565 arbeidsstader (bedriftsledd), med om lag 150 000 tilsette, vel 140 000 av desse er regulativlønte. Dei andre omfattar toppleiarar og dommarar på kategorilønn, overeinskomstlønte og time-lønte arbeidstakarar.

Om lag 300 av verksemdene har fleire enn 50 tilsette. Regionaliserte næringar/tenester i staten er her rekna som ei verksemd per region. Eit døme er Kriminalomsorgen Øst, som har 922 tilsette, fordelt på 16 arbeidsstader. Berre fem av arbeidsstadene har fleire enn 50 tilsette.

580 av arbeidsstadene har over 50 tilsette. Frå 1994 er talet på tilsette blitt redusert til vel 300 000. Grunnen er særleg at Televerket, NSB, Posten og skuleverket gjekk ut av det statlege tariffområdet.

Utleige og formidling av arbeidskraft

Utrekningar frå Statistisk sentralbyrå viser at næringsgruppa med størst vekst dei siste åra er forretningsmessig tenesteyting/eigedomsdrift,⁴¹ og særleg næringa «utleige av arbeidskraft». I perioden 2007–2008 stod til dømes denne næringa åleine for over ein tredjedel av den samla sysselsetjingsveksten i Noreg. Men mange av dei som er registrerte i denne statistikken, er lønnstakarar på korttidsopphald i Noreg.

Utleigebedrifter driv tenester knytte til utleige av permanent eller mellombels arbeidskraft til ein oppdragsgivar. Lønn blir betalt av utleigaren. Det inneber at arbeidstakarane er å rekne som sysselsette i utleigebedriftene. Sjå punkta 3.5 og 6.6 for nærmare omtale av utleige av arbeidskraft som særskilt tilknytingsform, og av andre kjenneteikn ved næringa.

⁴⁰ Statistisk sentralbyrå

⁴¹ Gruppa omfattar private verksemdar innanfor eigedomsdrift, juridisk tenesteyting, revisjon, bokføring, databehandling, reklameverksemd, arkitektar og rådgivande ingeniørar m.m.

Bedrifter innanfor *formidling* av arbeidskraft driv tenester knytte til rekruttering, det vil seie utveljing og tilsetjing av personale for oppdragsgivarar på permanent eller mellombels basis. Tenestene kan bli tilbydde arbeidsgivarar eller potensielle arbeidstakarar og kan til dømes inkludere utarbeiding av stillingsbeskriving og CV, utveljing og testing av søkjarar, sjekk av referansar osv. Arbeidskrafta som blir formidla, tek ikkje imot lønn frå formidlingsbedriftene og er dermed heller ikkje å rekne som sysselsette i næringa.

Talet på sjølvstendige

Om lag 7 prosent av dei sysselsette i Noreg er sjølvstendige,⁴² og rundt 70 prosent av dei sjølvstendige opplyser at dei ikkje har nokon tilsette. Prosentdelen sjølvstendige har gått noko opp i 2009, men det kan kome av ei mindre omlegging i måten det blir spurt på i arbeidskraftundersøkinga (AKU).⁴³ Både prosentdelen sjølvstendige totalt og prosentdelen sjølvstendige utan tilsette gjekk ned på 1990-talet. Årsaka er mellom anna ein nedgang i sysselsette i primærnæringsane. Dei siste åra (1999–2009) har prosentdelen sjølvstendige vore stabil. Det har ikkje vore noka utvikling i retning av at prosentdelen som arbeider åleine, aukar.

Det er flest sjølvstendige utan eigne tilsette (enkeltpersonføretak) innanfor bygge- og anleggsverksemd og forretningsmessig tenesteyting.⁴⁴

Konsern

Konserndanningar er blitt eit vanlegare trekk i arbeidslivet, både i Noreg og i utlandet, og det finst etter kvart også fleire store, internasjonale konsern som har verksemd i Noreg. Eit morselskap utgjer saman med eitt eller fleire dotterselskap eit konsern. Eit aksjeselskap er morselskap dersom det på grunn av avtale eller som eigar av aksjar eller selskapspartar har bestemmande innverknad over eit anna selskap, jf. aksjelova § 1-3.

⁴² Årsgjennomsnitt 2010. Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

⁴³ Nergaard, K. (2002). *Arbeidsforhold i gråsonen mellom lønnstaker og selvtendig: en gjennomgang av arbeidskraftundersøkelsene, offentlig strukturstatikk mv.* Upublisert arbeidsnotat. Oslo: Fafo, og Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga 2009

⁴⁴ Arbeidstilsynet følger med på utviklinga av såkalla fiktive enkeltpersonføretak og legg i tilsynsverksemda si dei faktiske forholda til grunn.

Tabell 2.6 Talet på føretak som inngår i konsern, etter talet på tilsette og organisasjonsform

Sysselsetjingsgrupper	Organisasjonsform			
	Totalt	Andre	AS	ASA
I alt	78170	2150	75716	304
0	45370	1273	44011	86
1–4	12044	187	11815	42
5–9	7041	104	6904	33
10–19	6091	103	5948	40
20–29	2490	79	2395	16
30–49	2052	89	1938	25
50–199	2269	127	2105	37
200+	813	188	600	25
Talet på tilsette	1167362	248493	876219	42650

Kjelde: NOU 2010: 1, etter Statistisk sentralbyrå

I overkant av ein million arbeidstakarar i Noreg er tilsette i konsern. Det utgjer nesten halvparten av alle sysselsette i Noreg. Definisjonen av konsern som Statistisk sentralbyrå nyttar, inneber at det skal vere over 50 prosent direkte eller indirekte eigarskap i eit underliggjande selskap for at ei konsernknytning skal dannast. Dei aller fleste føretak som inngår i konsern, er aksjeselskap, og desse sysselset til saman om lag 900 000 tilsette. Definisjonen til Statistisk sentralbyrå er noko snevrare enn definisjonen i aksjelovene. Dette er likevel det beste anslaget vi har, sett i forhold til definisjonen i lova. I eit konsern kan vedtak som er viktige for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sysselsetjing, gjerast i andre føretak enn hos arbeidsgivaren, til dømes i morselskapet.

Franchise

«Franchise» er eit fransk omgrep som står for avgifts- eller tollfridom, og som også omfattar privilegium meir generelt. På arbeidsmarknaden står franchise for ein forretningsmodell der ein person med ein forretningsidé lisensierer varemerke, produkt og forretningsmetodar til ein forretningsutøvar (franchisetakar) mot ei avtalefesta avgift. Franchising er eit omseggripande fenomen også i Noreg, mykje etter modell frå USA, der ein har rekna ut at franchisedrift alt ved tusenårsskiftet stod for rundt halvparten av detaljhandelen.

Det er truleg at franchise er ei veksande forretningsform i Noreg. Det finst ikkje offisielle

oversikter over utbreiinga av franchisesystem eller andre samarbeidsformer mellom verksemdar. På bakgrunn av franchiseundersøkinga 2004⁴⁵ og Norsk Franchiseforening sin kjennskap til området er det lagt til grunn at det finst om lag 300 franchisesystem i Noreg i dag, med til saman om lag 25 000 lokale franchisetakarar og mellom 70 000 og 100 000 sysselsette. Handel og Kontor legg dei same tala til grunn. Franchiseundersøkinga viser at talet på verksemdar som bruker franchisemetoden, auka med over 30 prosent i perioden frå 1998 til 2004, og at talet på franchisetakarar auka med over 50 prosent i perioden. Undersøkinga viser vidare at detaljhandelen er det største området for franchise i Noreg, med ein prosentdel på omkring 40. Den relative veksten har likevel vore størst innanfor B2B (business to business, forretningsdrift retta mot andre næringsdrivande) og «personlege tenester». Franchisegivarar kan ta avgjerder som får innverknad på arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sysselsetjing hos franchisetakarar.

Kjedeverksemd

Konsernutvalet⁴⁶ la i si beskriving av kjeder vekt på at kjedeverksemd har fellestrekk med franchising. Også deltakarane i ei kjede opptre under

⁴⁵ Effectum Franchise Consulting. (2004). *Franchiseundersøkinga 2004*

⁴⁶ NOU 1996: 6. *Arbeidstakeres stilling i konsernforhold mv.*

same namn, med same profil, varesortiment osv. Kjedemedlemmene er vanlegvis næringsdrivande i det same omsetningsleddet, vanlegvis detaljistar som er likeverdige i samarbeidet. Deltakarane vil ofte opprette eit særskilt kjedeselskap, som dei utøver innverknaden sin i kjeda gjennom. Kjedesamarbeidet representerer til vanleg ein svakare

integrasjon for deltakarane enn det som er tilfelle i eit franchiseforhold.

Kjedeverksemd har auka i omfang og er blitt ein vanleg måte å organisere drifta på. Det fører til at avgjerder som påverkar arbeidsforhold, arbeidsmiljøet og sysselsetjinga, kan bli tekne andre stader enn hos arbeidsgivaren.

3 Arbeidstid, tilsetjingsforhold, overvaking og varsling

3.1 Omfang av ulike arbeidstidsordningar

Normalarbeidstid og arbeid utanom vanleg dagtid

I 2010 hadde om lag 2 av 3 yrkesaktive ei normalarbeidstid mellom klokka 0600 og 1800, og om lag halvparten ei avtalt arbeidstid på mellom 37 og 38 timar per veke. Ein av tre tilsette, det vil seie ca. 775 000 personar, arbeidde utanom vanleg dagtid (måndag – fredag 0600–1800) i hovudjobben sin. Prosentdelen personar som arbeider utanom vanleg arbeidstid, har vore relativt stabil dei siste ti åra (har variert mellom 33 og 36 prosent).

37 prosent av kvinnene arbeidde utanom vanleg dagtid, samanlikna med 30 prosent av mennene. Nesten halvparten av dei unge i alderen 15–29 år arbeidde utanom vanleg dagtid i 2010. Halvparten av dei deltidstilsette arbeidde utanom vanleg dagtid i 2010, mot berre 27 prosent av dei heiltidstilsette.

Omfanget av arbeidstidsordningar utanom vanleg dagtid varierer mellom næringar og er mest utbreidd innanfor overnattings- og serveringsverksemd (73 prosent) og transport og lagring (62 prosent). Halvparten av dei tilsette i helse- og sosialnæringa arbeidde utanom vanleg dagtid i 2010. Blant tilsette innanfor varehandel og motorvognreparasjonar hadde 47 prosent slikt arbeid. Innanfor næringane undervisning og bygge- og anleggsverksemd arbeidde om lag 1 av 10 tilsette utanom ordinær dagtid.¹

Laurdags-, søndags-, kvelds- og nattarbeid

Av arbeidstakarane med regelmessige arbeidstidsordningar arbeidde om lag 16 prosent av mannlege arbeidstakarar laurdagar, ifølgje tal frå 2010. Om lag 10 prosent av mennene arbeidde søndag, medan om lag 12 prosent hadde kveldsarbeid og 4 prosent arbeidde om natta. Prosentdelen kvinner som arbeider høvesvis laurdag, søndag, kveld eller natt, er tilsvarande som for menn, bortsett frå at prosentdelen som arbeider laurda-

gar, er noko høgre (18 prosent). Det er i størst grad i overnattings- og serveringsverksemdar at menn arbeider laurdagar (63 prosent). Tala er også høge i transport og lagringsverksemdar (41 prosent). For kvinner er det også høgst prosentdel i overnattings- og serveringsverksemdar (56 prosent), men også i varehandelen er det eit særleg stort innslag av kvinner som arbeider laurdagar (48 prosent).

Tala for dei som opplyste at dei arbeidde regelmessig natt, har gått noko ned, frå 5,1 prosent i 2001 til 4,3 prosent i 2010. Om lag 101 000 personar opplyste at dei arbeidde regelmessig natt i 2010. 19 prosent av mennene og 14 prosent av kvinnene arbeidde om natta i overnattings- og serveringsverksemdar i 2010. Også 17 prosent av mennene i transport- og lagringsverksemdar arbeidde om natta.²

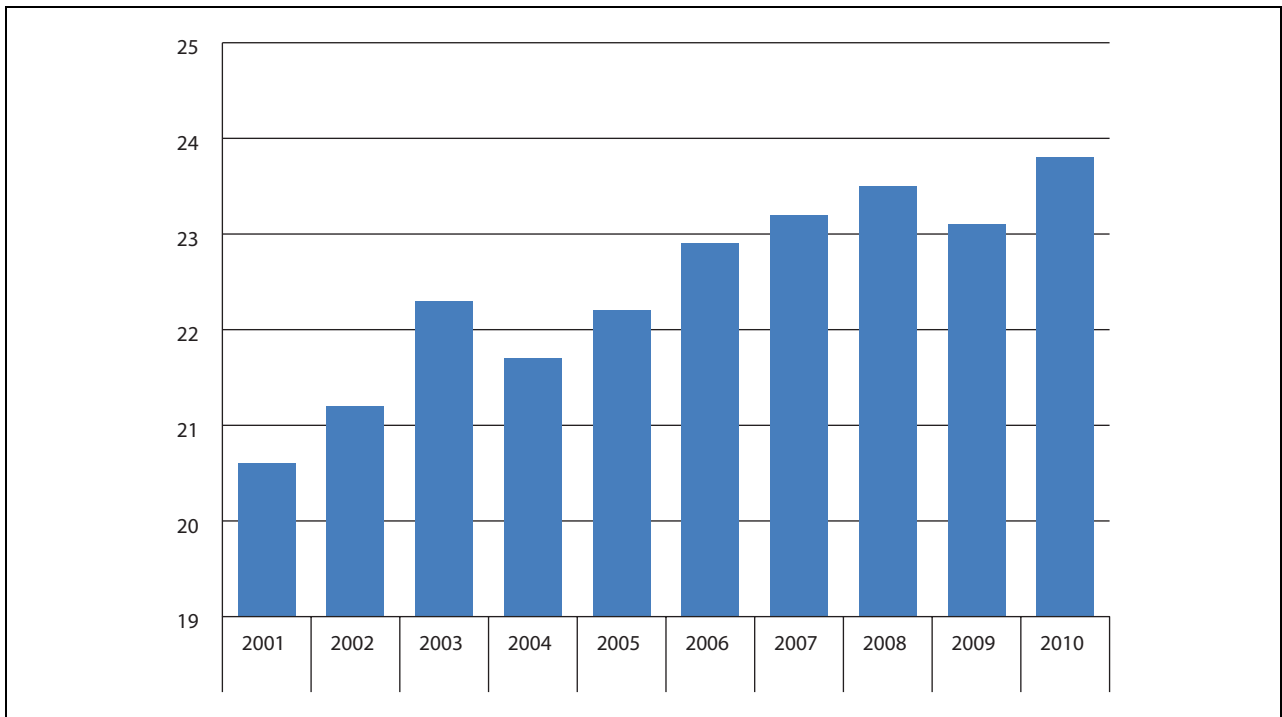
Personar i aldersgruppa 15–29 år er dei som i størst grad arbeider laurdagar (om lag 30 prosent). Arbeid utanom ordinær arbeidstid er meir vanleg for deltidstilsette enn for heiltidstilsette. Det er til dømes heile 48 prosent av gruppa 15–24 år som arbeider deltid, som har arbeid på laurdagar.³ Noko av forklaringa er at deltidsarbeid som går føre seg på andre tidspunkt enn vanleg arbeidstid, er attraktivt for unge personar som kombinerer arbeid og studium. Tal frå Statistisk sentralbyrå viser at personar som er tilsette i mellombels stilling, i større grad arbeider helgedagar og på kveldstid samanlikna med personar i fast stilling. Tala gir lite utslag blant fast tilsette og mellombels tilsette når det gjeld nattarbeid. Mellombels tilsette menn hadde ein noko høgre prosentdel enn gjennomsnittet som arbeidde om natta i 2010.

Arbeid utanom vanleg dagtid er mest utbreidd i servicenæringane. I verksemdar knytte til overnatting og servering arbeidde heile 72 prosent utanom dagtid, viser tala frå 2010. I næringar med transport og lagring er den tilsvarande prosentdelen 62. Næringa opplevde ein auke av dei som

¹ Gjeld hovudarbeidsforholdet

² Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

³ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga



Figur 3.1 Tilsette, skift eller turnus i hovudjobben, 2001–2010. Prosent

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

arbeider utanom dagtid, på 6 prosentpoeng frå 2008 til 2010.

Data frå levekårsundersøkinga i 2009 viser at om lag 9 prosent av alle yrkesaktive rapporterte å ha arbeidd minst éi natt i løpet av den siste 12-vekersperioden. I gjennomsnitt opplyste desse personane at dei arbeidde 16,7 netter i løpet av denne perioden. Nattarbeid er mest utbreidd innanfor yrkesgruppene prosessoperatør (industri, olje, gass, kjemisk), førar (buss og bane), skipsbefal, flygar, sjukepleiar, sosionom, vernepleiar, barnevernspeagog, pleie- og omsorgsarbeidar, vakt, politi, brann, militær og liknande og servicepersonell (hotell og restaurant). I desse gruppene opplyste mellom 25 og 44 prosent at dei arbeidde om natta.

Skift og turnus

Prosentdelen skift- og turnusarbeidarar i Noreg er høgare enn i mange andre land. I 2010 arbeidde i overkant av 23 prosent skift eller turnus, i alt 554 000 personar, mot om lag 20 prosent i 2001.⁴ Den relativt høge prosentdelen sysselsette som arbeider innanfor pleie og omsorg i Noreg, kan vere

⁴ Arbeidsstyrken har auka frå 2 361 000 personar i 2001 til 2 602 000 i 2010.

noko av forklaringa. Om lag 1 av 5 heiltidstilsette arbeider skift eller turnus, mot om lag 1 av 3 deltidstilsette. Eit stort fleirtal av dei som arbeider utanom vanleg dagtid, er med i ei skift- eller turnusordning (71 prosent) i 2010.⁵

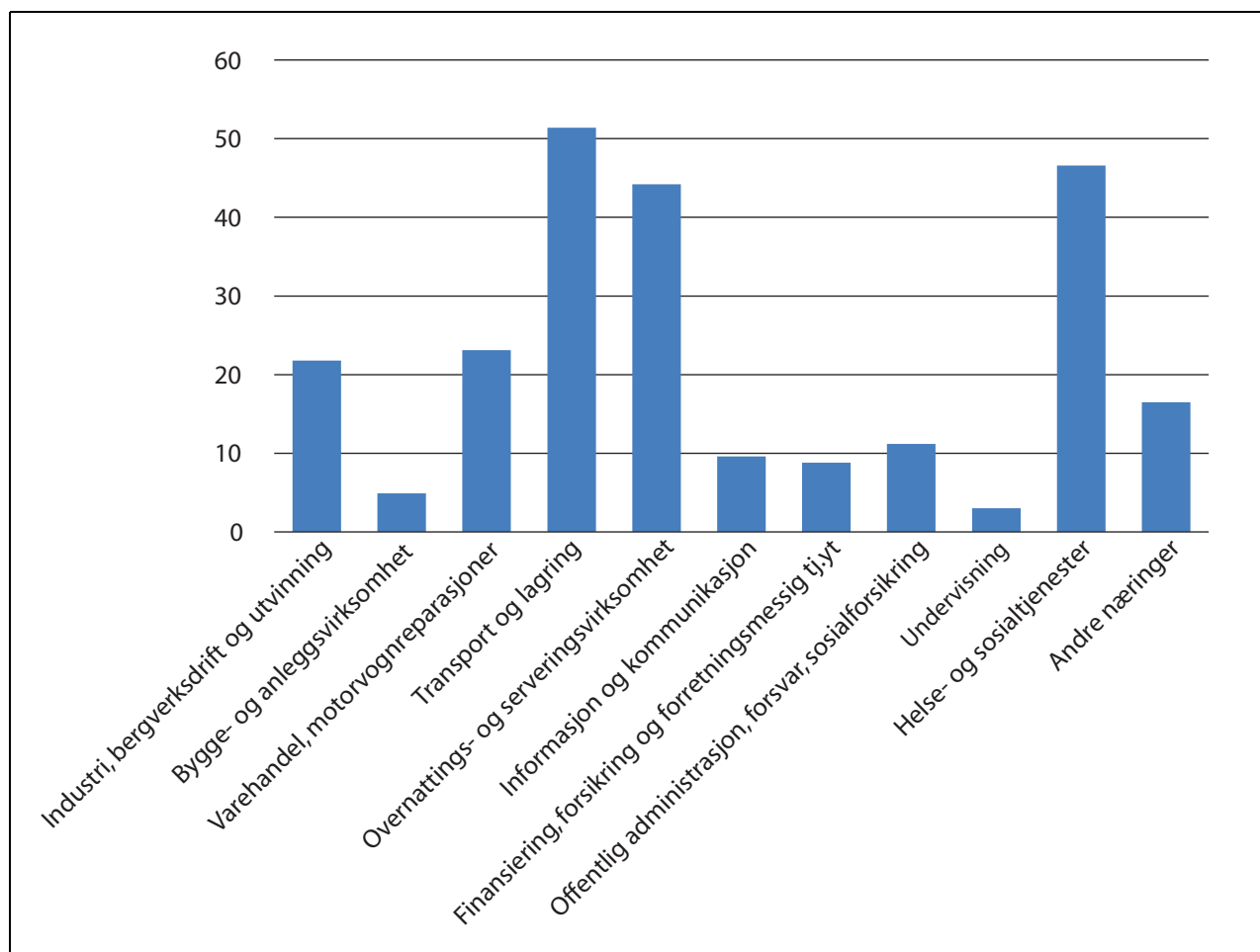
Talet på skift- og turnusarbeidande personar varierer mellom næringar. Innanfor helse- og sosialtenester, som er ei stor næring, er det oppunder halvparten av dei tilsette (46 prosent) som har ei skift- eller turnusordning. Innanfor transport og lagring og overnattings- og serveringsverksemd har høvesvis 51 og 44 prosent skift- eller turnusordning.

Overtid

Tal frå 2005 (Statistisk sentralbyrå) viser at timane med overtidsarbeid utgjorde 68 000 heiltidsjobbar, eller oppunder 5 vekeverk utført av alle heiltidstilsette.⁶ Mengda av overtid var høgst innanfor finanstenester, engroshandel og olje- og gassutvinning, med om lag 30 prosent. Menn arbeider i større grad overtid enn kvinner, og dei med høgare utdanning meir enn dei med lågare utdanning.⁷

⁵ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

⁶ SSB har ikkje publisert nyare tal for denne indikatoren per april 2011.



Figur 3.2 Tilsette som arbeider skift eller turnus, etter næring 2010. Prosent

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

Den totale arbeidstida er påverka av talet på betalte feriedagar arbeidstakarane har krav på. Tabell 3.1 gir ei oversikt over talet på offentlege fridagar, lovfesta feriedagar og avtalte feriedagar i nokre utvalde europeiske land, harmonisert på basis av fem dagars arbeidsveke.

Fleksitid

Fleirtalet av arbeidstakarane må møte på arbeid på eit bestemt tidspunkt, men stadig fleire kan velje å møte innanfor eit bestemt tidsintervall. Om lag 1 av 3 sysselsette har fleksitid, og om lag halvparten av dei sysselsette med fast timetal frå veke til veke, har fleksitid i 2009.⁸ Både menn og kvinner har fått auka fleksibiliteten i arbeidstida den siste tiårsperioden.⁹ Mange kvinnedominerte

yrke har ikkje fleksitid. Innanfor næringane overnattning og servering, varehandel og helse- og sosialtjenester er det om lag dobbelt så mange som ikkje har fleksitid enn dei som har slik fleksibilitet.

Arbeidstid per veke

Det siste tiåret er den gjennomsnittlege faktiske arbeidstida redusert med ca. 1,5 timar per veke for menn, medan ho har vore relativt stabil for kvinner. 73 prosent arbeider heiltid, og kvinner står for 75 prosent av deltidsarbeidet. Dette gjer sitt til at den gjennomsnittlege arbeidstida per veke er vesentleg lågare for kvinner enn for menn (30,5 timar for kvinner mot 37,1 timar for menn i 2009). Denne forskjellen har vore stabil dei siste åra.

⁷ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken

⁸ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

⁹ Bråten, M. mfl. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*

Tabell 3.1 Gjennomsnittleg avtalt arbeidstid per veke, timar avtalt arbeidstid per år og faktisk arbeidstid per veke (utvalde land)

LAND	Arbeidstimar per veke	Årlege arbeidstimar	Fridagar	Faktisk arbeidstid
Finland	37,5	1950	25	37,3
Frankrike	35,5	1851	25	37,4
Noreg	37,5	1939	24,8	37,8
Danmark	37	1924	30	38,2
Sverige	37,1	1929	25	38,3
EU 27	38,7	2010	23,2	39,3
Polen	40	2080	20	39,5
Litauen	40	2080	20	39,7
Tsjekkia	38	1976	25	39,7
Tyskland	37,7	1960	30	40,4
Storbritannia	37,3	1939	24,8	40,6

Kjelde: EIRO

3.2 Om arbeidstid i Noreg og andre land

Noreg er blant dei landa i Europa som har lågast faktisk arbeidstid. Lågast faktisk arbeidstid er registrert i Finland, Irland, Frankrike, Italia og Noreg. Blant EU-landa har arbeidstakarar i Romania, Malta, Luxembourg og Storbritannia høgst faktisk arbeidstid. Tala for faktisk arbeidstid er vanskeleg å stadfeste nøyaktig, men ligg ifølgje tala frå Eurostat i dei fleste land over det som er kollektivt avtalt. Tal frå 2009 viser at gjennomsnittleg avtalt arbeidstid var 38,7 timar per veke i EU-landa. Dei nye medlemslanda i EU hadde gjennomsnittleg nærmare ein time lengre arbeidstid.¹⁰

Omfanget av skiftarbeid i Noreg er høgere enn gjennomsnittet for EU-landa.¹¹ Ifølgje ein analyse utført av STAMI arbeider ein større prosentdel skift i Noreg enn i EU. Skiftarbeidarar i Noreg rapporterer likevel at dei arbeider færre timar enn i EU. Skiftarbeid er prega av skiljelinjer knytte til kjønn i Noreg, ved at kvinner i større grad arbeider skift. Dette er ikkje tilfelle i same grad i EU.¹²

¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1004039s/tn1004039s.pdf>

¹¹ STAMI, <http://www.stami.no/?nid=20368>

¹² Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA). (2007). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU: en sammenlikning*

3.3 Omfang av deltid

Eit særtrekk ved den norske arbeidsmarknaden er den høge førekomen av deltidsarbeid. Det er fleire som arbeider deltid i Noreg enn i gjennomsnittet av landa i EU og i OECD-landa. Målt etter OECDs definisjon på deltid arbeide 20,4 prosent av alle sysselsette i Noreg deltid (2009).¹³ Nederland hadde den høgste førekomen, med 36,7 prosent, etterfølgd av Australia (24,7 prosent), Storbritannia (23,9 prosent), Irland (23,7 prosent), New Zealand (22,5 prosent) og Tyskland (21,9 prosent). Gjennomsnittet for landa i EU 19 er 17,0 prosent. Ifølgje denne statistikken hadde Danmark 18,9 prosent som arbeide deltid, Sverige 14,6 prosent og Finland 12,2 prosent.

I alle EU/EØS-landa er det kvinnene som utgjør den største prosentdelen av dei deltidsarbeidande. Noreg har eit høgere innslag av kvinner i arbeidslivet enn dei fleste andre land i Europa. Dei siste åra har prosentdelen menn som rapporterer å arbeide deltid, auka svakt, frå om lag 10 prosent i 1996 til nærmare 14 prosent i 2010. For kvinner er prosentdelen blitt redusert noko den siste tida. 7000 færre kvinner var deltidstilsette i 2010 enn eitt år tidligare, samtidig som 3000 fleire kvinner blei heiltidssysselsette. I 1996 arbeide

¹³ OECDs statistikkbase 2011: <http://stats.oecd.org/index.aspx?dataSetCode=CSP2009>

om lag 45 prosent av alle yrkesaktive kvinner deltid. I 2010 er denne prosentdelen redusert til 41 (Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkinga). Generelt har kvinner, og då særleg dei som ser seg sjølve som hovudsakleg yrkesaktive, gradvis auka arbeidstida si over dei siste ti åra. Både heiltid og lang deltid er blitt meir vanleg. Kvinner med kortare utdanning arbeider oftare deltid enn andre kvinner.¹⁴ I den grad menn arbeider deltid, er det for det meste sjølvvald kort deltid, oftast blant ungdom under utdanning eller personar i tidleg alderdom som supplement til pensjonsinntekter. Deltidsarbeid for kvinner er meir samansett, og det å ha barn under 16 år meir enn doblar sjansen for deltid blant kvinner. Om lag åtte av ti kvinner som arbeider deltid, er fornøgde med dette. Ein analyse av kor fornøgde kvinner er med den avtalte arbeidstida si, basert på tal frå arbeidskraftundersøkinga for 2006–2007, viste at 90 prosent av dei heiltidstilsette var fornøgde, 2 prosent ønskte å arbeide meir, og 8 prosent ønskte å arbeide mindre.¹⁵

Arbeidsgivarane sin bruk av deltidstillingar varierer etter sektor og yrkesgruppe. Deltidsarbeid er klart vanlegare innanfor visse yrkesgrupper. Deltidsarbeid er mest utbreidd i yrkesgruppene servicepersonell (hotell og restaurant), reinhaldar, butikkmedarbeidar, pleie- og omsorgsmedarbeidar, lege- og tannlegesekretær og apoteknikar. Her er talet på deltidstilsette om lag 50 prosent. Deltid er minst utbreidd i leiaryrke og blant handverkarar.

Det er meir vanleg med deltid der det er mellombels arbeid. Av dei tilsette med tidsavgrensa arbeidskontrakt arbeider 46 prosent deltid. 72 prosent av dei som arbeider gjennom vikarbyrå, arbeider deltid. Blant fast tilsette er det derimot berre 23 prosent som arbeider deltid. Ein liknande samanheng ser vi også elles i Europa.¹⁶

3.3.1 Undersyssselsetjing

Arbeidskraftundersøkinga definerer *undersyssselsette* som deltidssyssselsette som ønskjer og har prøvd å få lengre arbeidstid, og som kan starte med det innan ein månad. Arbeidskraftundersø-

kinga gir òg opplysningar om kva den undersyssselsette oppfattar som hovudaktiviteten sin. I 2010 var det 67 000 undersyssselsette totalt sett. 50 000 av dei undersyssselsette seier at arbeid er hovudaktiviteten. Undersyssselsette utgjorde i 2010 2,7 prosent av alle syssselsette og 10 prosent av dei deltidssyssselsette. Om lag tre av fire undersyssselsette er kvinner (51 000 personar). I 2004–2005 var undersyssselsetjinga for kvinner og menn samla på 98 000 personar. Etter dette er undersyssselsetjinga blitt redusert, for så å auke igjen etter 2008.

Undersyssselsette er deltidssyssselsette som ønskjer større stillingsbrøk. Undersyssselsette er dermed *delvis arbeidsledige*. Derfor er det ikkje så overraskande at omfanget av undersyssselsetjing over tid følgjer omfanget av anna arbeidsløysle. Medan talet på arbeidsledige personar har auka med om lag 40 prosent i perioden 2008–2010, har talet på undersyssselsette auka med meir moderate 14 prosent i den same perioden. Forskjellen er noko mindre blant kvinner, jf. figur 3.3. Forklaringa på det er at den ordinære arbeidsløysa blant menn varierer meir etter konjunkturane enn det som er tilfellet blant kvinner, fordi menn i større grad enn kvinner arbeider i konjunkturfølsame næringar.

Fevang mfl. (2004)¹⁷ viste at dei undersyssselsette i gjennomsnitt arbeidde 19 timar per veke, medan dei ønskte 33 timar per veke. Den gjennomsnittlege lengda av undersyssselsetjinga var om lag seks månader. Etter to kvartal var det berre 33 prosent undersyssselsette, medan det etter tre kvartal eller meir berre var 15 prosent undersyssselsette. Innanfor næringa helse og sosial, der ein fann 38 prosent av forløpa, hadde yrkesgrupper med høg utdanning (spesielt sjukepleiarar) ein gjennomgåande større tendens til å avslutte eit forløp som undersyssselsett enn hjelpepleiarar og andre yrkesgrupper med lågare krav til utdanning.¹⁸ Det er størst innslag av undersyssselsette (i prosent av syssselsette) innanfor områda reingjering, helse- og sosialtenester og detaljhandel. Sjå kapittel 22 for meir omtale av undersyssselsetjing.

3.3.2 Ufrivillig deltid – eit vidare omgrep

Statistisk sentralbyrå si klassifisering av undersyssselsette inneber at deltidssyssselsette aktivt skal ha søkt etter arbeid og vere disponible for arbeids-

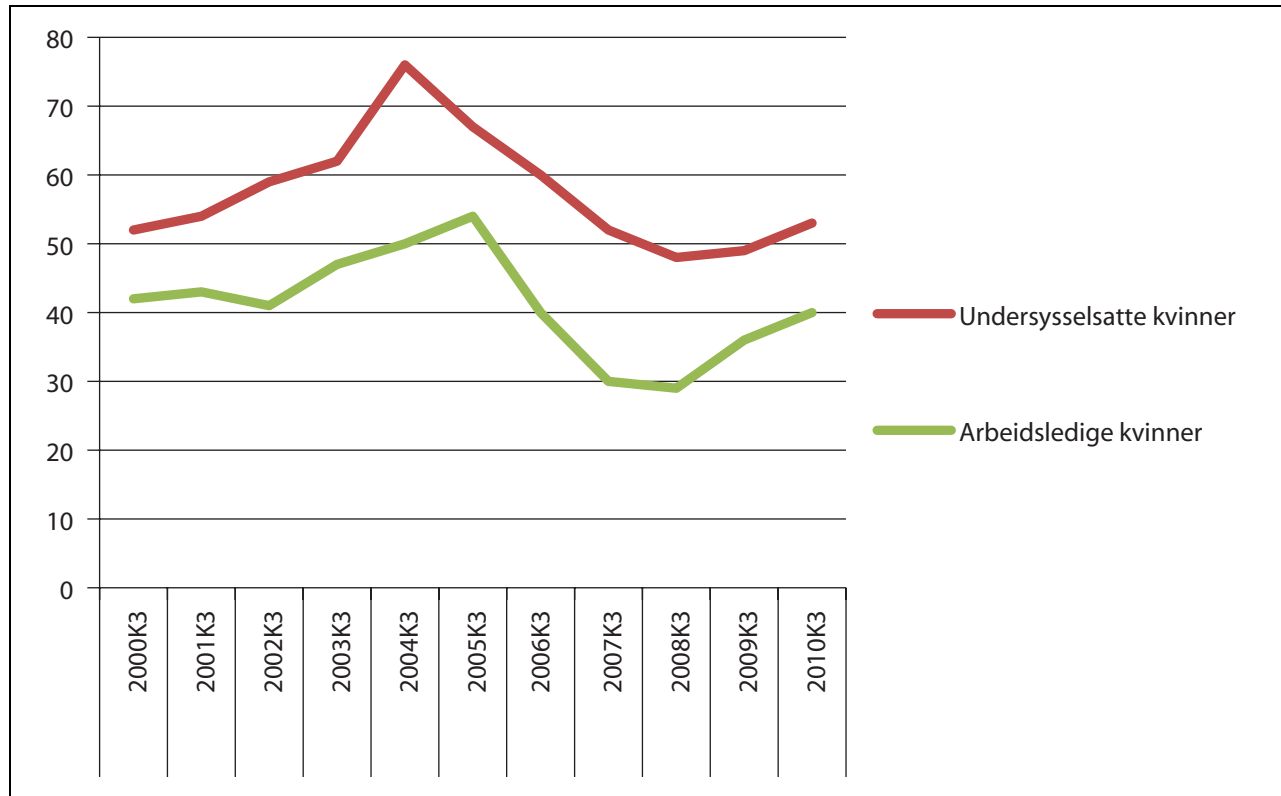
¹⁴ Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidssansatte: Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*

¹⁵ Gjennomsnitt for åra 2006–2007, Rønsen, M. og Kitterød, R. H. (2009). Kvinners arbeidstid – avtalt og ønsket: Er kvinner fornøyd med arbeidstiden sin? I: *Samfunnsspeilet* 23 (4)

¹⁶ Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA), (2007b). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2007: Status og utviklingstrekk*

¹⁷ Fevang, E. mfl. (2004). *Undersyssselsette i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?*

¹⁸ Frischsenteret, Rapport 2004:7



Figur 3.3 Arbeidsløyse og undersyssetjing for kvinner i 3. kvartal 2000–2010. 1000 personar

Kjelde: Arbeidskraftundersøkinga, Statistisk sentralbyrå

marknaden for å bli rekna med. Nergaard (2010) har undersøkt kor mange deltidstilsette som ønskjer lengre arbeidstid per veke enn det dei har, uavhengig av om vedkomande har prøvd å oppnå dette eller ikkje, og uavhengig av om dei faktisk er disponible for arbeidsmarknaden eller ikkje. Ifølgje denne undersøkinga ønskjer 19 prosent av alle deltidstilsette lengre arbeidstid (her kalla ufrivillig deltid), medan 6 prosent av heiltidstilsette kvinner ønskjer kortare arbeidstid. Den dominerande forklaringa på deltid blant dei som seier at dei ønskjer lengre arbeidstid i denne undersøkinga, er at dei ikkje får heiltidsjobb (67 prosent).¹⁹

Det finst ikkje vesentlege kjønnsforskjellar når det gjeld prosentdelen deltidstilsette som ønskjer lengre arbeidstid. Det å ha kortare arbeidstid enn ein ønskjer, vedkjem likevel langt fleire kvinner enn menn, sidan kvinner utgjer så stor del av dei deltidstilsette.²⁰ Omfanget av ufrivillig deltid er størst i kvinnedominerte yrke utan krav til lengre utdanning.

Skift- og turnusutvalet (NOU 2008: 17) konkluderte med at den reelle prosentdelen deltidstilsette innanfor helse- og sosialsektoren som ønskjer lengre avtalt arbeidstid, er høgare enn dei tala arbeidskraftundersøkinga viser. Når sjansen for lengre arbeidstid oppstår, er det fleire som ønskjer dette. Deltidstilsette som arbeider skift, turnus eller har anna regelmessig arbeid kveld, natt eller helg, opplyser langt oftare enn andre deltidstilsette at dei har kortare arbeidstid enn dei ønskjer.²¹

3.4 Omfang av ulike tilsetjingsforhold

Mellombels tilsette

I motsetning til mange andre land er prosentdelen mellombels tilsette i Noreg blitt redusert sidan midten av 1990-talet og har vore relativt stabil det siste tiåret. I underkant av ti prosent av norske arbeidstakarar er mellombels tilsette. Prosentdelen yngre arbeidstakarar som rapporterte om mellombels tilsetjing, er vesentleg høgare enn i andre aldersgrupper. Blant unge arbeidstakarar

¹⁹ Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte: Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*

²⁰ Nergaard, K. (2010)

²¹ Nergaard, K. (2010)

Tabell 3.2 Mellombels tilsette etter type tilsetjingar, 2. kvartal 1996, 2002, 2009, 2010 OG 2011. Prosent

	1996 2. kvartal	2002 2. kvartal	2009 2. kvartal	2010 2. kvartal	2011 2. kvartal
På arbeidsmarknadstiltak	1,5	0,9	1,0	1,4	
Engasjement/prosjektilsett	22,7	18,9	18,0	18,3	
Som ekstrahjelp	26,5	24,1	28,1	27,2	
Som vikar	33,1	38,9	40,7	35,6	
Lærling eller praktikant	5,4	7,8	5,5	7,9	
Anna	8,6	7,3	5,8	7,9	
Prøvetid	2,3	2,1	0,9		
	100	100	100	100	
Talet på personar	253000	218000	187000	202000	189000
Mellombels tilsette i prosent av alle sysselsette	13,2	10,3	8,2	8,0	7,4

Kjelde: Arbeidskraftundersøkinga, Statistisk sentralbyrå

(16–24 år), er om lag 26 prosent mellombels tilsette. Kvinner er i større grad mellombels tilsette enn menn.²² Nesten 4 av 10 mellombels tilsette i 2010 var vikarar.²³

Førekomsten av mellombelse tilsetjingar varierer mellom yrkesgrupper og er vanlegast innanfor yrkesgruppene ufaglært, barne- og ungdomsarbeidar, pleie- og omsorgsarbeidar, lege, psykolog, tannlege, farmasøyt, veterinær og blant servicepersonell (hotell og restaurant). I desse gruppene er mellom 20 og 27 prosent mellombels tilsette. Mellombelse tilsetjingar er meir utbreidde i kommunal (17 prosent) og statleg sektor (13 prosent) enn i privat sektor (7 prosent). Næringane helse- og sosialtenester, undervisning og offentleg administrasjon er store næringar (målt etter talet på tilsette i alt) som har ein relativt høg prosentdel mellombels tilsette målt etter næring (2010). Næringa overnattings- og serveringsverksemd ligg også over gjennomsnittet, med om lag 12 prosent mellombels tilsette. Mellombels tilsette i desse næringane utgjer over halvparten av dei mellombels tilsette i norsk arbeidsliv. Ein stor del av dei mellombels tilsette finn vi også innanfor næringane varehandel og teknisk og forretningsmessig tenesteyting.

Ein studie frå 2006 viste at sju av ti mellombels tilsette arbeider heiltid eller lang deltid, eit fleirtal har avtale om fast arbeidstid, og tre av fire reknar seg som i hovudsak yrkesaktive. Om lag halvparten av mellombels tilsette opplyser at dei ønskjer fast stilling, utan at det dermed er grunnlag for å seie at mellombelse tilsetjingar tek over for faste tilsetjingar. Fleirtalet av dei mellombels tilsette vil ende opp med fast tilsetjing i løpet av ein toårsperiode. Mellombels tilsette har likevel ein klart større risiko for å oppleve periodar som arbeidsledig.²⁴ I punkt 5.3.5 blir det gjort nærmare greie for sammenhengen mellom tilsetjingsforhold, arbeidsmiljø og helse.

Trepartsrelasjonar – omfang

Veksten i forretningsmessig tenesteyting og innleige/utleige av arbeidskraft som følgje av «outsourcing» har ført til eit større innslag av trepartsrelasjonar i norsk arbeidsliv. Det vil seie at arbeidstakaren er tilsett i ei verksemd – gjerne ei bemanningsbedrift eller konsulentbedrift – men inngår i arbeidsorganiseringa hos kunden, i stor grad arbeider fysisk hos kunden og tilpassar seg regelmessig til dei tilsette hos kundebedrifta.²⁵

²² Om lag 10 prosent av kvinnene er mellombels tilsette i 2010, mot om lag 7 prosent av mennene.

²³ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

²⁴ Nergaard, K. (2006). *Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv. Tilleggsundersøking til AKU 4. kvartal 2005*

²⁵ Nesheim, T. (2009). Mot et paradigmeskifte i forståelsen av arbeid og organisasjon? I: *Sosiologisk Tidsskrift*, 17(1)

Nesheim og Olsen (2006) fann at 6 prosent av norske arbeidstakarar var i slike trepartsrelasjonar.

Skriftleg tilsetjingskontrakt – utbreiing

Dei fleste arbeidstakarar i Noreg har skriftleg tilsetjingskontrakt. Tal frå Statistisk sentralbyrå viser at 6 prosent var utan skriftleg tilsetjingskontrakt med arbeidsgivaren i 2009.²⁶ Prosentdelen med skriftleg kontrakt er høgst blant dei som har fast tilsetjing, og noko lågare blant dei som er mellombels tilsette.

3.5 Innleigd arbeidskraft

Dei siste åra har det vore ein auke i prosentdelen bedrifter som nyttar innleigd arbeidskraft. Næringa utleige av arbeidskraft sysselset i underkant av 2 prosent av dei sysselsette totalt.²⁷ Dei fleste bemanningsføretaka Arbeidstilsynet møter, er registrerte.²⁸ Bransjen er dominert av få og store aktørar. Dei ti største bedriftene står for 85 prosent av den totale omsetninga i bransjen.

Ei undersøking viser at om lag like mange menn som kvinner arbeider i bemanningsbransjen.²⁹ Halvparten av dei tilsette i bemanningsføretak er under 30 år. Personar på 50 år eller meir utgjør 10 prosent av dei tilsette. Mange er studentar. Utdanningsnivået er langt høgare enn for befolkninga som heilskap, og svært mange er samtidig under utdanning. Mange som arbeider i bemanningsbransjen, var anten arbeidsledige eller studentar før dei begynte i bransjen. Undersøkinga viser at halvparten av dei tilsette i norske bemanningsføretak opplyser at dei har arbeidd i bemanningsbransjen i under eit halvt år. Halvparten av bemanningsbedriftene opplyser at den mest vanlege tilsetjingstida er under tre månader. Privat sektor står for mesteparten av etterspørselen etter utleigd arbeidskraft. Yrkesområda helse og omsorg, økonomi og rekneskap, kontor/administrasjon og undervisning/barnehage dominerer etterspørselen i offentleg sektor.³⁰

Både talet på busette arbeidstakarar med utanlandsk bakgrunn i bemanningsbransjen og talet på arbeidstakarar på korttidsopphald (ikkje registrert som busette) auka sterkt frå 2000 til 2007. Om lag ein tredjedel av dei sysselsette i næringa i

2010 var arbeidsinnvandrarar på korttidsopphald eller busette arbeidsinnvandrarar. Ein stor prosentdel av arbeidstakarane på korttidsopphald i næringa utleige av arbeidskraft er frå dei nordiske landa og frå Aust-Europa.³¹ Om lag ein av fem lønntakarar på korttidsopphald i 2009 var tilsette i bedrifter som leigde ut arbeidskraft.³² Bedrifter i Noreg som rekrutterte arbeidskraft frå dei aust-europeiske landa, nytta innleige som tilknytingsform i 45 prosent av tilfella i 2009, mot 38 prosent i 2006.³³ Sjå punkt 6.6 for nærare omtale av bemanningsbransjen.

3.6 Kontroll og overvaking i arbeidslivet – omfang

I 2005 blei det oppretta eit nytt kapittel i arbeidsmiljølova om kontrolltiltak i verksemdene. Av lovteksten går det fram at kontrolltiltak berre kan setjast i verk når tiltaket «har sakleg grunn». Tiltaket skal ikkje innebere ei uforholdsmessig belastning for arbeidstakarane, samtidig som ein må halde seg innanfor rammene i personvernlovgivinga. Kontrolltiltak vil i praksis vere relaterte til organisering og tilrettelegging av arbeidet, og i mange tilfelle også til den teknologien som blir brukt. Kontrolltiltak kan representere motstridande interesser hos arbeidsgivaren og arbeidstakarane. Ei grunnleggjande og viktig problemstilling i denne samanheng er korleis kontrollbehovet til verksemda kan vegast opp mot omsynet til personvernet til arbeidstakarane.

Ein studie frå 2007 viser at dei vanlegaste formene for kontroll og overvaking i norsk arbeidsliv er bruk av tilgangskontroll/tilgangskort.³⁴ I 2007 svarte nærmare ein av to at tilgangskontroll/tilgangskort blei nytta på arbeidsplassen, medan to av fem svarte dette i 2001. Éin av fire svarte at det fanst kameraovervaking av arbeidsplassen i 2007, medan det i 2001 var i underkant ein av fem som svarte dette. Overvaking av telefonbruk er det einaste av kontrolltiltaka som er mindre utbreidd i 2007 (9 prosent) enn i 2001 (11 prosent).

Tilgangskontroll og kameraovervaking fører til at dei fleste kjenner seg tryggare. Særleg kvinner opplever at tilgangskontroll og kameraoverva-

²⁶ Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

²⁷ Avsnittet byggjer i stor grad på Econ-rapport nr. 2009-083.

²⁸ Arbeidstilsynet, Årsrapport 2010

²⁹ Econ-rapport nr. 2009-083

³⁰ Econ-rapport nr. 2009-083

³¹ Registerdata frå Statistisk sentralbyrå

³² Det var i 4. kvartal 2009 74 654 lønntakarar på korttidsopphald i Noreg. 21 prosent av lønntakarane på korttidsopphald var i den same perioden tilsette i bedrifter som leigde ut arbeidskraft. Statistisk sentralbyrå

³³ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*

³⁴ Bråten, M. mfl. (2008)

king gjer at dei kjenner seg tryggare i arbeidssituasjonen. Ein liten del opplever likevel at direkte overvaking av arbeidsplassen i form av tilgangskontroll og kameraovervaking verkar krenkjande.

I underkant av éin av fem svarer at telefon, e-post eller nettsidebruk blir kontrollert. Samtidig er det relativt mange som svarer «veit ikkje» på desse spørsmåla. Overvaking av telefonbruk, e-post og nettsidebruk blir i større grad opplevd som krenkjande enn bruk av tilgangskontroll og kameraovervaking. Samanlikna med undersøkinga i 2001 har det vore ein liten nedgang i prosentdelen som opplever desse tiltaka som krenkjande. I 2005 var det 5 prosent som opplevde tilgangskontroll som krenkjande, og 11 prosent som opplevde TV-/videoovervaking som krenkjande. I 2007 svarte 4 prosent at dei opplevde tilgangskontroll som krenkjande og 8 prosent at dei opplevde kameraovervaking som krenkjande. Kameraovervaking er blitt meir og meir vanleg både på arbeidsplassen og i det offentlege rommet. Ein nedgang i prosentdelen som opplever denne forma for overvaking som krenkjande, kan vere eit teikn på at arbeidstakarane no i større grad har vant seg til dette.

Andre former for kontrolltiltak som ikkje er kartlagde i same grad, er eigenerklæringar om vandel, erklæringar om eiga helse og også urin- og blodprøver som blir tekne for å motverke alkohol og stoffmisbruk blant dei tilsette.

Eit vesentleg punkt i arbeidsmiljølova når det gjeld kontrolltiltak i verksemda, er drøfting, informasjon og evaluering av kontrolltiltak med dei tillitsvalde for arbeidstakarane. I studien svarer nærare halvparten at tilsette eller tillitsvalde har vore delaktige i utforminga av kontrolltiltaka, men det blir samtidig oppgitt at relativt mange svarer at dei ikkje er sikre på om representantar for dei tilsette har vore involverte i prosessen. Eit mindretal seier at det er utarbeidd retningslinjer for korleis informasjon frå dei ulike tiltaka skal brukast.

3.7 Varsling

I 2007 blei det innført nye reglar om varsling, for å styrkje den reelle yringsfridommen i tilsetjingsforhold. Hovudmålet var å signalisere at varsling er lovleg og ønskjeleg.

Ei evaluering av varsling, varslingseffektivitet og konsekvensar av varslinga blei gjennomført i 2010.³⁵ Evalueringa byggjer på ei spørjeundersø-

king som 6000 arbeidstakarar svarte på, og gir dermed eit godt utgangspunkt for å seie noko generelt om tilstanden med omsyn til varsling i norsk arbeidsliv. Evalueringa slår fast at varslarar i Noreg blir straffa sjeldnare, og at varslinga er meir effektiv enn det som er rapportert i internasjonal litteratur. Grunnen kan vere institusjonelle forskjellar i arbeidslivet. Ei arbeidsmiljølov som omfattar majoriteten av norsk arbeidsliv, kollektive avtalar og eit utstrekt partssamarbeid, skaper ifølgje Trygstad (2011) betre vilkår for varsling.

Evalueringa avdekkjer vidare at kjennskapen til føresegnene i arbeidsmiljølova om varsling ikkje er særleg god. Kjennskapen er òg avhengig av posisjon. Arbeidstakarar har dårlegare kjennskap til reglane enn leiarar og tilsette med tillitsverv. Heile 48 prosent av arbeidstakarane og 28 prosent av leiarane svarer at dei ikkje har kjennskap til føresegnene. Kjennskapen er dårlegast i privat sektor og best i kommunal sektor.

Av evalueringa går det fram at 34 prosent av utvalet for undersøkinga svarer at dei har vore vitne til, har avdekt eller har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen dei siste 12 månadene som burde ha vore stoppa. Brot på HMS-instruksar blir oppgitt oftast (17 prosent), medan berre 1 prosent har vore vitne til eller avdekt bestikkingar eller korrupsjon, 6 prosent handlar om økonomiske forhold, 35 prosent er brukar- eller kunderelaterte forhold, 38 prosent dreiar seg om systemsvikt, 15 prosent om psykososiale forhold og 6 prosent svarer anna. Det er oftast kollegaer som er ansvarlege for det kritikkverdige forholdet, dernest leiarar og toppleinga.

53 prosent av dei som seier at dei har vore vitne til, har avdekt eller opplevd kritikkverdige forhold dei siste 12 månadene, har varsla om dette. 19 prosent seier at også andre har varsla om det same forholdet. Evalueringa stadfestar at norske arbeidstakarar går tenesteveg når dei varslar om kritikkverdige forhold. Den viktigaste grunnen til å unnlata å varsle blir oppgitt å vere at det ville bli for ubehageleg. 25 prosent svarer også at dei mangla informasjon.

Enkelte forhold aukar sjansen for varsling: Kvinne, fagorganisert, verv som representant for dei tilsette, utan leiaroppgåver, skriftlege varslingsrutinar og kritikkverdige forhold i form av systemsvikt er blant desse forholda.

Nesten 50 prosent av dei spurde svarer at forholdet blei løyst eller forbetra ved varslinga. Éin av tre svarer at det ikkje blei noka vesentleg endring. Den vanlegaste reaksjonen ein varslar får, er positiv. 55 prosent får positive reaksjonar, og 32 prosent får ingen reaksjonar. 13 prosent får blanda

³⁵ Trygstad, S.C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?*

eller negative reaksjonar. Forhold som verkar inn på reaksjonar ved varsling, er identifiserte nærmarer i rapporten. Kjønn, skriftlege varslingsrutinar, tillitsvaldressursar, den ansvarlege sin posisjon, inngått IA-avtale, gjennomførte omorganiseringar eller tema for varslinga har innverknad her. Av varslarar som er blitt sanksjonerte, er det 45 prosent som ikkje er kjende med at det går an å søkje vern mot gjengjelding.

31 prosent av deltakarane svarer at det ikkje er utarbeidd skriftlege varslingsrutinar, jf. arbeidsmiljølova § 3-6, medan 27 prosent svarer at dei ikkje veit. 78 prosent av dei som svarer at dei har rutinar for varsling, seier at dei kan brukast for alle former for varsling.

Åtte av ti varslarar svarer at dei ville ha varsle igjen. Det er ein relativt sterk samanheng mel-

lom reaksjonar og viljen til å varsle igjen – dei som er blitt sanksjonerte, vil i større grad ikkje varsle på nytt. Evalueringa gir også klare indikasjonar på at det å straffe ein varslar har konsekvensar for den enkelte, men også for heile arbeidsfellesskapen. Ytringsklimaet kan bli påverka i negativ retning.

To av ti toppleiarar har fått varsel dei siste 12 månadene. Majoriteten av dei reagerer aktivt på varslingane. Drygt tre av ti med tillitsverv svarer at verneombod, tillitsvalde eller andre representantar for dei tilsette har fått ei meir sentral rolle i varslarsaker enn før føresegnene blei sette i verk. Sju av ti av desse svarer at saka blei løyst eller forbetra etter at dei blei involverte.

4 Arbeidsmiljø og helse i Noreg i eit europeisk perspektiv

Ei beskriving av arbeidsmiljøet i Noreg basert på norske data kan fortelje oss om utviklingstrekk i arbeidsmiljøet over tid og om forskjellar og likskapar mellom yrke og bransjar ut frå ein norsk målestokk. Ein slik målestokk kan fortelje oss korleis eit gjennomsnitt av norske arbeidstakarar opplever sitt eige arbeidsmiljø, men for å få innblikk i om dette gjennomsnittsnivået gir indikasjonar på gode eller dårlege arbeidsvilkår, er det nødvendig å sjå oss sjølve opp mot andre land som det er nærliggjande å samanlikne oss med. Den europeiske arbeidsmiljøundersøkinga frå 2010 og 2005 (EWCS) gir oss det mest oppdaterte samanlikningsmaterialet.¹ Dette er den einaste arbeidsmil-

jøundersøkinga som samanliknar arbeidsmiljøforhold i EU og Noreg.

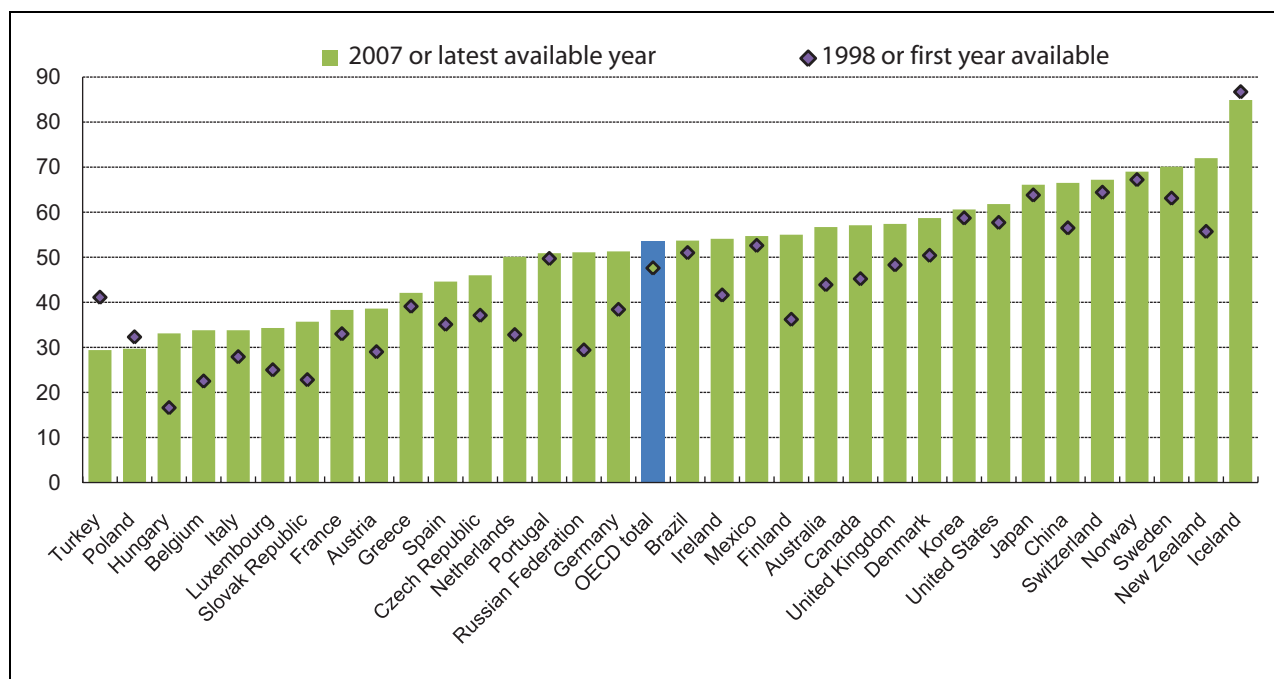
Tal frå Eurostat og OECD viser at Noreg er blant dei landa i Europa som har den høgste sysselsetjinga, den lågaste prosentdelen arbeidsledige og ein høg prosentdel som rapporterer helserelatert fråvær. Noreg er også blant dei landa i Europa med høgst prosentdel kvinner i arbeid.² I aldersgruppa 55–66 år er nærmare 70 prosent i arbeid, og Noreg er blant dei landa som har høgst prosentdel sysselsette i denne aldersgruppa.³

Arbeidstakarane i Noreg seier at dei i større grad har ein fast arbeidskontrakt, medan ein relativt liten prosentdel seier at dei har ein tidsavgrensa kontrakt. Norske yrkesaktive er også blant dei som i minst grad rapporterer frykt for å misse jobben.

¹ Den europeiske arbeidsmiljøundersøkinga European Working Conditions Survey, som blir utført i regi av European Foundation for the improvement for Working and Living Conditions, blei første gongen gjennomført i 1990 og blir teken opp att kvart femte år. Noreg var med i 2000, 2005 og 2010 som ein del av EØS-avtalen, og deltakinga er finansiert av Arbeidsdepartementet.

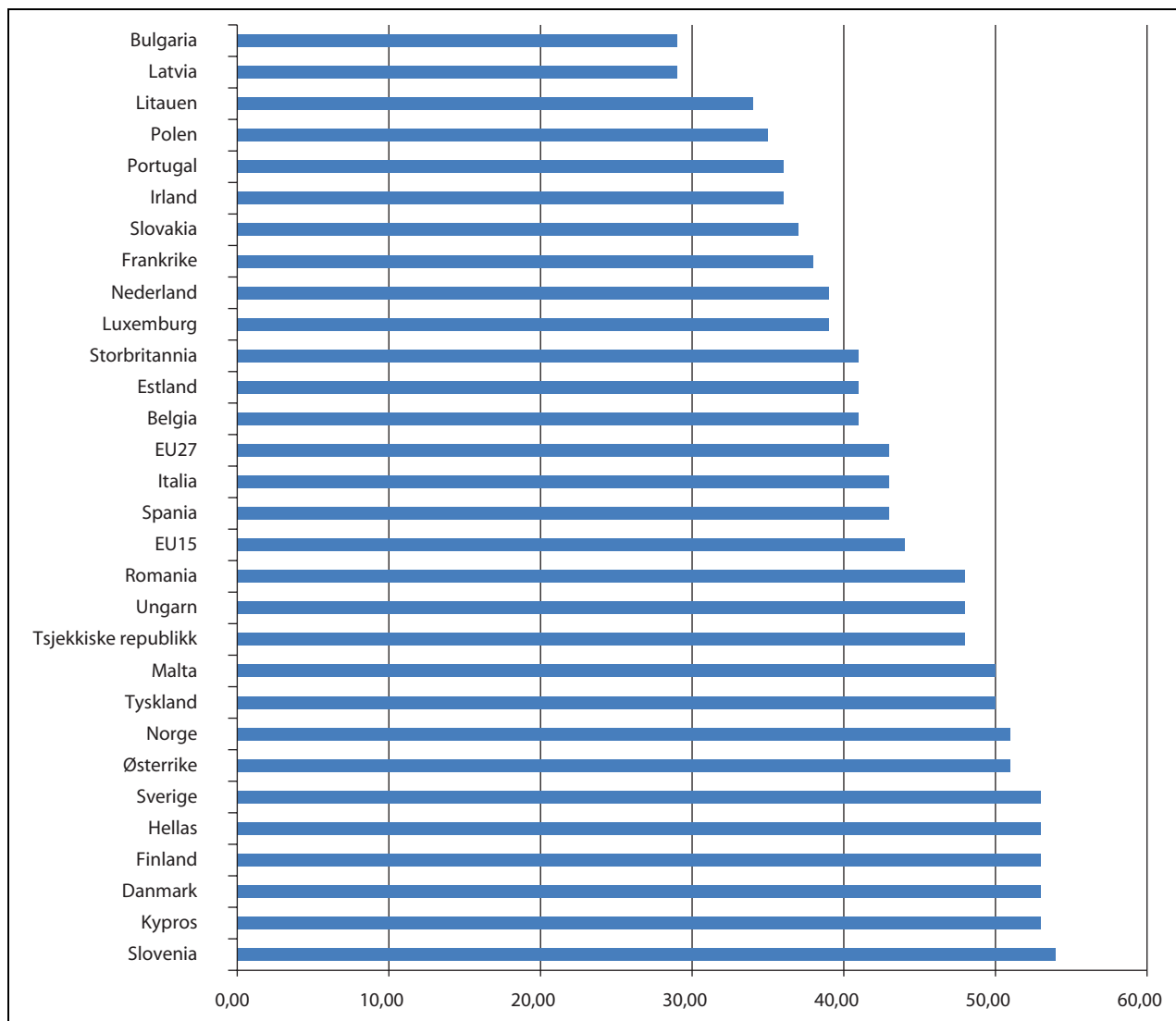
² Eurostat yearbook 2009

³ OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics



Figur 4.1 Prosentdel yrkesaktive i aldersgruppa 55–66 år i ulike OECD-land

Kjelde: OECD



Figur 4.2 Jobbintensitet i EU 27, EU 15, enkeltland i EU og i Noreg (prosent)

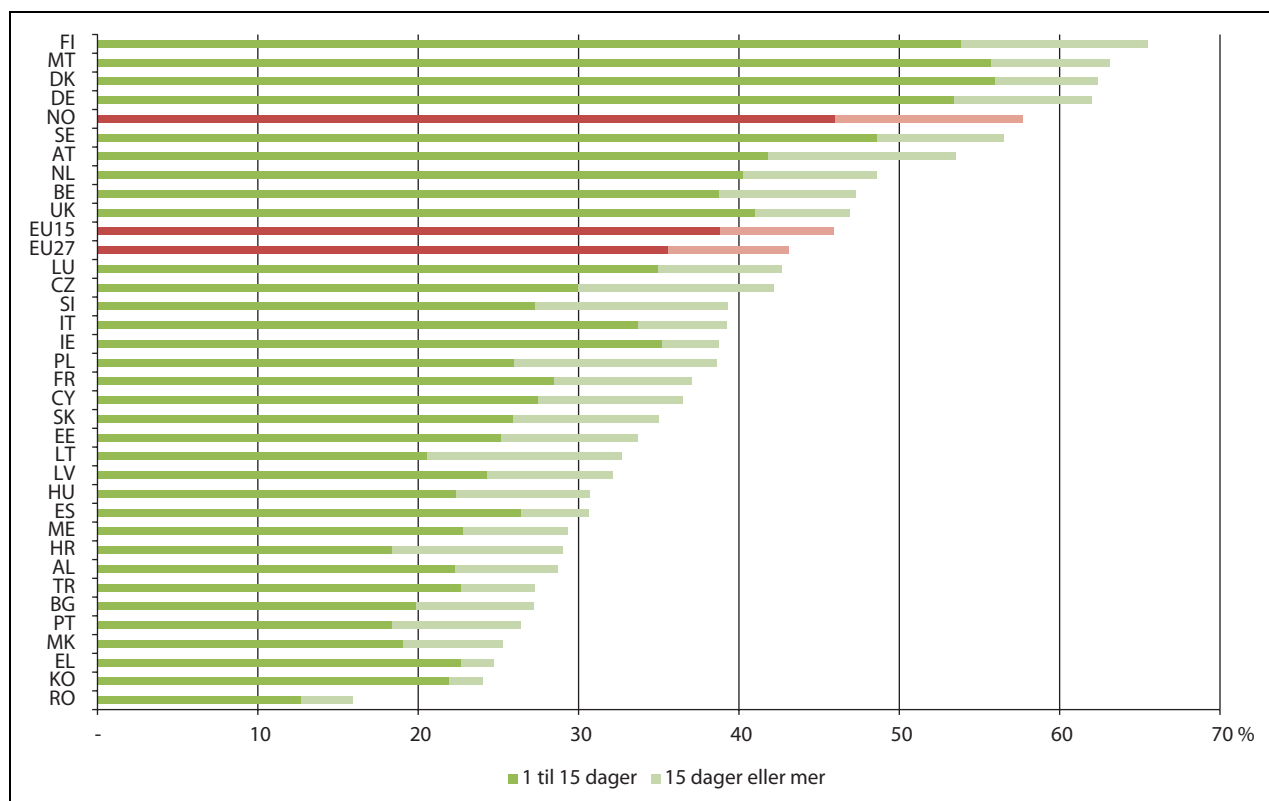
Kjelde: EWCS, 2005

Norske yrkesaktive har i gjennomsnitt ei av dei kortaste arbeidsvekene i Europa, mykje på grunn av at så mange arbeider deltid. Prosentdelen som arbeider lange arbeidsveker i Noreg, definert som gjennomsnittleg arbeidstid på 48 timar eller meir, er også blant dei lågaste i Europa. Arbeidstid og balanse mellom arbeid og fritid er tema som er blitt lyfta fram som tiltakande utfordringar i Europa. Norske yrkesaktive er likevel blant dei som i størst grad rapporterer at arbeidstida er godt tilpassa familieliv og sosiale plikter. Samtidig er norske yrkesaktive blant dei som i størst grad rapporterer at dei blir kontakta utanom arbeidstid heime via telefon eller elektronisk post om ting som gjeld hovudjobben.⁴

Noreg kjem vidare godt ut på ei rekkje psykologiske og sosiale faktorar i arbeidsmiljøet saman-

likna med dei fleste andre europeiske land. Situasjonen i Noreg og i dei andre nordiske land er kjenneteikna av relativt høge krav i jobben, kombinert med ein relativt høg grad av spelerom for å påverke eigen arbeidskvardag og høg grad av sosial støtte frå den nærmaste leiaren og kollegaene. Noreg er òg blant dei landa der flest sysselsette seier at dei har høve til å få betalt fagleg utvikling. Samtidig kjem det fram nokre utfordringar. I løpet av dei siste 15 åra har det vore rapportert om høgre jobbintensitet i EU, og Noreg er blant landa som skårar høgst på jobbintensitet i

⁴ Data om arbeidstakarar som blir kontakta utanom arbeidstid i 2010, vil først ligge føre frå Eurofound ved årsskiftet 2011/2012. Her er det referert til resultatet frå 2005-studien.



Figur 4.3 Prosentdel yrkesaktive som har vore fråverande i løpet av dei siste 12 månadene på grunn av helseplager, i EU 27, EU 15 og enkeltland

Kjelde: EWCS, 2010

undersøkinga.⁵ Noreg er òg blant dei landa der flest arbeidstakarar seier at arbeidstempoet er styrt av direkte krav frå kundar, klientar eller liknande. Ein noko større prosentdel opplever også at dei blir utsette for vald frå pasientar, klientar eller liknande.

Både i Noreg og i EU er oppattekte eller einsidige arm- og handrørsler den oftast rapporterte mekaniske risikofaktoren, men når det gjeld lyfting av personar, ligg norske, svenske og finske sysselsette på topp. Den relativt høge prosentdelen sysselsette som arbeider innanfor pleie og omsorg, kan vere noko av grunnen. På den andre sida er prosentdelen som rapporterer å vere utsette for tunge lyft, vibrasjonar frå handverktøy, maskinar eller anstrengjande arbeidsstillingar, relativt låg i Noreg. Prosentdelen som seier at dei er utsette for støy i arbeidet i 2010, ligg på same nivå som arbeidstakarar i EU sett under eitt. Noreg er blant dei landa som i minst grad rappor-

terer om høge og låge temperaturar. Dette reflekterer mest sannsynleg ulike næringsstrukturar i dei ulike EU-landa.

Sysselsette i Noreg rapporterer i mindre grad enn sysselsette i EU at dei er eksponerte for kjemiske risikofaktorar, men er derimot blant dei som er mest utsette for biologisk materiale. Sysselsette i Noreg seier vidare at dei er godt informerte om helse- og risikoforhold i arbeidet, samanlikna med eit gjennomsnitt av dei sysselsette i EU. I EU 27 rapporterer 25 prosent av dei sysselsette at arbeidet påverkar helsa negativt, medan det i EU 15 er 22 prosent. I Noreg er det 29 prosent. Den høgste prosentdelen sysselsette som rapporterer at arbeidet påverkar helsa negativt, finn vi i dei austreuropeiske landa og Hellas (41 prosent). Dette stemmer overeins med at det er dei sysselsette i dei austreuropeiske landa som rapporterer høgst grad av eksponering for fysiske, kjemiske og ergonomiske risikoforhold i arbeidet. Prosentdelen som rapporterer at arbeidet påverkar helsa negativt, er lågast i Storbritannia (14 prosent) og Irland (11 prosent). Når det gjeld dei nordiske EU-landa, seier 25 prosent at helsa blir påverka negativt av arbeidet. Det er på same nivå

⁵ Jobbintensiteten er basert på to spørsmål, om 1) høgt arbeidstempo og 2) arbeid etter svært stramme tidsfristar. Noreg var blant dei landa som skåra relativt høgt på denne indeksen i 2005, det same var også tilfellet i 2010.

som gjennomsnittet i EU 27. Det kan verke som eit paradoks at nærmare éin av fire arbeidstakarar i dei nordiske landa seier at arbeidet påverkar helsa negativt, samtidig som desse landa oftast rapporterer lågt på risikofaktorar i arbeidet generelt.

Muskel- og skjelettsmerter er den oftast rapporterte helseplaga og blir rapportert av rundt to

tredjedelar av dei sysselsette både i Noreg og i EU generelt.

Undersøkinga viser også at Noreg, saman med dei andre nordiske landa, er blant dei landa der det i størst grad blir rapportert om helserelatert fråvær. Dette stadfestar at det helserelaterte fråværet i Noreg er høgt i ei internasjonal samanlikning.

5 Arbeid, sjukdom og helse

Samanhengen mellom arbeid, sjukdom og helse er svært kompleks. Derfor krev ei kartlegging av arbeidsmiljøtilstanden fleire typar indikatorar. Sjølv om det finst statistiske samanhengar mellom arbeidsvilkår og helsa til arbeidstakarane, kan det vere vanskeleg å påvise årsaka til lidingar knytte til arbeidet for den enkelte. I tillegg til indikatorar for ulykker, skadar og sjukdommar kan indikatorar knytte til fråvær og uførepensjonering, og dessutan levekårsundersøkingane og arbeidskraftundersøkingane, bidra til å gi eit bilete av kva arbeidsmiljøet har å seie for helsa.

5.1 Dokumentasjon av risikofaktorar i arbeidsmiljøet

Vitskapleg forskning om samanhengen mellom arbeid og helse har ein ambisjon om å etablere kunnskap om arbeidsfaktorar som har negative eller positive verknader på helsetilstanden til enkeltmenneske eller grupper av menneske. Eksponeringar eller påverknader er dei arbeidsmiljøfaktorane som den enkelte blir utsett for på arbeidsplassen, medan verknadene er dei effektane vi observerer, til dømes velvære, motivasjon, helse, arbeidsevne, fråvær, pensjonering og kostnadene av desse effektane.

For å vise at ei arbeidsmiljøeksponering er årsak til helseplager og sjukdom (eller andre effektar, slik som motivasjon, produktivitet osv.), må både påverknadsfaktorar og effektar definereast og målast på ein presis måte. Det må visast at påverknaden er til stades før effekten, og at effekten følgjer årsaka over tid. Samtidig må andre forklaringar på den samanhengen som blir observert, kunne utelukkast. I praksis vil forskarar oftast måtte nøye seg med studiar der til dømes ei gruppe menneske blir følgde over tid, og påvise at individ som er utsette for ein eller fleire påverknader i arbeidsmiljøet, endar opp med meir av ein bestemt effekt (til dømes ryggsmertar). Dette tillet at det kan trekkjast konklusjonar om risikofaktorar utan at det kan slåast fast noko endeleg om årsaker eller årsaksmekanismar.

Når ein arbeidsmiljøfaktor blir omtalt som potensielt helseskadeleg, inneber det at det å bli utsett for faktoren kan føre til at den enkelte utviklar helseplager, eller at eksisterande plager forverrar seg. I kva grad dette skjer, er mellom anna avhengig av kor skadeleg det personen blir utsett for, kor stor dose eller mengd personen blir utsett for, og også kor ofte og kor lenge personen er utsett. I mange tilfelle vil også helsekonsekvensen vere avhengig av korleis den enkelte arbeidstakaren reagerer på ulike typar krav i jobben, anten dei er av fysisk eller psykologisk art. Det er store individforskjellar i kva den enkelte toler av eksponeringar. Individuelle eller genetiske eigenskapar, tidlegare erfaringar og eksponeringar (oppvekst, tidlegare sjukdom, læring, livsstil osv.) verkar inn på korleis menneske reagerer på eksponeringar og kor store belastningar individet toler før det oppstår helseproblem. Erfaringsmessig har forskarar sjeldan full oversikt over alle faktorane som kan verke inn på dei samanhengane som blir observerte.

5.2 Innsamling av data om eksponeringar og effektar

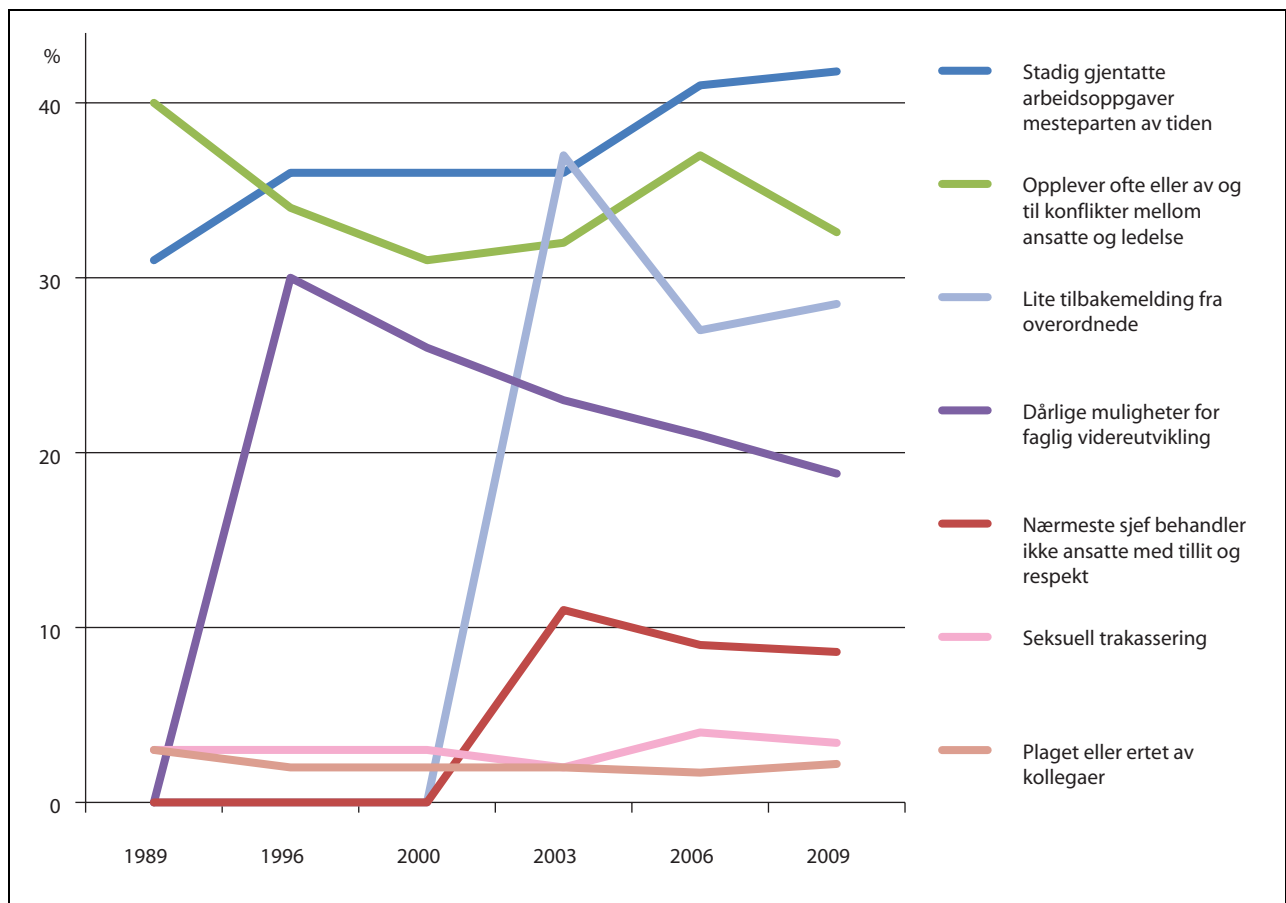
Eksponeringar kan målast med både objektive og subjektive metodar. Objektive metodar, til dømes observasjonar, kan brukast til måling av visse fysiske (mekaniske) eksponeringar som støy, tyngda på objekt som blir lyfta eller flytta, talet på lyft og kjemisk eksponering (til dømes innandring av stoff). Objektive metodar kan også brukast for registrering av arbeidstid og type arbeidsoppgåver. Objektive målingar av arbeidsmiljøet vil som hovudregel vere svært kostnads-krevjande. Det må gjerast identiske målingar på svært mange arbeidsplassar, representative for alle arbeidsplassar i landet, for å få fram representative data på nasjonalt nivå. Subjektive metodar er spørjeskjema eller telefonintervju av eit representativt utval av arbeidstakarar som rapporterer om eigne arbeidsvilkår og arbeidsforhold. Spørjeskjemadata er som hovudregel baserte på kva enkeltpersonar svarer på eit sett av standardiserte spør-

mål, og slike undersøkingar vil per definisjon vere påverka av mange individuelle eller sosialt avhengige eigenskapar, til dømes referanserammer, oppfatningar, personlegdom, helsetilstand og funksjonsevne. Ved samanlikning av nivå i eksponering mellom yrkesgrupper er det likevel rimelig grunn til å gå ut frå at individuelle tendensar til å svare i den eine eller andre retninga jamnar seg ut, slik at sjølvrapportering på yrkesnivå gir eit akseptabelt påliteleg bilete av kor belastande dei enkelte yrka, med tilhøyrande arbeidsoppgåver, blir opplevde. Forskarar tek likevel høgde for at individuelle motiv for å rapportere i den eine eller andre retninga kan påverke samanlikninga mellom yrkesgrupper, i den grad det er ein seleksjon av spesielt sårbare eller robuste individ til visse grupper, eller dersom belastninga i nokre yrke er så stor at mange med redusert helse fell frå. Både for subjektive metodar og objektive metodar kan feilkjelder ha avgjerande innverknad.

5.3 Psykologiske, sosiale og organisatoriske faktorar

Eit systematisk arbeid retta mot psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar handlar både om å fremje positive faktorar (positive utfordringar, meningsfullt arbeid, medbestemming, sosial støtte, anerkjening og påskjøning) og å redusere førekomen av visse risikofaktorar (for stort arbeidspress, vald eller truslar om vald, lange arbeidsveker, nattarbeid og uvisse knytt til endringar og omstillingar). Kunnskap om kva psykologiske, sosiale og organisatoriske arbeidsfaktorar som har konsekvensar for helse og sikkerheit, er viktig, både for reduksjon av helserisiko og styrking av positive faktorar.

Generelt blir det teikna eit positivt bilete av tilstanden blant norske yrkesaktive, og utviklinga ser ut til å gå i ønskt retning. Trendar i det psykososiale arbeidsmiljøet kan likevel berre rapporterast for enkelte utvalde faktorar, sidan mange av spørsmåla ikkje er samanliknbare over tid. Nokre utviklingstrekk kan likevel antydast. I løpet av det



Figur 5.1 Trendar innanfor psykologiske og sosiale faktorar i arbeidsmiljø i perioden 1989–2009 (prosentdel av alle yrkesaktive)

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

siste tiåret rapporterer norske yrkesaktive i større grad enn før at dei opplever å få tilbakemelding frå dei overordna. Færre rapporterer om dårlege vilkår for å vidareutvikle seg fagleg. Motsett har prosentdelen som seier at dei har stadig oppattekne arbeidsoppgåver mesteparten av tida, auka. Nivået av seksuell trakassering og plaging eller erting har derimot vore relativt stabilt dei siste tjue åra.

5.3.1 Krav på jobben og høve til å styre eigen arbeidskvardag (kontroll)

Krav-kontroll-modellen rettar merksemda mot rammer for arbeidet og planlegginga av innhaldet i arbeidet.¹ Ifølgje modellen oppstår vekst og utvikling i ein arbeidssituasjon gjennom moderat høge krav og utfordringar, kombinert med varierte arbeidsoppgåver og høve til sjølv å styre eigen arbeidskvardag (høg grad av kontroll). Motsett er det dokumentert at høge jobbkrav i kombinasjon med lite høve til å styre eigen arbeidskvardag aukar risikoen for ei rekkje helseproblem, spesielt hjarte- og karsjukdom blant menn, og depresjon og rygg- og nakkesmerter blant både menn og kvinner. Visse grupper av tilsette, helst menn i yrke med låg kontroll, viser også ein tendens til å pensjonere seg tidlegare enn andre.

Høge krav kan bli eit problem ved høg intensitet over lengre tid, men eit visst press er ein viktig del av det som for mange verkar motiverande i jobben. I Noreg har undersøkingar vist at tilsette i yrke med mykje press pensjonerer seg seinare enn andre.²

Levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø frå 2009 (LKU-A 2009) viser at to av fem rapporterer høge krav, definert her som at det er både nokså ofte eller svært ofte for mykje å gjere, og at det må arbeidast i eit høgt tempo. Høg kontroll, her definert som at ein i stor grad både kan bestemme eige arbeidstempo og påverke avgjerder om eige arbeid, blir rapportert av éin av tre.

Éin av fire yrkesaktive rapporterer om høge krav utan tilsvarande høg kontroll. Yrkesgruppene som i størst grad er kjenneteikna av ein slik arbeidssituasjon, er sjukepleiar, lærar med 3-årig høgskule, servicepersonell (hotell og restaurant), lege- og tannlegesekretær, apotekteknicar, advo-

kat, jurist og dommar. I desse gruppene er det fleire enn to av fem som rapporterer dette.

5.3.2 Lønn, anerkjenning og karrieresjansar: innsats og påskjøning

Innsats-påskjøning-(u)balanse-modellen rettar merksemda mot arbeidet som ein kontraktfesta byteprosess, der innsats blir kompensert i form av ei tilfredsstillande påskjøning.³ Eit godt arbeidsmiljø er ifølgje modellen kjenneteikna av ein balanse mellom krava i jobben og innsatsen som blir lagd ned, og påskjøninga ein får i form av lønn, anerkjenning og statuskontroll (jobbtryggleik, karrieresjansar og uttelling for utdanning).

Ei permanent oppleving av utilstrekkeleg påskjøning og verdsetjing er dokumentert å auke risikoen for hjarte- og karsjukdom og depresjon. Arbeidsmiljøkartleggingar i Noreg dei seinare åra har i stor grad vore baserte på krav-kontroll-modellen, og i mindre grad på forskning og kartlegging av dimensjonane som inngår i innsats-påskjøning-modellen. Fleire studiar har vist at dei to modellane kan utfylle kvarandre ved at dei fangar opp ulike aspekt ved arbeidsmiljøet som verkar inn på helsa til arbeidstakarane.

I levekårsundersøkinga 2009 svarer éin av tre at dei er heilt eller delvis ueinige i påstanden om at lønna er rett i forhold til eigen innsats og prestasjon på jobben. Yrkesgruppene som i størst grad opplever at lønna ikkje står i forhold til innsatsen, er sjukepleiar, førskulelærar, lege- og tannlegesekretær, apotekteknicar, pleie- og omsorgsarbeidar og andre helseprofesjonar med høgskuleutdanning. I desse gruppene er det mellom 46 og 67 prosent som rapporterer dette. Yrkesforskjellen blir også gjenspegla i ein kjønnsforskjell: 40 prosent av kvinnene og 25 prosent av mennene er ueinige i at lønna står i forhold til innsats og jobbprestasjonar.

I alt åtte prosent svarer at dei er heilt eller delvis ueinige i påstanden om at arbeidstakaren får den respekten og anerkjenninga han eller ho fortener på jobben, sett i forhold til eigen innsats og prestasjonar. Det er relativt små yrkesforskjellar, men tre grupper skil seg noko ut: reinhaldar, designar, kunstnar og liknande, og dessutan førskulelærar. I desse gruppene er det mellom 16 og 17 prosent som meiner at dei opplever for lite respekt og anerkjenning.

¹ Karasek, R. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain – implications for job redesign. I: *Administrative science quarterly*, 24(2)

² Blekesaune, M. og Solem, P. E. (2005). Working conditions and early retirement: a prospective study of retirement behavior. I: *Research on Aging*, 27 (1)

³ Siegrist, J. (1996). Adverse health effects of high-effort/low reward conditions. I: *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 1 (1)

5.3.3 Sosialt samspel i arbeidssituasjonen

Sosialt samspel er eit vidt omgrep som omfattar mengd og kvalitet i interaksjonar og møte med leiarar, andre tilsette i bedrifta eller kundar og klientar.

Positive sosiale relasjonar (tilbakemelding, støtte, rettferdig behandling) går ein ut frå reduserer nivået av mellommenneskeleg press, samtidig som det fremjar motivasjon og ei meir positiv verdsetjing av ein sjølv og arbeidsmiljøet. Ei rekkje effektar av negative sosiale relasjonar, til dømes konfliktar og ytterpunkta vald, mobbing og trakassering, kan føre til store negative konsekvensar for den enkelte og for arbeidsplassen.

Støtte frå leiaren og rettferdig leiing

Spørsmålet om kva den nærmaste leiaren har å seie for helsa og trivselen til arbeidstakarane, er samansett, og det er truleg fleire faktorar som verkar saman. Sosial støtte består av fleire faktorar, slik som praktisk assistanse og hjelp, informasjonsstøtte, emosjonell støtte og tilbakemelding. Lite sosial støtte frå den nærmaste leiaren er ein dokumentert risikofaktor for rygg- og nakkesmerter. Generelt er sosial støtte bra for helsa og trivselen, men nokre undersøkingar har vist at enkelte som seier at dei får svært mykje støtte, rapporterer negative effektar, kanskje på grunn av ei oppleving av stigmatisering.

Funn frå levekårsundersøkinga 2009 viser at sju av ti opplever at dei ofte kan få støtte frå overordna når dei treng det, og åtte av ti opplever at den nærmaste leiaren deira behandlar dei tilsette rettferdig og upartisk. Trass i relativt høg grad av leiarstøtte rapporterte 29 prosent av alle yrkesaktive om manglande tilbakemelding frå den nærmaste leiaren. Innanfor yrkesgruppene førar (buss og bane), flygar, skipsbefal, lektor, lærar med universitetsutdanning, lege, psykolog, tannlege, farmasøyt, veterinær, sjukepleiar, operatør, handverkar i næringsmiddelproduksjon og reinhaldar rapporterte meir enn 40 prosent om lite tilbakemelding frå den nærmaste leiaren.

I dei siste åra har også omgrepet «rettferdige organisasjonar» fått større merksemd. Omgrepet viser til leiaren si åtferd og behandling av dei tilsette og til verksemda sitt innebygde system for å sørge for at alle tilsette blir rettferdig behandla. Oppleving av låg rettferd i organisasjonen er funne å gi større risiko for psykisk stress, sjukefråvær og hjarte- og karsjukdom.

Tal frå levekårsundersøkinga 2009 viser at åtte av ti opplever at den nærmaste leiaren deira behandlar dei tilsette rettferdig og upartisk. Det

er til dels store ulikskapar mellom yrkesgruppene, og rundt éin av tre operatørar, handverkarar i næringsmiddelindustrien, lagermedarbeidar, logistikarar, sysselsette i landbruk/fiske/oppdrett og førskulelærarar fortel om manglande rettferdig leiing på arbeidsplassen.

Støtte frå kollegaer

Dei fleste er saman med arbeidskollegaer i mange timar kvar arbeidsdag, og forholdet til kollegaene er sjølv sagt viktig. Fleire studiar har vist at manglande sosial støtte frå kollegaer er ein risikofaktor for mentale helseplager, og at manglande sosial støtte kan gi større risiko for ryggsmertar og sjukefråvær på grunn av desse plagene.⁴ Funn blant norske hjelpepleiarar viser at eit lite støttande sosialt klima på arbeidsplassen gir større risiko for ryggsmertar og sjukefråvær på grunn av ryggsmertar.

Norske arbeidstakarar rapporterer at dei er godt fornøgde med det sosiale miljøet på jobben. I europeisk samanheng rapporterer rundt 70 prosent at dei får støtte frå kollegaer, medan det i Noreg er 85 prosent som rapporterer dette. Det er om lag på same nivå som i Sverige (88 prosent) og Danmark (90 prosent).⁵ Levekårsundersøkinga 2009 viser at 84 prosent av norske yrkesaktive seier at dei ofte får sosial støtte frå kollegaer. Det er relativt små forskjellar mellom yrkesgrupper.

Forhold til kundar og klientar

Stadig fleire arbeider i yrke som inneber direkte kontakt med kundar og klientar. Dette inneber at mange av arbeidsoppgåvene må løysast i møte med ein eller fleire kundar, og at arbeidstakaren blir styrt tidsmessig av andre enn ein sjølv og arbeidsgivaren. Slik kontakt kan vere både hyggelig og givande, men det kan òg vere ei kjelde til tidspress og kjenslemessige påkjenningar. Kunde-/klientkontakt stiller ofte krav til arbeidstakaren om smil, høfleg framferd, engasjement og empati, uavhengig av eiga dagsform eller kva humør ein er i. Det å heile tida måtte bruke eigne kjensler for å skape ei stemning som gir fornøgde kundar eller klientar, kan over tid verke kjenslemessig utmattande.

Det manglar likevel god dokumentasjon på i kva grad dei emosjonelle komponentane i jobben har negative helserelaterede konsekvensar.

⁴ Knardahl, S. mfl. (2008). *Arbeid som årsak til muskelskjelettlidelser. Kunnskapsstatus 2008*.

⁵ European Working Conditions Survey, 2005

Meir enn halvparten av norske yrkesaktive (72 prosent kvinner og 50 prosent menn) har kontakt ansikt til ansikt eller over telefon med klientar/kundar meir enn halvparten av arbeidsdagen.

I alt 18 prosent (27 prosent kvinner og 10 prosent menn) rapporterte i 2009 at dei i høg grad må takle sterke kjensler hos kundar eller klientar. Innanfor yrkesgruppene sjukepleiar, sosionom, vernepleiar, barnevernspedagog, lege, psykolog, tannlege, pleie- og omsorgsarbeidar og førskulelærar, rapporterte fleire enn éin av to at dei i høg grad må hanskast med sterke kjensler i jobben sin.

Færre opplyste at dei i høg grad må skjule negative kjensler overfor kundar eller klientar. Dette gjeld for nærmare åtte prosent i heile yrkesbefolkninga. I tillegg til helsearbeidarar rapporterte særleg frisørar (42 prosent) og servicepersonell (32 prosent) høgt på denne emosjonelle dimensjonen.

Høg eksponering for krav frå kundar, leiarar, kollegaer og eigarar er ein faktor som opptre hyppig i jobbar som kan karakteriserast som læringsintensive. At dei tilsette er eksponerte for omgivnadene, kan til dømes innebere at operatørar tek imot ordren frå kunden direkte, i staden for at han blir formidla av ein formann, og at dei sjølve tek kontakt med leverandørar til bedrifta. Tradisjonelt har fleirtalet av dei tilsette vore meir «verna» bak leiarar, ekspertar, salsavdelingar og andre organisasjonsledd, som sorterer informasjonen og tek faglege avgjerder. Eksponering for omgivnadene kan føre til læring og utvikling for dei tilsette. For at eksponeringa skal resultere i læring og meistring, og ikkje berre stress over at krava er umoglege å oppfylle, må arbeidstakarane ha ressursar til rådvelde, i form av høve til læring. Døme på viktige læringsressursar kan vere faglege rettleiarar og ekspertar, kompetente kollegaer, yrkes- eller profesjonsnettverk, databasar eller fagtidsskrift, og dessutan tid til å utnytte slike ressursar.⁶ Sjå nærmare omtale av lærevilkåra i punkt 2.2.5.

Trakassering og mobbing

Trakassering og mobbing dreiar seg om vedvarande negative handlingar mot eitt eller fleire individ som, reelt eller opplevd, er underlegne i den aktuelle situasjonen. Mobbing og trakassering er uønskete handlingar med store negative konsekvensar for den enkelte og for arbeidsfelles-

skapen. Det er forska mykje på korleis mobbing i arbeidslivet skal definerast og kartleggast. Derimot er dei helsemessige konsekvensane av mobbing mindre studerte. Personar som har opplevd mobbing, rapporterer høgare førekomst av ulike typar stressrelaterte symptom, til dømes angst og depresjonssymptom. På grunnlag av symptombiiletet hos hardt ramma er det blitt hevda at nokre av dei kan lide av posttraumatisk stresslidning.⁷

Dei første studiane av førekomst av mobbing i norsk arbeidsliv blei utførte tidleg på 1990-talet og viste at rundt 9 prosent av norske arbeidstakarar opplevde seg mobba på jobben i løpet av dei siste seks månadene.⁸ Seinare, i 2005, opplyste 4,5 prosent av arbeidsstokken at dei opplevde seg mobba på jobben, noko som var på linje med funn i andre skandinaviske land.⁹

I levekårsundersøkinga 2009 rapporterte 2,2 prosent at dei var blitt utsette for plaging eller ubehageleg erting av kollegaer ein gong i månaden eller meir, og 1,6 prosent opplevde dette frå den nærmaste leiaren. Samla rapporterte 3 prosent at dei var blitt utsette for plaging eller erting. Dette tilsvarear om lag 70 000 personar i heile yrkesbefolkninga. Mobbing ser ut til å vere nokså jamt fordelt i ulike grupper, både når det gjeld kjønn, alder, utdanning og sektor. Levekårsundersøkinga gir noko lågare førekomst enn det andre undersøkingar har gitt. Både måten spørsmålet blir stilt på, og ulike utvalspopulasjonar, kan verke inn her. Levekårsundersøkinga er basert på eit landsrepresentativt utval av personar. Elles er det nokså vanleg at arbeidsmiljøundersøkingar er bedrifts- eller bransjeundersøkingar, noko som gir eit anna utval og dermed kanskje også andre førekomsttal.

Den same undersøkinga viste at 3,4 prosent av alle yrkesaktive rapporterte at dei var utsette for seksuell trakassering minst ein gong i månaden, og dette var langt vanlegare blant kvinner enn blant menn. Enkelte yrkesgrupper rapporterte også å vere særleg utsette for seksuell trakassering, til dømes servicepersonell i hotell- og restaurantbransjen (24 prosent), pleie- og omsorgsarbeidarar (14 prosent) og sjukepleiarar (13 prosent).

Vald og truslar om vald

Vald eller truslar om vald kan dreie seg om slag, spark, dytting, lugging eller andre fysiske angrep,

⁶ Skule, S. og Reichborn, A.N. (2000). *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*

⁷ Glasø, L. mfl. (2009). Grunnleggende antagelser og symptomer på posttraumatisk stresslidelse blant mobbeofre. I: *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 46 (2)

⁸ Einarsen, S. og Raknes, B.I. (1991). *Mobbing i arbeidslivet*

⁹ Einarsen mfl. (2007). *Measuring exposure to bullying at work*

eller truslar om slike handlingar. Ein norsk studie blant arbeidstakarar i tenester for psykisk utviklingshemma, på barnevernskontor og på barnevernsinstitusjonar fann at 60 prosent rapporterte å ha opplevd vald eller truslar eller begge delar. Ein av fem opplevde dette medan dei arbeidde åleine. Dei arbeidstakarane som hadde vore utsette for vald eller truslar om vald, rapporterte større mistriksel og meir utbreidd ønske om å slutte i jobben. Åtte prosent av arbeidstakarane rapporterte å ha vore sjukmelde på grunn av vald eller truslar om vald dei siste 12 månadene.¹⁰

I LKU-A 2009 rapporterte om lag seks prosent av alle yrkesaktive at dei hadde vore utsette for vald eller truslar om vald på jobben. Dette tilsvarende om lag 150 000 personar i heile yrkesbefolkninga. Vald som gav synlege merke, var mindre vanleg (1,9 prosent) enn vald som ikkje gav synlege merke og/eller truslar om vald (3,5 prosent). Ein større prosentdel kvinner (9,1 prosent) enn menn (4,0 prosent) rapporterte at dei hadde vore utsette for vald eller truslar om vald. Høgst førekomst blei rapportert innanfor helsetenester og sosiale tenester, særleg blant sosionomar, vernepleiarar, barnevernspedagogar, men også blant pleie- og omsorgsarbeidarar og sjukepleiarar. Andre utsette grupper er arbeidstakarar som arbeider åleine, særleg om natta.

5.3.4 Arbeidstida sin innverknad på helse

Lange arbeidsdagar og arbeidsveker

Ei rekkje studiar har dokumentert at lange arbeidsdagar er assosierte med større risiko for arbeidsulykker, noko som blir underbygd av observasjonar av gradvis redusert yteevne ved arbeid utover normal arbeidstid. Fleire studiar tyder på ein vesentleg auke i ulykkesrisiko ved arbeid utover 8 timar per dag, men effekten er tydelegast ved lange arbeidsøkter utover 12 timar, der mange studiar viser ei dobling av ulykkesrisikoen.¹¹

Når det gjeld helseeffektar, er den kunnskapen som ligg føre om konsekvensar av lange arbeidsveker eller overtid, mangelfull. Det finst heller ingen dokumentasjon på om det finst ei kritisk overtidsgrense.

Ei europeisk samanlikning viser at prosentdelen som rapporterer å arbeide lange arbeidsveker (meir enn 48 timar) i Noreg, er låg i europeisk samanheng.¹² I Noreg er det vanleg å definere ei

arbeidsveke som lang når ho er over 45 timar per veke. I LKU-A 2009 rapporterte om lag 17 prosent (25 prosent blant menn og 8 prosent blant kvinner) at dei arbeider lange veker. Dette utgjer nærare 420 000 yrkesaktive.

Lange arbeidsveker er vanlegast innanfor ulike grupper av leiarar, men også i primæryrka og i sjåføryrke. Også yrkesgruppa med advokatar og legar, psykologar, tannlegar osv. har relativt lange arbeidsveker. Innanfor desse gruppene opplyste mellom 33 og 44 prosent at dei arbeider lange veker.

Skift- og turnusarbeid

Natt- og skiftarbeid er dokumentert å gi større risiko for forkorta søvn, nedsett yteevne og større ulykkesrisiko.¹³ Ulykkesrisikoen er særleg relatert til nattskift, og risikoen synest å auke med talet på påfølgjande dagar på skift, og frå 6. til 12. arbeidstime. Effekten av det å ta pausar på førekomsten av ulykker er lite studert, men ein studie har vist at ulykkesrisikoen aukar for kvar halvtime som har gått sidan den førre pausen.

Det finst fleire studiar som påviser større risiko for mage- og tarmplager og sjukdommar blant skiftarbeidarar, men det er ingen sterke haldepunkt for å hevde at det ligg føre ein årsaks-samanheng. Fleire studiar har òg funne at skiftarbeidarar har ein høgre risiko for å utvikle hjarte- og karsjukdom over tid, men tilsvarende mange studiar har ikkje funne støtte for ein slik samanheng. Nokre få studiar har vist at psykiske plager aukar sjansen for at ein person søkjer seg vekk frå skiftarbeid, men det synest ikkje å liggje føre nok dokumentasjon for å hevde at skiftarbeid i seg sjølv er ein risikofaktor for psykiske helseproblemer. Færre studiar har undersøkt kreftisiko. Ei overvekt av desse studiane har rapportert ein større risiko for brystkreft blant kvinner som har vore eksponerte for nattarbeid over lang tid, medan det finst mindre kunnskap om andre kreftformer. Vidare er det visse indikasjonar på at kvinner som arbeider regelmessig natt, har større risiko for seinabort.

Arbeidstida har innverknad på forholdet mellom arbeid og privatliv

Arbeidstida kan påverke både tida og overskotet den enkelte har til rådvelde for å møte plikter og forventningar på heimebane. Lange arbeidsveker eller overtid har mykje å seie for opplevinga av

¹⁰ Svalund, J. (2009). *Vold og truslar om vald i offentlig sektor*

¹¹ Lie, J.A.S. mfl. (2008). *Arbeidstid og helse*

¹² European Working Conditions Survey, 2005

¹³ Lie, J.A.S. mfl. (2008)

konflikt mellom arbeidsliv og familieliv. Motsett har deltid ein samanheng med redusert arbeid-/familiekonflikt, særleg for kvinner.

Fleire studiar viser at kvinner og menn som må arbeide utanom standard arbeidstid (kl. 0800 til 1800), har større problem med å kombinere arbeid og familie enn dei som arbeider innanfor normalarbeidsdagen.¹⁴ Fleksibel arbeidstid ser derimot ut til å ha ein positiv effekt på opplevinga av arbeid-/familiekonflikt, utan at biletet er heilt eintydig. Fleksibel arbeidstid kan oppfattast som eit gode i arbeidslivet, fordi det gir høve til å tilpasse arbeidstida etter eigne behov og dermed lette balansen mellom arbeid og familieforpliktingar. På den andre sida kan fleksibiliteten gjere det vanskeleg å setje klare grenser for når, kvar og kor mykje den enkelte skal arbeide. Fleksibel arbeidstid inneber at arbeidstakaren har høve til å påverke når og kvar han eller ho arbeider, til dømes at det er mogleg å styre start- og sluttider, og at ein kan ha heimekontor.

Samanlikna med yrkesaktive i andre land i Europa er norske yrkesaktive blant dei som i størst grad opplever at arbeidstida er godt tilpassa privatlivet, samanlikna med yrkesaktive i andre land i Europa. Tal frå levekårsundersøkinga 2009 viser at om lag 14 prosent rapporterte at krava på jobben ganske ofte eller svært ofte går ut over pri-

vatlivet. Denne opplevinga er noko meir utbreidd i yrkesgrupper kjenneteikna av lange arbeidsveker og arbeid på tidspunkt som ikkje er lette å foreine med heime- og familieliv.

5.3.5 Organisatoriske endringar, arbeidstilknytning og usikker jobb

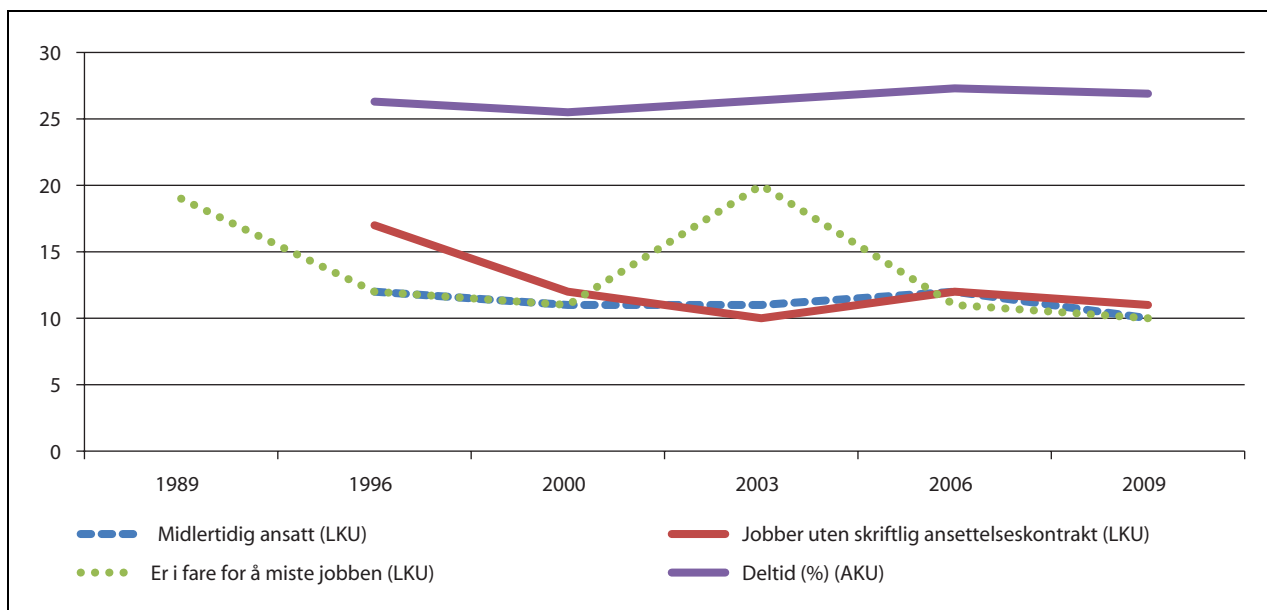
Omorganiseringar, lausare tilsetjingsforhold og større uvisse knytt til tilsetjingsforhold er trekk ved arbeidsmarknaden som kan auke i ein arbeidsmarknad med større krav til omstillingar, effektivitet og nyskaping.

Trass i ei aukande endringstakt er det likevel lite som tyder på at vi har fått ein auke i såkalla atypiske tilsetjingar (mellombelse tilsetjingar og deltidsarbeid). Det har også vore ein vesentleg nedgang i prosentdelen yrkesaktive som arbeider utan skriftleg tilsetjingskontrakt det siste tiåret. I 2009 er det framleis dei yngste arbeidstakarane som oftast rapporterer at dei arbeider utan skriftleg kontrakt, men nedgangen gjeld for alle aldersgrupper. I europeisk samanheng er norske yrkesaktive også blant dei som i minst grad rapporterer frykt for å misse jobben, og det er ingen generell tendens i retning av at jobbane anten blir meir eller mindre usikre i Noreg.

Omorganisering og nedbemanning på arbeidsplassen

Omstillingar kan vere så mangt, frå mindre justeringar til omfattande endringar med oppseiingar,

¹⁴ Albertsen, K. et al. (2007). *Working time arrangements and social consequences – What do we know?* TemaNord 2007:607, København: Nordic Council of Ministers



Figur 5.2 Tendrar i utvalde organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar i perioden 1989–2009 (prosentdel av alle yrkesaktive)

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

samanslåing og deling av verksemdar. For arbeidstakarane vil konsekvensane av omstilling mellom anna vere avhengige av formålet med omstillinga, gjennomføringa og korleis arbeidet blir organisert etterpå.

Omstillingar med nedbemanning er dokumentert å føre til dårlegare sjølvopplevd helse, meir bruk av medikament, muskel- og skjelettplager og større risiko for framtidig sjukefråvær og uførepensjon. Norske studiar har vist at nedbemanningar er relaterte til større risiko for uføretrygging.^{15 16} Ved nedbemanning er det også vist høgare generell dødsfrekvens og høgare dødsfrekvens relatert til hjarte- og karsjukdom.¹⁷ Nokre få studiar har derimot ikkje funne støtte for meir sjukefråvær eller høgare dødsfrekvens.

Konsekvensane av omstillingar utan nedbemanning er meir varierte, men fleire studiar antyder at større omstillingsprosessar ofte heng saman med dårlegare sjølvrapportert helse og søvnproblem. I helsesektoren er omstillingar utan nedbemanningar funne å gi større risiko for langtidsfråvær og overgang til ulike trygdeytningar blant hjelpepleiarar og sjukepleiarar.¹⁸

Ein litteraturgjennomgang basert på i hovudsak små, ikkje-representative norske studiar og prosjekt¹⁹ og ei nyare intervjuundersøking blant tilsette og leiarar i 90 verksemdar i offentleg og privat sektor²⁰ prøvde å identifisere faktorar som spelte inn ved vellykka omstillingar. Fleire av desse faktorane er alt nedfelte i arbeidsmiljølova, med kravet om nødvendig informasjon, deltaking og kompetanseutvikling ved omorganiseringar av betydning for den enkelte (§ 4-2). Andre faktorar som blir framheva, er tilgjengelege leiarar og ein prosess som tek omsyn til mangfaldet i organisasjonar, og som opnar for konstruktive prosessar om innhaldet i og grunngevinga for endringa. Men det finst få gode studiar som har undersøkt og kan dokumentere innverknaden desse faktorane har på helsa og trivselen til dei involverte under større omstillingar.

¹⁵ Rege, M. mfl. (2005). *The effect of plant downsizing on disability pension utilization*

¹⁶ Huttunen, K. mfl. (2006). *How Destructive is Creative Destruction? The Costs of Worker Displacement*

¹⁷ Ved nedbemanning er det også vist høgare generell dødsfrekvens (Eliason og Storrie 2004, Rege mfl. 2005) og høgare dødsfrekvens relatert til hjarte- og karsjukdom (Vahtera mfl. (2004).

¹⁸ Fevang, E. og Røed, K. (2005) Omstillingar og nedbemanningar blant pleiere en belastning for Folketrygden? I: *Søkelys på arbeidsmarkedet 22 (2)*

¹⁹ Hilsen, A.I. mfl. (2004) *Utredning om omstilling*

²⁰ Saksvik, P.O. mfl. (2007). Developing criteria for healthy organizational chance. I: *Work and Stress, 21 (3)*

Personar som opplevde nedbemanning i eiga avdeling, blei i levekårsundersøkinga 2006 stilt to spørsmål om opplevinga dei hadde av informasjon og medverknad. Ein av tre rapporterte at dei opplevde å få utilstrekkeleg informasjon, medan to av tre opplevde utilstrekkeleg medverknad. Blant dei som hadde opplevd nedbemanning i eiga avdeling, var informasjon og medverknad assosiert med lågare førekomst av usikker jobb og helseplager.²¹

Mellombels tilsette

Mellombels tilsetjing er eit samleomgrep som kan inkludere alt frå faste tidsavgrensa kontraktar, prosjekt- eller oppgåvespesifikke kontraktar, tilkallingsjobbar og jobbar gjennom bemanningsforetak til bruk av underkontraktørar. Desse ordningane famnar heilt forskjellige jobbar, med ulike krav til dugleik og formell kompetanse, saman med ulik grad av føreseielege og trygge vilkår.

Studiar av mellombels tilsette med relativt stabile vilkår i Skandinavia har ikkje funne vesentlege forskjellar mellom faste og mellombels tilsette. Ein gjennomgang av internasjonale studiar viser ein noko større risiko for psykiske plager blant mellombels tilsette, men mellombels tilsette rapporterer ikkje meir muskel- og skjelettplager eller andre kroppslege plager. Studiar har likevel vist at mellombels tilsette med dårleg helse og som er på korte kontraktar, har større risiko for å falle ut av arbeidsmarknaden. Ei overvekt av studiar viser eit generelt lågare nivå av sjukefråvær, men det er ikkje dokumentert at dette kjem av større sjukenærvær på grunn av at dei mellombels tilsette har ein meir usikker posisjon på arbeidsmarknaden, eller om årsaka kan vere andre faktorar, til dømes ei anna tilpassing til fråvær blant fast tilsette på grunn av at dei har ein sikrere posisjon på arbeidsmarknaden. Ei marginal overvekt av studiar tyder på at mellombelse tilsetjingar kan vere ein risikofaktor for ulykker. Mindre erfaring og mangel på innføring og sikkerheitstrening på jobben kan ofte liggje bak, men det finst ikkje dokumentasjon på dette.²²

²¹ Sterud, T. (2009) Nedbemanningar og omorganiseringar blant norske yrkesaktive – har informasjon og medverknad betydning for helse og trivsel? I: *Søkelys på arbeidsmarkedet, 26 (1)*

²² Kunnskapsstatusen om mellombelse tilsetjingar er mellom anna basert på ein internasjonal litteraturgjennomgang frå 2008 (Ferrie, J.E. mfl. (2008). Flexible labor markets and employees health. I *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*).

Usikker jobb

Usikker jobb har tradisjonelt vore knytt til mellomtidsarbeid, deltidsarbeid og sesongarbeidarar. På ein arbeidsmarknad prega av hyppige omstillingsprosessar i form av outsourcing, samanslåingar, nedleggingar og nedbemanningar, er usikker jobb blitt eit fenomen som famnar vidare. For mange handlar det ikkje berre om uvisse knytt til den noverande jobben (usikker jobb), men om uvisse om tilsetjing i vidare forstand, det vil seie sjansen for at ein kan finne ein tilsvarende betalt jobb som den ein har.

Uvisse om jobben blant dei tilsette kan påverke både verksemda og den enkelte arbeidstakaren. Mykje forskning har dokumentert ein klar samanheng mellom usikker jobb og dårleg trivsel på jobben, intensjonar om å slutte og svak forplikting overfor verksemda ein arbeider for. Usikker jobb er også ein godt dokumentert risikofaktor for søvnforstyringar og psykiske plager.²³

I LKU-A 2009 rapporterte om lag 10 prosent at dei var utrygge for jobben. Det har ikkje vore noka endring sidan 2006. I visse yrkesgrupper var det mellom 15 og 20 prosent som rapporterte at dei var utrygge for jobben: designar, grafikar, kunstnar, tekstilarbeidar; ingeniør, tekniskar (data), kunstnar (tekst, musikk, scene, foto), sjåfør, mannskap (bil, anlegg og skip), arbeid med

²³ Sjå til dømes Sverke, M., Hellgren, J., Näswall, K. (2002). No security: a meta-analysis and review of job insecurity and its consequences, *Journal of Occupational Health Psychology* 7(3):242–64.

informasjon, marknad, idrett, religion, førar (buss og bane), skipsbefal, flygar og post-, bank- og servicepersonell.

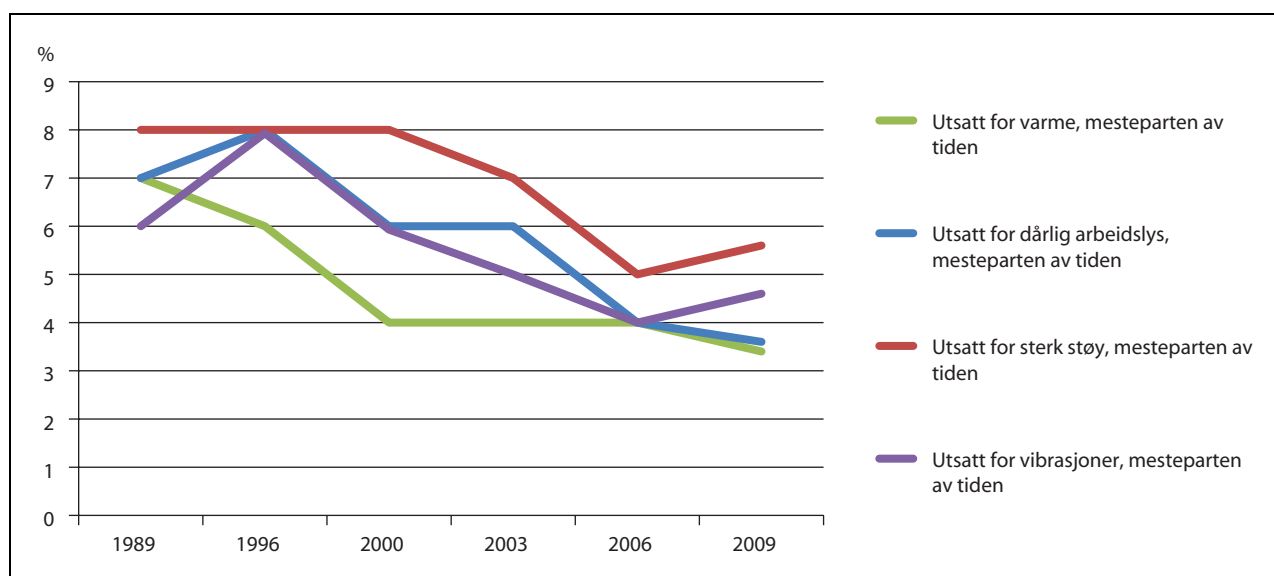
5.4 Fysisk arbeidsmiljø

Støy, dårleg inneklimate, vibrasjonar, ugunstige temperaturar, dårlege lysforhold og stråling er døme på fysiske arbeidsmiljøfaktorar som kan ha innverknad på trivsel, helse og sikkerheit for arbeidstakarane. Fysisk arbeidsmiljø omfattar også mekaniske eksponeringar, det vil seie (tunge) lyft, arbeidsoperasjonar som krev manuell kraftbruk, repeterte arm- eller handrørsler, arbeid med lyfta armar og arbeid i ubehagelege arbeidsstillingar.

Uheldige fysiske eksponeringar i arbeidssituasjonen er blitt litt mindre utbreidd dei siste 15 åra. Støy er framleis eit problem i mange bransjar og yrkesgrupper, men den totale eksponeringa for sterk støy er betydeleg redusert dei siste åra. Prosentdelen som blir mykje utsett for sterk kulde, har halde seg stabil på rundt 8 prosent sidan 1989, medan prosentdelen yrkesaktive som er utsette for varme, nesten er halvert i den same perioden.

5.4.1 Støy

Støy kan føre til redusert trivsel og helse, og støy finst det på ei rekkje arbeidsplassar. Vedvarande høge støynivå og impulsstøy kan føre til nedsett høyrsel og øyresus. Støy kan, som ein av fleire fak-



Figur 5.3 Tendrar i utvalde fysiske arbeidsmiljøfaktorar i perioden 1989–2009 (prosentdel av alle yrkesaktive)

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

torar, også verke inn på sikkerheita og kommunikasjonen på ein arbeidsplass. Forskinga tyder på at støy aukar risikoen for høgt blodtrykk, som igjen kan auke risikoen for hjarte- og karsjukdom. Det er ikkje berre industriarbeidarar som opplever at støy kan påverke helsa og humøret. Blant førskulelærarar og på kontorarbeidsplassar finst det dokumentasjon på helseeffektar av mindre intens støy, både i form av nedsett konsentrasjon, meir irritasjon og nedsett effektivitet.

Dei siste 10–15 åra har prosentdelen yrkesaktive som er utsette for støy, vore fallande, og i 2009 opplyste om lag 5 prosent at dei var utsette mesteparten av arbeidstida. Nedgangen kan dels kome av at færre arbeider i støyutsette næringar, og dels at den enkelte er blitt betre til å skjerme seg. Likevel tyder undersøkingar på at om lag tre prosent av dei yrkesaktive har det dei oppfattar som ein arbeidsutløynt høyrselsskade. Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsrelatert sjukdom (RAS) har dei siste åra fått varsel om om lag 1500 legemelde støyskadar per år. Nesten halvparten av alle støymeldingane i 2009 dreia seg om «gamle» eksponeringsforhold.²⁴ I perioden 2006–2010 har Arbeidstilsynet gitt 620 reaksjonar med heimel i forskrifta om vern mot støy på arbeidsplassen. Støy er mest vanleg blant yrkesaktive i industri- og oljesektoren, i bygg og anlegg, i mekanisk industri og blant tilsette i næringsmiddelproduksjon. Blant prosessoperatørar i industri, olje, gass og kjemisk og blant mekanikarar, sveisarar og plate- og verkstadarbeidarar var om lag 35 prosent utsette for sterk støy minst ein fjerdedel av tida i 2009. Blant barne- og ungdomsarbeidarar, førskulelærarar og servicepersonell i hotell- og restaurantbransjen var om lag 20 prosent utsette. Også i petroleumsverksemda til havs er det mange støykjelder. Her blir store arbeidstakargrupper utsette for høge støynivå og har stor risiko for å utvikle høyrselsskadar på grunn av støy. I LKU-A 2009 rapporterer om lag halvparten av operatørane i olje- og gassutvinning at dei er utsette for støy ein fjerdedel av tida eller meir. Det er ein auke av rapporterte støyrelaterte skadar i petroleumsverksemda, men denne auken kan delvis kome av større merksemd omkring problemet. Yrkesfordelinga tilseier at menn er utsette i størst grad.

²⁴ Direktoratet for arbeidstilsynet, Register for arbeidsrelatert sykdom: «En oversikt over innkomne meldinger, diagnoser og arbeidsmiljøfaktorer 2009». Vedlegg til Arbeidstilsynets årsrapport

5.4.2 Innandørs luftkvalitet

Dårleg inneklimate kan utløyse luftvegsinfeksjonar, allergi og anna overfølsemd, irritasjonstilstandar i slimhinner og hud og nedsett funksjonsevne og produktivitet. Etter at passiv røyking er marginalisert som problem i arbeidslivet, er det ureining frå «fuktproblem» og sviaktande reinhald som følgje av mangelfull drift og vedlikehald som er hovudårsak til dårleg inneklimate.

Om lag tredjeparten av alle norske yrkesaktive, det vil seie i overkant av 700 000 arbeidstakarar, rapporterte at dei opplevde dårleg inneklimate ein fjerdedel av arbeidstida eller meir i 2009. Dei fleste av desse, om lag 80 prosent, var utsette halvparten av dagen eller meir. Kvinner var meir utsette enn menn (36 mot 23 prosent). Nær 60 prosent av sjukepleiarane og 40–45 prosent av andre store arbeidstakargrupper i helsestellet og skuleverket rapporterte om dårleg inneklimate ein fjerdedel av dagen eller meir.

5.4.3 Vibrasjon

Ved arbeid i førarkabin, i førarsete eller på golv som ristar, kan vibrasjonar overførast til heile kroppen. Heilkroppsvibrasjon er diskutert som ei mogleg årsak til krossryggsmerter. Vibrerande maskinar og handhaldne verktøy kan skade nervane og blodtilførselen til hendene og gi opphav til tilbakevendande problem med «kvite fingrar», med smerter og nedsett funksjon hos dei som er mest utsette.

Prosentdelen yrkesaktive som er utsette for vibrasjonar, har vore stabil dei siste tjue åra, og i 2009 var 5 prosent utsette ein fjerdepart av arbeidstida eller meir. I 2009 rapporterte éin av tre i primærnæringsyrke og blant sjåførar og mannskap i transportnæringa at dei var utsette for heilkroppsvibrasjon minst ein fjerdedel av arbeidstida. Industri- og metallarbeidarar, handverkarar og andre i bygg og anlegg er mest utsette for arm- og handvibrasjonar, med mellom 35 og 28 prosent eksponerte. Yrkesfordelingane tilseier at menn er utsette i størst grad (7 prosent, mot 1 prosent blant kvinner).

5.4.4 Varme og kulde

Temperaturforholda spelar ei viktig rolle for at klimaet på arbeidsplassen skal opplevast som tilfredsstillande. Blir det for varmt, aukar risiko for trøytteleik og nedsett konsentrasjonsevne. Blir det for kaldt, er problema nedkjøling og/eller frostskadar. Sidan temperaturreguleringa er endra om

natta, kan toleranse for kulde vere endra under nattarbeid. Det finst lite kunnskap om korleis nattarbeid under kalde omgivingar kan påverke åtferda og arbeidsevna, og i kva grad det kan ha noko å seie for sikkerheit og helse.

På landsbasis var i 2009 om lag 150 000 arbeidstakarar utsette for varme (det vil seie ein temperatur på 28 gradar eller høgre) ein fjerdedel av arbeidsdagen eller meir. Problemet var vanlegast i yrke med produksjon av mat, ved arbeid i kjemisk industri, smelteverk og støyper, eller på arbeidsplassar der det krevst varme av omsyn til levande organismar.

Om lag 314 000 personar var i 2009 utsette for kulde minst ein fjerdedel av arbeidsdagen. For ein del kom dette av utandørsarbeid i vintersesongen. Blant dei mest utsette yrkesgruppene finn vi tømrarar og trearbeidarar (58 prosent), veg- og anleggsarbeidarar (45 prosent) og tilsette i primærnæringane (44 prosent).

5.4.5 Lysforhold

Godt syn og god belysning er svært viktig der det krevst nøyaktig arbeid, høg grad av sikkerheit og stor konsentrasjon. Vanskelege lysforhold kan både vere svakt lys, blanding og refleksar, og det kan føre til både redusert kvalitet, nedsett effektivitet og fare for uhell. Ved arbeid ved dataskjermar eller terminalar kan rett belysning gi eit godt arbeidsmiljø, og ein bør unngå refleksar.

Om ein ser alle yrkesaktive under eitt, opplever over 130 000 arbeidstakarar vanskelege lysforhold i 2009, og dette blir rapportert spesielt ofte av førarar i persontrafikk, personell som har ansvar for sikkerheit i industrien og i handverksfag, der arbeidstakaren ofte må tilpasse seg dei fysiske forholda. Lysforholda på slike plassar kan raskt verke inn på skaderisiko.

5.4.6 Ioniserande stråling og elektromagnetiske felt

Røntgenstråling i helsesektoren er hovudkjelda til ioniserande stråling, og helsepersonell utgjer 75 prosent av eksponerte arbeidstakarar.

I Noreg brukte i overkant av 7500 personar persondosimeter, som måler individuell stråleeksponering, i éin eller fleire periodar i 2007, ifølgje data frå Statens strålevern.²⁵ Arbeidstakarar innanfor medisinsk strålebruk utgjer den største brukargruppa. Av desse utgjer radiografane den stør-

ste enkeltgruppa. Gjennomsnittlege årlege dosar for dei aller fleste brukarane er låge, men for enkelte arbeidstakargrupper er dei årlege gjennomsnittsdosane mykje høgre, og dei er aukande. Dette er grupper med spesialiserte funksjonar innanfor medisinsk strålebruk, til dømes røntgenlegar og hjartespesialistar. Nyare studiar av yrkeseksponerte som har arbeidd i medisinsk strålebruk, har ikkje vist større risiko for strålerelatert kreft.

Ei anna kjelde til eksponering for ioniserande stråling er radongass, som kan føre til lungekreft. Arbeidstakarar kan vere utsette for radon i gruver, i tunnelar og innandørs på arbeidsplassar når radium blir spalta, men radoneksponeringa på arbeidsplassar er i liten grad kartlagd i Noreg. I ein strålevernsrapport om yrkeseksponering for ioniserande og ikkje-ioniserande stråling blir dosar til arbeidstakarar under jord og i bergrom (kraftstasjonar, gruver og forsvarsanlegg) omtalte.²⁶ Det er arbeid på kraftstasjonar i fjell som kan gi særleg høg eksponering, til dømes ved vedlikehald av rørgater. På slutten av 1990-talet blei meir enn halvparten av alle barnehagar i Noreg målte, og det blei sett i verk tiltak der det blei funne høge konsentrasjonar. I 2009 blei ein ny nasjonal strategi for radon lansert, der ei av målsetjingane er å gi radoneksponering på arbeidsplassane større merksemd.

Mobiltelefonar som sender og tek imot radiofrekvente elektromagnetiske bølger, blir meir og meir vanlege også i arbeidsmiljøet, og bruk av mobiltelefon fører til at hovudet blir eksponert for slike bølger. Studiar blant individ som har vore eksponerte i inntil ti år, har så langt samla sett ikkje dokumentert større risiko for hjernesvulst, men spørsmålet kan ikkje endeleg avklarast før ein har sett på eksponering over lengre tid. Grunnen er at tidsintervallet mellom starten av eksponering og førekomsten av sjukdom kan vere lenger enn ti år. Nettfrekvente elektromagnetiske felt (50 Hz) finn ein overalt der det blir brukt straum, og i kraftkrevjande industriar kan eksponeringa vere høg. Særleg høg eksponering for lågfrekvente magnetfelt finn vi i kraftproduksjon og distribusjon, i smelteverk og i elektrolyseverk (til dømes aluminiumsverk, spesielt statiske felt). Så langt er det ikkje haldepunkt for at yrkeseksponering for slike felt fører til større kreftisiko. Det er heller ikkje per i dag vitskapleg dokumentert at nettfrekvente eller radiofrekvente felt under den gjeldande grenseverdien er årsak til andre sjukdommar eller symptom. Forsking så langt gir heller

²⁵ Statens strålevern (2009). *Årsrapport fra persondosimetertjenesten*

²⁶ Statens strålevern (2005). *Yrkeseksponering i Norge: Ioniserende og ikke-ioniserende stråling*

ingen haldepunkt for at dei svake felte frå trådlause nettverk har skadelege helseeffektar. Moglege biologiske effektar ved eksponering for lågare nivå enn dei grenseverdiane som er tilrådde i dag, har vore diskuterte, men det er framleis eit ope spørsmål om desse effektane i så fall kan knytast til ein eventuell helseskade.

5.4.7 Mekaniske eksponeringar

Manuell handtering av objekt, uheldige arbeidsstillingar, repetitive rørsler og tungt fysisk arbeid finn ein på ei rekkje arbeidsplassar, og muskel- og skjelettplager er vanlege i alle lag av befolkninga.

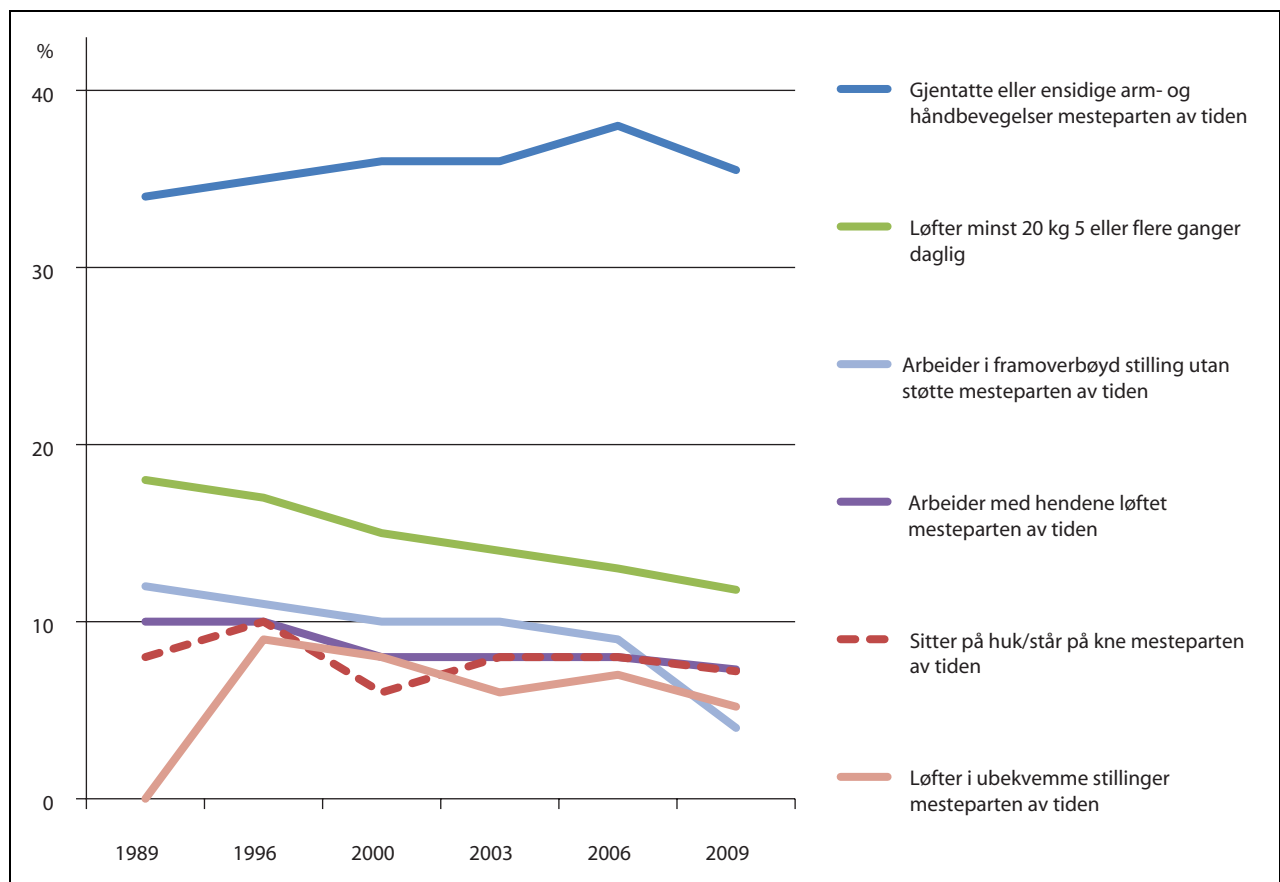
Kunnskap om helseeffektar av mekaniske eksponeringar er mangelfull, og objektive målingar av slike eksponeringar er kostnadsnevnde. Dessutan er verknadene avhengige av varierende styrke og fysiske føresetnader hos individa.

Tungt fysisk arbeid blir definert som arbeid som krev bruk av moderat til stor kraft, som er energikrevjande, og som involverer bruk av meir enn éin kroppsdel. Tungt fysisk arbeid over fleire år kan gi større førekomst av skulder-, rygg-,

hofte- og kneleddsplager, og dei som har eit tungt fysisk arbeid, har ein større uførisiko, utan at det kan slåast fast noko sikkert om kva for ein faktor i det tunge arbeidet som er avgjerande. Ved tungt arbeid er kapasiteten til individet særleg viktig.

Mekaniske eksponeringar på jobben kan føre til arbeidsrelaterte muskel- og skjelettsmerter, og i nokre tilfelle er det godt dokumentert at slik eksponering i arbeidsmiljøet kan vere ei vesentleg medverkande årsak til smertene. Det er dokumentert ein samanheng mellom ryggsmertar og arbeidsmiljøfaktorar som manuell materialhandtering, tunge lyft (vektmoment), framoverbøyde, roterande arbeidsstillingar med store utslag og tungt fysisk arbeid. Kjende risikofaktorar for smerter i overarmene og hendene er ofte oppatteknene rørsler, bruk av mykje kraft og vibrasjons-eksponering.²⁷ I ein prospektiv studie frå Finland fann ein at tungt fysisk arbeid dobla risikoen for å bli uføretrygda for ei muskel- og skjelettliding. Tunge lyft, statisk arbeidsbelastning og ubehage-

²⁷ Knardahl mfl. (2008). *Arbeid som årsak til muskelskjelettlidelser*. STAMI-rapport, nr. 22



Figur 5.4 Trendar i mekanisk eksponering på norske arbeidsplassar i perioden 1989–2009. Prosentdel av alle yrkesaktive

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

lege arbeidsstillingar auka risikoen. Det blei ikkje funne ein slik samanheng for hjarte- og karlidningar eller psykiske lidningar.

Ein lågare prosentdel av norske arbeidstakarar no enn tidlegare rapporterer at dei er utsette for mekaniske eksponeringar på jobb. Unntaket er oppattekte eller ein-sidede arm- og handrørsler og stadig oppattekte arbeidsoppgåver, der vi ser ein svak auke fram mot 2006 (sjå fig. 5.4). Det er i hovudsak blant menn vi finn denne auken. I 2009 opplyste 36 prosent av dei yrkesaktive (tilsvarer om lag 880 000 personar) at dei er utsette for dette mesteparten av tida, og prosentdelen er av same storleiksorden for begge kjønn.

Ved dagleg arbeid på huk eller kne er det, i tillegg til smerter i kneet, påvist større risiko for krossryggsmerter. Basert på data frå levekårsundersøkinga i 2009 måtte 440 000 yrkesaktive arbeide sitjande på huk eller ståande på knea ein fjerdedel av tida eller meir, og talet har vore stabilt i perioden 1989–2009. Det er særleg handverkarar som har slikt arbeid. Både blant rørleggjarar og bygghandverkarar og blant tømrrarar og trearbeidarar rapporterte om lag sju av ti slikt arbeid ein fjerdedel av tida eller meir i 2009. Av førskulelærarar rapporterte 64 prosent det same.

Tunge lyft utan vridning eller bøyning av rygg-søyla toler ein vanlegvis godt. Tunge lyft kan likevel gi forbigåande smerter, til dømes muskel- eller senestrekke og muskeltrøytteleik, som følgje av statisk belastning. Tunge lyft kombinert med framoverbøyd stilling eller vridning av overkroppen kan føre til ryggsmerter. Tunge lyft og langvarig ståande arbeid er i enkelte studiar påvist å kunne gi større førekomst av hofteleddsartrose. Nær 300 000 yrkesaktive lyftar minst 20 kg fem gonger eller meir i løpet av arbeidsdagen, ifølgje tal frå levekårsundersøkinga 2009. Tunge lyft er det meir av i bygg og anlegg, blant lagermedarbeidarar og blant ufaglærte. Også i ei rekkje kvinnedominerte yrke innanfor helse og omsorg blir det rapportert om høg førekomst av tunge lyft. Yrkesgruppene rørleggjarar og bygghandverkarar og pleie- og omsorgsarbeidarar er også oftare enn andre utsette for å måtte lyfte i ubehagelege stillingar.

Studiar har vist at arbeid i framoverbøyd stilling utan støtte gir større førekomst av krossryggsmerter og større risiko for å bli sjukmeld. Arbeid i vridde og bøygde ryggstillingar er vist å kunne gi større førekomst av krossryggsmerter og isjiasliknande tilstandar. Arbeid i framoverbøyd stilling har vist ein fallande tendens sidan byrjinga av 1990-talet både for menn og for kvinner, og i 2009 rapporterte 13 prosent (om lag 320 000 personar) at dei var utsette for dette ein fjerdedel av tida

eller meir. Om lag halvparten av frisørane er utsette ein fjerdedel av tida eller meir, andre utsette grupper er tømrrarar og trearbeidarar, rørleggjarar og bygghandverkarar og servicepersonell i hotell- og restaurantbransjen.

Arbeid med lyfta armar over tid gir risiko for senebetennelse i skuldrene. Det er også funne større risiko for både skulder- og nakkesmerter ved arbeid med hendene heva over skulderhøgde 1/2 time eller meir per dag. Ifølgje levekårsundersøkinga har det vore ein svak nedgang i førekomensten av slikt arbeid dei siste 20 åra. I 2009 opplyste 13 prosent av dei yrkesaktive (om lag 320 000 personar) at dei var utsette ein fjerdedel av tida eller meir. Sju av ti tømrrarar og trearbeidarar er utsette, og av frisørar, rørleggjarar og bygghandverkarar opplyste i underkant av 60 prosent at dei var utsette.

Statisk belastning av rygg og nakke kan gi større førekomst av plager, men dokumentasjonen er mangelfull. Prosentdelen som rapporterer at dei arbeider med oppattekte eller ein-sidede arm- eller handrørsler mesteparten av dagen, har ikkje endra seg dei siste 20 åra, og i 2009 er om lag ein million yrkesaktive utsette for dette på jobb ein fjerdedel av tida eller meir. Frisørar og reinhaldarar er mest utsette (hovestvis 95 og 78 prosent er utsette).

Langvarig arbeid ved dataskjerm med bruk av dataastatur og mus kan gi statiske belastningar med større førekomst av smerter i skulder, underarm og hand. Ein nyleg publisert systematisk gjennomgang av 26 vitenskaplege artiklar om dataarbeid og sjukdommar i nakke, skulder og arm frå STAMI konkluderte med at studiar har vist ein slik samanheng, men at fleire studiar er nødvendige før det kan trekkjast endelege konklusjonar. Manglande underarmsstøtte og telefonhaldar på skuldra er på same måten også rapportert å kunne gi smerter i nakken og skuldrene. Også fordeling av arbeidsperiodar og pausar kan verke inn på førekomensten av smerter. Det er spesielt dei som arbeider i reinhald og framfor datamaskinar, som rapporterte oppattekte og ein-sidede arm- eller handrørsler. I 2009 arbeide sju av ti med tastatur eller datamus. I gjennomsnitt arbeide desse i overkant av fire timar per dag, medan om lag 20 prosent arbeider meir enn seks timar per dag.

Kombinerde mekaniske eksponeringar

Samtidig førekomst av fleire mekaniske eksponeringar er vist å kunne gi ein vesentleg større risiko for ulike typar muskel- og skjellettplager. Repeterte bøyningar (både fleksjonar og ekstensjonar

nar), vridingar i handleddet og trykk frå underlaget aukar risikoen for karpaltunnelsyndrom (avklemming av sener på handflatesida av handleddet). Ein nederlandsk studie fann at tilsette på sjuke- og pleieheimar som lyftar og ber tungt, kombinert med arbeid i framoverbøyd stilling, har over tre gonger så stor risiko for sjukmelding på grunn av krossryggsmertar som dei som hadde lite fysisk belastning. Døme på yrkesgrupper som har relativt høg eksponering for fleire mekaniske arbeidsmiljøfaktorar, er tømrar og trearbeidar, rørleggjar og bygghandverkar, reinholdar, veg-, anleggs-, stein- og murarbeidar, frisørar, sysselsette i landbruk, fiske og oppdrett, operatørar og handverkarar i næringsmiddelproduksjon, mekanikarar, sveisarar, plate- og verkstadarbeidarar og ufaglærte. I alle desse yrkesgruppene finn ein høgare førekomstar av ulike typar muskel- og skjelettplager som dei tilsette meiner heilt eller delvis kjem av jobben, enn det ein finn blant alle yrkesaktive sett under eitt.

5.5 Kjemisk og biologisk arbeidsmiljø

Eksponering for kjemikaliar skjer i alle hovudsektorar i arbeidslivet, men det er stor variasjon mellom næringar og yrkesgrupper med omsyn til omfanget av og typen kjemisk eksponering. Typiske kjemiske eksponeringsfaktorar i norsk arbeidsliv er reingjeringsmiddel, kosmetiske produkt, smørjemiddel, støv, røyk, fibrar, måling, lakk, lim og løysemiddel.

Biologisk arbeidsmiljø oppstår i kontakt med plantar, dyr og mikroorganismar, og helseskadar frå biologiske faktorar kan omfatte både smitte, allergiar og forgiftingar. Større tilvekst av renovasjon og næringsmiddelindustri og ein stadig større prosentdel sysselsette i helsesektoren kan gi større omfang av biologiske arbeidsmiljøeksponeringar.

5.5.1 Kjemisk arbeidsmiljø

Levekårsundersøkinga

Det overordna biletet er at kjemiske arbeidsmiljøeksponeringar har gått ned dei siste åra. Unntaket er eksponering for hudirriterande stoff, der prosentdelen som rapporterer dette, har auka sidan 2003, jf. figur 5.5.

Innanding av kjemikaliar

Kjemikaliar som vi pustar inn, kan ha form som gassar, støv eller aerosolar (aerosolar er små væs-

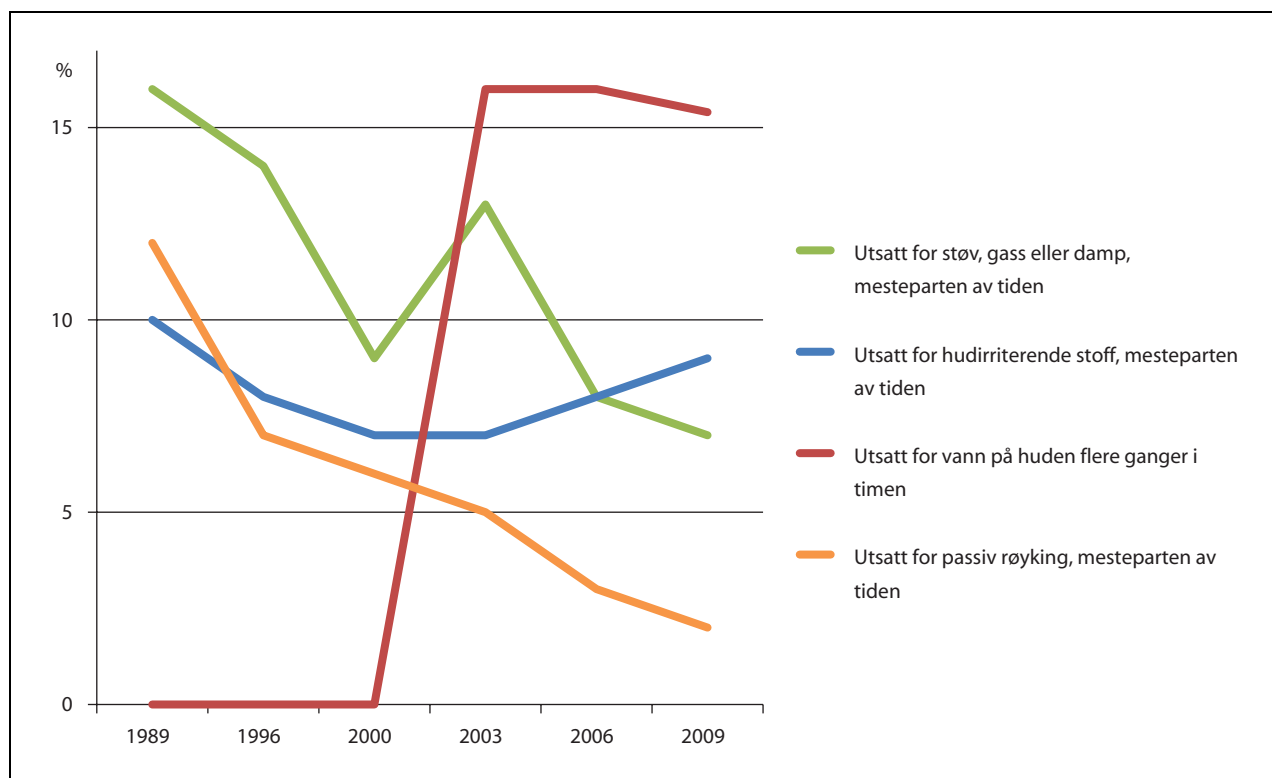
kepartiklar, dropar og svevande faste partiklar). Nokre stoff kan vere irriterande eller skadelege for luftvegane og er årsak til akutte eller kroniske plager, frå slimhinna i munn, nase og svelg til dei nedre luftvegane og lungene. Andre stoff kan takast opp i blodet og førast vidare til dei indre kroppsorganane og i nokre tilfelle gi alvorleg skade på nervesystem, lever, nyrer eller beinmerg. Forholda på arbeidsplassen kan vere avgjerande for om arbeidstakarar med luftvegssjukdommar kan opphalde seg der eller ikkje. Internasjonale vitenskaplege studiar anslår i den samanheng at ca. 15 prosent av astma, kronisk obstruktiv lungesjukdom (KOLS) og lungekreft blant menn har sin bakgrunn i det kjemiske arbeidsmiljøet.

Prosentdelen arbeidstakarar som seier at dei er utsette for støv, gass eller damp mesteparten av arbeidstida, er meir enn halvert frå 1989 til 2009, og i 2009 rapporterte om lag 7 prosent av dei sysselsette (tilsvarer 170 000 yrkesaktive) at dei er utsette for støv, gass eller damp mesteparten av arbeidstida. I nokre yrke er ein større prosentdel utsette, særleg gjeld dette veg-, anleggs-, stein- og murarbeidar, rørleggjar og bygghandverkar, tømrar og trearbeidar og prosessoperatørar. I desse yrka rapporterte nærmare éin av tre å vere eksponerte for støv, røyk, gass eller damp mesteparten av arbeidsdagen.

Eksponering for passiv røyking i arbeidslivet har gått kraftig ned. I 1989 rapporterte om lag 12 prosent at dei blei utsette for passiv røyking i det daglege arbeidet, medan det i 2009 var to prosent som rapporterte at dei var eksponerte mesteparten av arbeidstida. Dei som oftast rapporterte slik eksponering, var sjåførar, mannskap (bil/anlegg/skip), pleie- og omsorgsarbeidarar og rørleggjarar og bygghandverkarar.

Hudeksponering for kjemikaliar

Hudlidingar førekjem ofte, og kontakteksem er den vanlegaste hudsjukdommen i arbeidslivet. I nokre tilfelle fører dette til at arbeidstakarane ikkje kan halde fram i yrket sitt, og omskulering eller uførleik er dei einaste alternativa. Døme på hudirriterande stoff som det blir stilt spørsmål om i levekårsundersøkinga, er reingjeringsmiddel, desinfeksjonsmiddel, løysemiddel, oljar, smørjemiddel og skjerevæsker. Hudkontakt med desse stoffa kan i seg sjølv verke irriterande på huda, eller dei kan innehalde komponentar som har slik verknad. Dei kan føre til eksem og allergiar. Reingjeringsmiddel og løysemiddel er også uheldige for huda, fordi dei er med på å fjerne det vernande laget av feitt på huda. Dermed misser huda mykje



Figur 5.5 Tendrar for utvalde kjemiske arbeidsmiljøeksponeringar i perioden 1989–2009 (prosentdel av alle yrkesaktive)

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, levekårsundersøkingane

av motstandskrafta si, både mot kjemikalier, allergen og mekanisk slitasje.

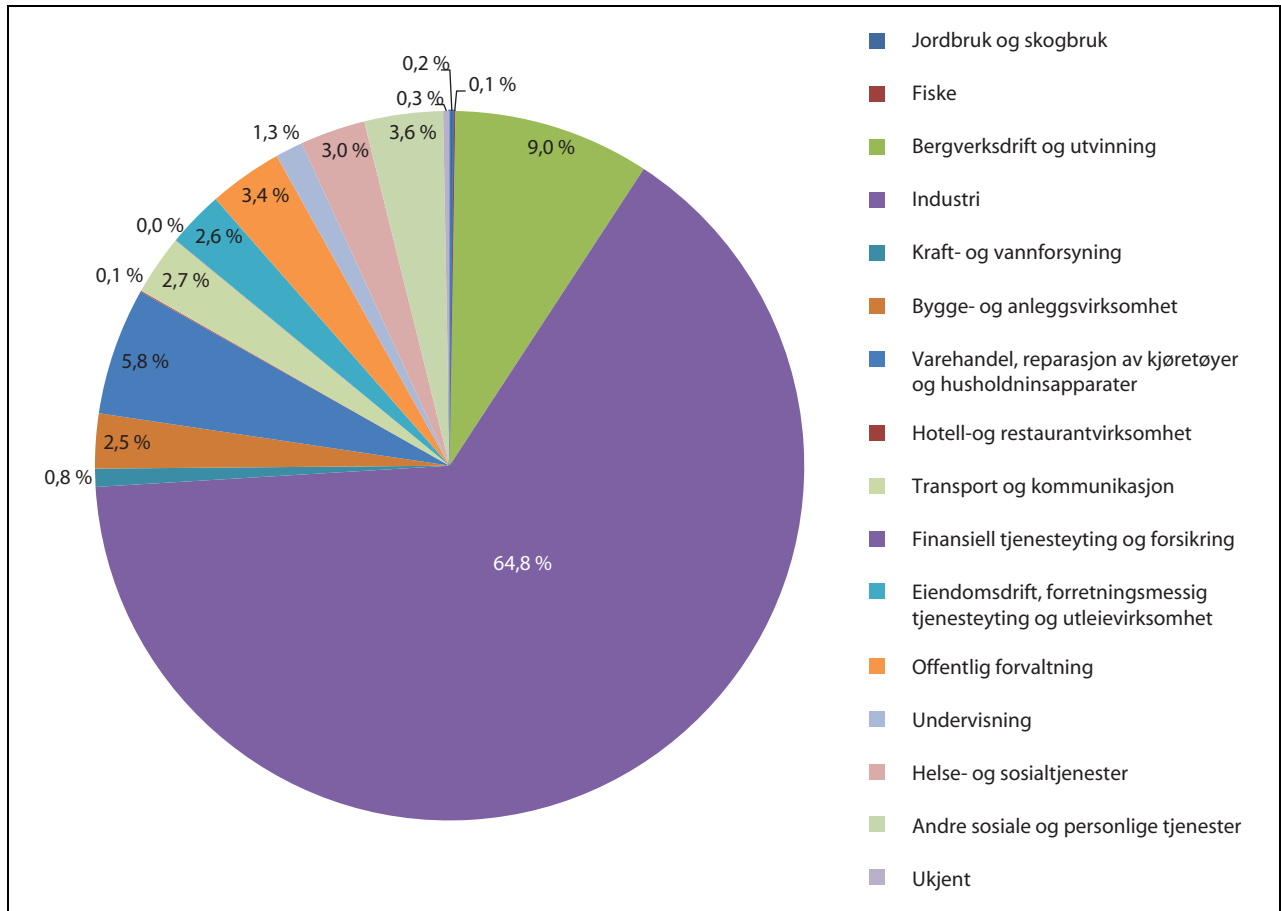
I 2009 rapporterte 9 prosent av dei sysselsette (tilsvarer 220 000 yrkesaktive) at dei er eksponerte for hudirriterende stoff på jobb mesteparten av tida. Prosentdelen eksponerte var fallande mot slutten av 1990-talet, men har deretter auka. I 2009 var det fire gonger så mange menn som kvinner som rapporterte hudkontakt med oljar, smørjemiddel og skjerevæsker, og slik eksponering skjer oftast blant mekanikarar, sveisarar, plate- og verkstadarbeidarar og blant prosessoperatørar. Hudkontakt med rengjeringsmiddel, desinfeksjonsmiddel og løysemiddel er tre gonger meir vanleg blant kvinner enn blant menn. Det er særleg reinhaldarar, men også tilsette i helsesektoren, frisørar, kokkar og kjøkkenassistentar, som rapporterte dette.

Hyppig kontakt med vatn kan også svekkje huda si motstandskraft og føre til eller medverke til akutte og kroniske hudplager. Særleg reinhaldarar, frisørar, kokkar, kjøkkenassistentar, pleie- og omsorgsarbeidarar og sjukepleiarar opplyste i 2009 at dei har hudkontakt med vatn i mesteparten av arbeidsdagen. Det var nesten tre gonger så mange kvinner som menn som rapporterte slik hudkontakt.

EXPO – eksponeringsdatabasen

Endå ei kjelde som kan seie noko om kjemikalieeksponeringssituasjonen i Noreg over tid, er eksponeringsdatabasen EXPO, som er lokalisert ved STAMI, og som omfattar om lag 130 000 kjemiske eksponeringsmålingar frå om lag 5000 bedrifter frå 1984 og fram til i dag. Databasen dekkjer ifølgje Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) ved STAMI om lag 20 prosent av dei vel 6000 kjemiske eksponeringsmålingane årleg i norsk arbeidsliv i dag. Figur 5.6 gir ei oversikt over i kva for delar av norsk arbeidsliv det er blitt gjennomført eksponeringsmålingar på 2000-talet. Det går fram av figuren at det er industrien som har dominert innmeldinga til EXPO, og det er særleg målingar gjorde ved produksjon av metall, metallvarer, transportmiddel, kjemikalier og kjemiske produkt som står for den største prosentdelen av industribransjen.

I om lag 6 prosent av prøvene i EXPO frå 2000-talet som blei oppgitt å vere tekne under normale forhold, blei det målt eksponeringsnivå over administrativ norm. Prosentdelen prøver i EXPO over administrativ norm har likevel vore avtakande dei seinare tiåra, noko som går fram av figur 5.7, som



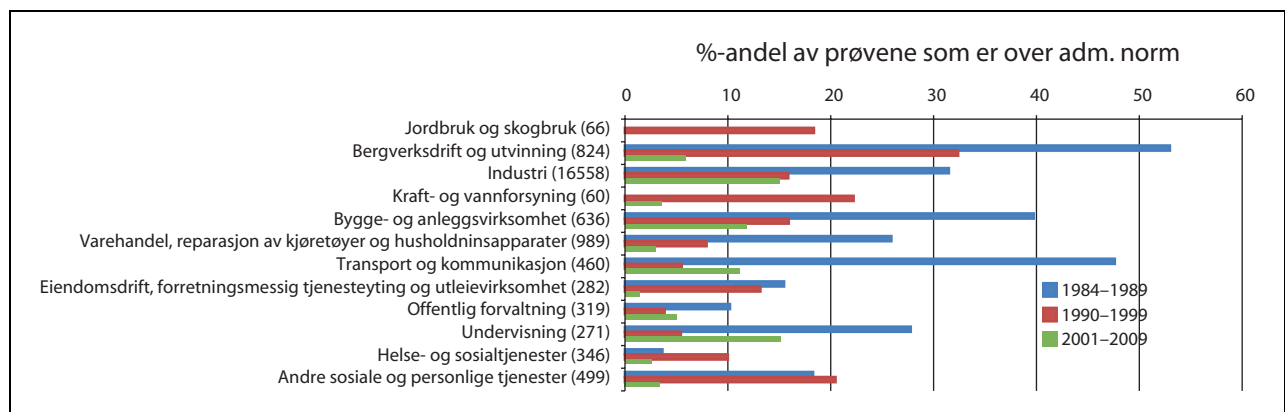
Figur 5.6 Oversikt frå EXPO over gjennomførte kjemiske eksponeringsmålingar i norsk arbeidsliv på 2000-talet fordelt på bransjar

viser prosentdel prøver over administrativ norm fordelt på bransjar og tiår.

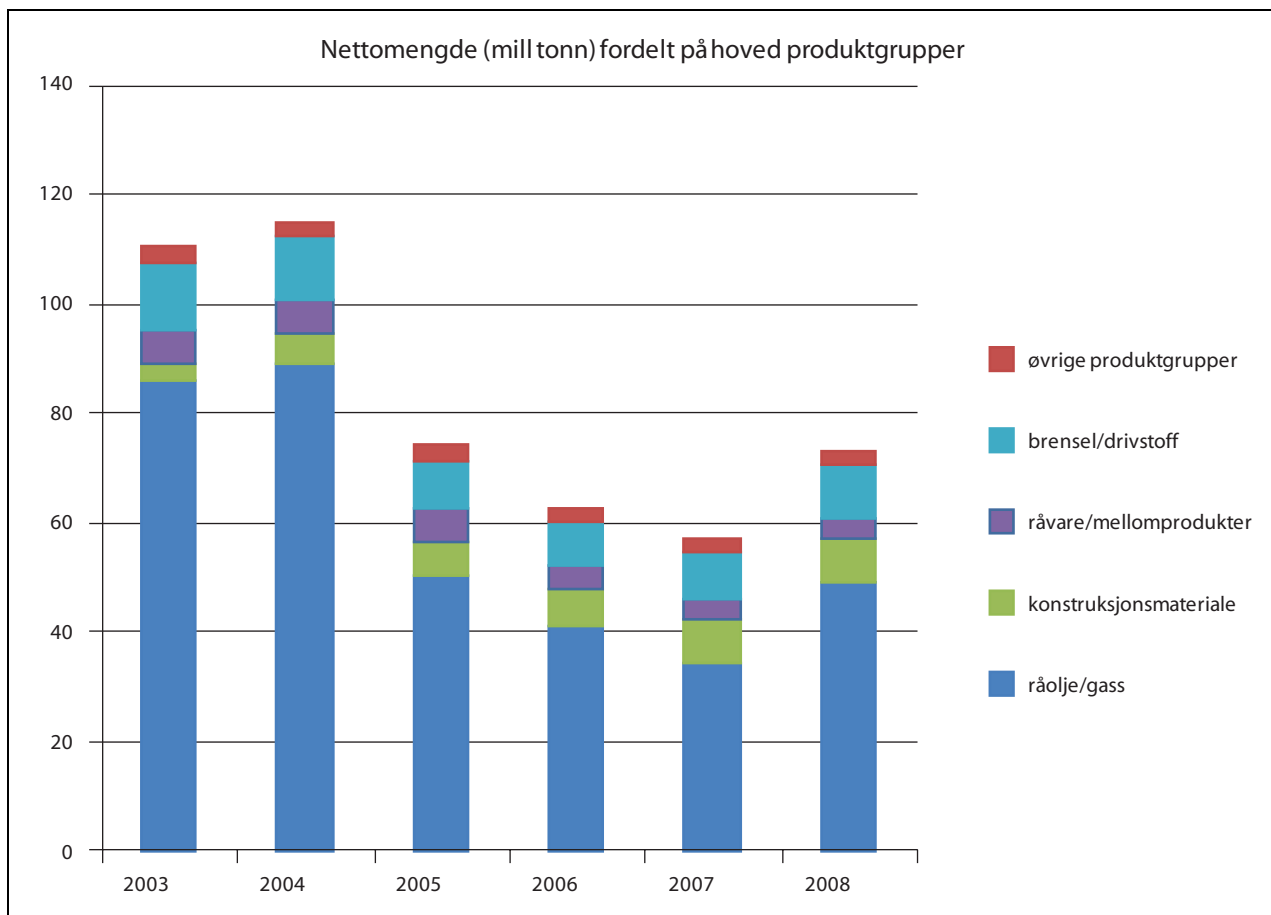
Produktregisteret og REACH

I samband med innføringa av det nye kjemikalie-regelverket i EU (REACH – registrering, evaluering og autorisasjon av kjemikalier) er det venta

innmelding av om lag 30 000 kjemiske stoff etter ferdigstilt datainnsamling i 2018. Talet på kjemiske stoff som er i bruk i Europa, er likevel mykje høgre. Tal frå 2008 frå Produktregisteret i Noreg viser at det er deklarerert i overkant av 10 000 kjemiske stoff som inngår i meir enn 16 000 deklareringspliktige kjemiske produkt som er klassifiserte som helse- og/eller miljøfarlege,



Figur 5.7 Oversikt frå EXPO over prosentdel kjemiske eksponeringsmålingar utførte i norsk arbeidsliv med verdiar over administrativ norm, fordelt på bransjar og tiår (totalt tal på prøver i parentes)



Figur 5.8 Nettomengd av kjemiske produkt i millionar tonn fordelt på hovudproduktgrupper. Nettomengd = produksjon + import – eksport

Kjelde: Produktregisteret

og i ca. 10 000 frivillig deklarererte produkt som kan innehalde helse- og/eller miljøfarlege stoff. Den norske stofflista over farlege stoff, som blir administrert av Klima- og forureiningsdirektoratet, inneheld ca. 3000 stoff, medan Arbeidstilsynet si liste over administrative normer inneheld ca. 600 stoff. I sum seier desse bakgrunnstala noko av spennvidda og kompleksiteten innanfor dette krevjande feltet, og at det er eit kontinuerleg behov for kunnskapstilførsel og førebyggjande aktivitet på området.

Importørar og produsentar av helse- og miljøfarlege kjemiske produkt skal i tråd med deklarasjonsplikta melde inn detaljert informasjon til Produktregisteret. Tal frå Produktregisteret viser at det no er registrert over 25 000 kjemiske produkt som blir omsette i Noreg. Om lag 16 000 av desse er deklarasjonspliktige. Kvart år kjem nye kjemiske stoff som inngår i kjemiske produkt på marknaden. I perioden 2001–2006 blei det registrert ca. 500 nye stoff per år, frå 2007 har det årlege talet vore ca. 250 nye stoff.

Produktgrupper som til dømes kosmetikk og plantevernmiddele inngår ikkje i deklarasjonsplikta, sidan dei blir regulerte av Mattilsynet, som forvaltar dei respektive forskriftene. Dette fører til at det er vanskeleg å kartleggje og overvake stoff og produkt som blir brukte av utsette grupper som frisørar og bønder.

Data frå Produktregisteret blir i arbeidsmiljø-samanheng mellom anna nytta for å overvake straumen av helsefarlege kjemiske stoff og produkt på den norske marknaden, for å kartleggje kva for bransjar dei blir brukte i, og for å identifisere kva slags helseeffektar produkta og innholdsstoff kan gi. I tillegg er det mogleg å få tidleg informasjon om nye stoff som kjem på marknaden, og å overvake utfasing av kjende helsefarlege stoff. Det er viktig å presisere at Produktregisterdata ikkje gir informasjon om stoffa utgjør ein helsefarleg eksponeringssituasjon i arbeidsmiljøet, eller om prosessar går føre seg i lukka system utan fare for yrkeseksponering.

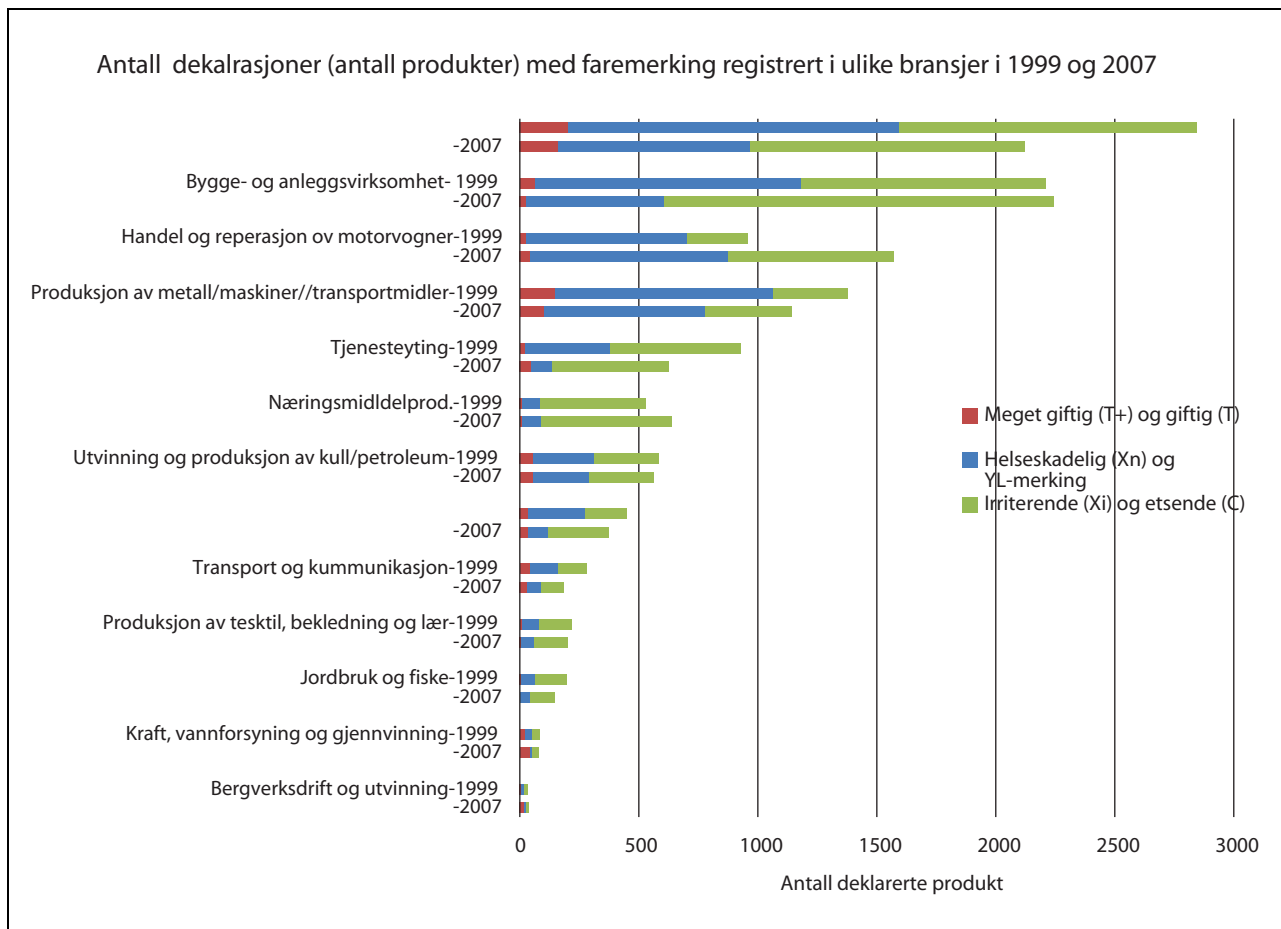
I 2008 var nettomengda av helse-, brann- og miljøfaremerkte deklarasjonspliktige kjemiske produkt registrert i Produktregisteret ca. 73 millionar tonn (figur 5.8). Produktmengdene som blir rapporterte til Produktregisteret, varierer mykje frå år til år. Grunnen til det er store variasjonar i produksjon av råolje og gass på norsk sokkel. Dei største produktgruppene er råolje, gass og borekjemikaliar, brensel og drivstoff, råvarer og mellomprodukt og konstruksjonsmateriale. Desse produktgruppene har dei siste åra utgjort ca. 95 prosent av den totale nettomengda rapportert til Produktregisteret. Mengda av andre produktgrupper ligg stabilt på 2,5–3 millionar tonn frå 2003. Andre produktgrupper omfattar mellom anna laboratoriekjemikaliar, rustvernmidde, brenselstilsetjingar, reingjeringsmidde, måling, lakk, lim, trykkfargar, fyllingsmidde, emulgeringsmidde, antifrostmidde, isolasjonsmateriale, biocid og bleikjemidde.

Kor farlege produkta er, blir mellom anna uttrykt ved hjelp av farekodar og risikoseiningar.

Rangert etter helsefareklassar er auken i produkt frå 2000 til 2008 først og fremst observert for produkt med lågast helsefareklasse,²⁸ altså ei dreining frå import og produksjon av produkt merkte som helseskadelege, til produkt merkte som irriterande. Det blir også færre produkt som kan gi kreftfare, mogleg arvestoffskade og/eller mogleg reproduksjonsskade. Dette viser at farlege kjemikaliar i aukande grad blir erstatta av mindre farlege kjemikaliar.

Auken av produkt merkte som irriterande kan kome av at fleire produkt blir merkte med fare for innandings- og hudallergi. Noko av auken kjem av endringar i regelverket, men i hovudsak er grunnen meir bruk av konstruksjonsmateriale (sement) som kan vere allergiframkallande. Produkt merkte med fare for hudallergi, er i hovudsak betong og sement. For produkt merkte med innandingsallergi dominerer lim, fugemasse og liknande produkt.

²⁸ Produktregisteret i Klif, *Farlige kjemikalier i Norge. Fakta i tall og figurer 2000–2008* (TA-2581-2009)



Figur 5.9 Talet på produkt med faremerking deklarererte til Produktregisteret i 1999 og i 2007, etter bransje. YL-merking av produkt med innhald av organiske løysemiddel er frå 2005 frivillig merking.

Kjelde: Produktregisteret

Ei framstilling av talet på produkt deklarerert til Produktregisteret i 1999 og i 2007, fordelt på fareklassar er vist på figur 5.9. Som det går fram av figuren, er kjemikalieproduksjon, bygg og anlegg, handel og reparasjon av motorvogner og produksjon av metall, maskinar og transportmiddel dei fire største bransjane når det gjeld bruk av deklarasjonspliktige helse- og miljøfarlege produkt. For fleire bransjar er det registrert ein nedgang i bruken av produkt frå 1999 til 2007, særleg for kjemikalieproduksjon og tenesteyting. For nokre bransjar, mellom anna bygg og anlegg, har talet vore konstant i perioden, medan for handel og reparasjon av motorvogner og næringsmiddelproduksjon har talet på helse- og miljøfarlege produkt auka frå 1999 til 2007.

5.5.2 Biologisk arbeidsmiljø

I løpet av dei siste 20–30 åra har det kome til nye industriar der det finst biologisk materiale, til dømes innanfor avfallshandtering og kompostering av matavfall. Behovet for kunnskap om biologiske risikofaktorar i arbeidsmiljøet er derfor aukande. Det gjeld både i ny industriteknologi og i tradisjonelle yrke. Forskinga på biologiske faktorar i arbeidslivet har helst vore retta mot bransjar som sagbruk, jordbruk og kloakk-/reinseanlegg, og i nokon grad mot ny industri der bakteriar blir brukte i arbeidsprosessane, men i sum ligg det ikkje føre mange vitenskaplege studiar som kan kaste lys over feltet.

I biologisk arbeidsmiljø inngår komponentar frå plantar, dyr og mikroorganismar. Det kan vere snakk om pollen, soppsporar, bakteriar, virus, hår og midd og komponentar av desse, til dømes endotoksin, mykotoksin, glukon og allergen. Biologiske faktorar som kan føre til sjukdom og helseplager hos menneske, deler ein i to grupper: «levande» og «ikkje levande». Levande biologiske faktorar utgjør ein smitterisiko, medan ikkje levande biologiske faktorar kan føre til helseplager utan å vere smittsame. Eksponering for biologiske faktorar kan skje ved inhalering og hudeksponering. Det vil likevel vere individuelle forskjellar i responsen på biologisk eksponering, som for dei fleste andre eksponeringar i arbeidsmiljøsamheng. Kroppen si evne til å forsvare seg mot mikroorganismar varierer frå menneske til menneske, og forsvarsevna blir svekt ved sjukdom, høg alder, alvorlege skadar eller inntak av spesielle medisinar som svekkjer immunforsvaret. STAMI har nyleg utarbeidd ein internasjonal kunnskapsstatus for soppsporar og endotoksin som grunnlag for arbeidsmiljøstyresmaktene sitt arbeid på området, og for

desse faktorane er det i fleire samanhengar målt eksponeringsnivå godt over det nivået der ein kan vente at det oppstår helsemessige effektar. For biologiske faktorar som soppsporar og endotoksin ligg det ikkje føre fastsette grenseverdier/administrative normer verken nasjonalt eller internasjonalt. For organisk støv, trestøv og mjølstøv er det fastsett administrative normer. Sett i samheng med større merksemd om såkalla grønne teknologiar kan det i framtida vere eit aukande kunnskapsbehov knytt til biologiske arbeidsmiljøfaktorar.

Ikkje-smittsame biologiske faktorar

Eksponering for ikkje-smittsame komponentar frå plantar, dyr og mikroorganismar via inhalasjon kan gi større førekomst av luftvegslidingar hos ulike yrkesgrupper, som kronisk obstruktiv luftvegslidingar (KOLS), bronkitt, allergisk astma og ikkje-allergisk astma. Hudeksponering for dei nemnde biologiske komponentane kan gi allergisk eksem.

Døme på studiar av biologisk eksponering i nokre bransjar

Forskinga på biologiske faktorar i arbeidslivet har helst vore retta mot bransjar som sagbruk, jordbruk og kloakk-/reinseanlegg, og ny industri som bruker bakteriar i arbeidsprosessane, og det ligg føre berre nokre få studiar som kan kaste lys over feltet.

I 2008 var 55 000 yrkesaktive sysselsette i jordbruksnæringa. Ein stor studie om eksponering for biologiske komponentar blant norske bønder fann høge nivå av endotoksin og soppsporar og påviste ein samheng mellom høge eksponeringsnivå og førekomst av ikkje-allergisk astma, kronisk bronkitt og KOLS. 3,1 prosent av bøndene i utvalet blei diagnostiserte med astma. Bønder med dyrehald hadde også noko oftare kronisk bronkitt (7,6 prosent mot 4,4 prosent) og KOLS (14 prosent mot 12 prosent). Over halvparten av bøndene rapporterte irritasjon i auge, nase og/eller luftvegane når dei arbeidde med korn, og meir enn kvar fjerde hadde liknande plager ved handtering av høy og stell av svin og fjørfe. Med utgangspunkt i studien er det mogleg å anslå at i underkant av 2000 bønder har ikkje-allergisk astma, 3700 har kronisk bronkitt, og 7400 har KOLS, av dei 30–50 prosent som følgje av arbeidet.^{29 30}

I Noreg arbeider 9000 personar med renovasjon og kloakk, og renovasjonsindustrien sysselset stadig fleire. Ein studie av avløpsanlegg rundt

Oslofjorden viste at arbeidarar ved reinseanlegg er spesielt utsette for høge eksponeringar av bakteriar og endotoksin, og over halvparten av dei svarte at dei hadde plager i samband med arbeidet. Kvar femte rapporterte også at dei hadde plager som trøytteik og hovudverk og plager frå øvre og nedre luftveggar, noko som blei stadfesta ved lungefunksjonsprøver og betennelsesmarkørar i blodet. Ein av to rapporterte om gløymse.³¹

I mjøl er det identifisert fleire ulike allergen frå midd, sopp, krydder og andre smakstilsetjingar. I deigproduksjon blir det ofte tilsett ekstra enzym. Eksponering for mjølstøv kan gi helseplager som augekatarr, astma, elveblest og kontakteksem. Dokumentasjon på området indikerer at atopikarar som er eksponerte for mjølstøv, er mest disponerte for symptom frå respirasjonssystemet. Eksponerte arbeidstakarar arbeider i møller og i bakeri. Arbeidstilsynet utførte 325 tilsyn i bakeri i perioden mars 2008 – mars 2009, som ein del av prosjektet Bedre Kjemi. Tilsynsrunden viste at 13 prosent av verksemdene hadde gjennomført tilstrekklege målingar av mjølstøvnivået, og av desse var det 40 prosent som hadde verdiar over den administrative norma på 3 mg/m³. Framleis, og spesielt for mjølstøv, finst det inga sikker nedre grense for når disponerte individ ikkje blir sjuke.

Smittsame biologiske faktorar

Arbeidstakarar i bransjar som pleie og omsorg og i kloakk- og avfallsbransjen, kan vere utsette for smittsame biologiske faktorar som virus og bakteriar. Ifølgje Folkehelseinstituttet finst det ingen informasjon om talet på arbeidstakarar som er blitt smitta av tuberkulose eller MRSA i arbeidet. Visse infeksjonssjukdommar blir innmelde til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet opplyser at registeret er mangelfullt, og at det i all hovudsak kjem av manglande innmelding frå behandlande lege.

Arbeidstakarar som er eksponerte for stikk- og kuttskadar frå brukt medisinsk utstyr, kan vere utsette for ei rekkje sjukdomsframkallande bakteriar og virus, mellom anna hepatitt B, hepatitt C og HIV. Kunnskapen omkring slik smitte på arbeidsplassen tyder på at det er liten risiko for å utvikle sjukdom etter eksponering, men internasjonale publikasjonar om stikk- og kuttskadar

viser stor underrapportering. Enkelte studiar³² har peikt på at det kan vere ein samanheng mellom låg bemanning, mangelfull støtte, organisatorisk klima og førekomsten av stikk- og kuttskadar, men her er dokumentasjonen mangelfull.

Basert på den meldeplikta av arbeidsskade arbeidsgivarar har, blei det innrapportert 826 stikk-/kuttskadar i 2008, men Arbeidstilsynet reknar med at det er ei sterk underrapportering av slike skadar. Basert på sjølvrapporterte data frå tillegget til Statistisk sentralbyrå si arbeidskraftundersøking i 2007 (AKU-tillegget 2007) rapporterte om lag 4000 personar, i hovudsak sysselsette i helsesektoren, at dei blei utsette for stikk-/kuttskadar. Risikoen for å bli smitta av blodoverførte sjukdommar etter blodeksposisjon er låg i Noreg. Ifølgje Folkehelseinstituttet blir ein til to helsearbeidarar i Noreg smitta med hepatitt B på denne måten kvart år, men talet går nedover. Ingen arbeidstakarar i Noreg er etter det som er kjent, smitta av HIV etter eksponering av blod i arbeidet.

Førekomst av biologisk eksponering blant norske yrkesaktive

I levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø i 2009 blei det for første gong stilt spørsmål om eksponering for biologisk materiale. I alt 13,2 prosent av alle yrkesaktive rapporterte at dei handterer kroppsvæsker, levande eller døde dyr, laboratoriemateriale eller avfall ein fjerdedel av tida eller meir. Tal frå den europeiske arbeidsmiljøundersøkinga i 2005 (EWCS) viste også at 13 prosent av norske sysselsette seier at dei er utsette for biologisk materiale i arbeidet sitt, mot gjennomsnittleg åtte prosent i EU. Noko av forklaringa på at Noreg skil seg ut kan vere at helse- og sosialsektoren sysselset fleire arbeidstakarar i Noreg enn i sør- og austuropeiske EU-land.

Ni prosent av alle yrkesaktive rapporterte at dei handterer kroppsvæsker som blod, spytt, avføring eller urin ein fjerdedel av tida eller meir. Fleire kvinner (17 prosent) enn menn (3 prosent) er eksponerte, og høgst førekomst finn vi i helse- og omsorgssektoren, blant førskulelærarar og reinhaldarar.

I alt 1,8 prosent av dei yrkesaktive handterer laboratoriemateriale som er biologiske prøver av pasientar og dyr. Helst skjer dette i helse- og

²⁹ Eduard, W. mfl. (2004). Do farming exposures cause or prevent asthma? Results from a study of adult Norwegian farmers, I: *Thorax*, 59 (5)

³⁰ Eduard, W. mfl. (2009). Chronic bronchitis, COPD and lung function in farmers: The role of biological agents, I: *Chest*, 136 (3)

³¹ STAMI-rapport nr. 8 (2006)

³² Elder, A. og Paterson, C. (2006). Sharps injuries in UK health care: a review of injury rates, viral transmission and potential efficacy of safety devices. I: *Occupational Medicine*, 56 (8) og Clarke, S.P., mfl. (2002). Effects of Hospital Staffing and Organizational Climate on Needlestick Injuries to Nurses. I: *American Journal of Public Health*, 92 (7)

omsorgssektoren, men også blant ingeniørar/teknikarar innanfor kjemi og metall. I tillegg rapporterte 2,5 prosent av alle yrkesaktive at dei blir utsette for biologisk materiale frå levande eller døde dyr. I hovudsak skjer dette blant sysselsette i primærnæringane (prosentdelen eksponerte er 52 prosent).

Handtering av avfall som søppel, slakteavfall, kloakkvatn eller brukt medisinsk utstyr blir oppgitt av 5,5 prosent av alle yrkesaktive, helst i helse- og omsorgssektoren og innanfor yrkesgruppene reinhaldar, kokk og kjøkkenassistent, servicepersonell, rørleggjarar og operatørar i næringsmiddelindustrien.

4,8 prosent av dei yrkesaktive i Noreg rapporterte at dei er utsette for organisk støv frå tre, tekstilar, mjøl, klede eller dyr ein fjerdedel av dagen eller meir. Ein noko større prosentdel menn enn kvinner er eksponerte, og det er i hovudsak arbeidstakarar som arbeider med tre, og arbeidstakarar i primærnæringane, som er utsette for organisk støv.

5.6 Arbeidsrelatert helse, sjukefråvær og uførleik – yrke og dødsfrekvens

Å vere i arbeid kan bidra til å førebyggje sjukdom og skape god helse, men for somme kan faktorar i arbeidsmiljøet føre til sjukdom og uførleik. Sjukefråvær og avgang frå arbeidslivet kan vere eit resultat av at arbeidsevna er redusert på grunn av sjukdom og helseproblem, men kan også vere eit resultat av nye og høgre krav i jobben hos personar med uendra arbeidsevne. Helse er med på å bestemme arbeidsevna, men samtidig kan samspillet mellom arbeidsevna og krava i jobben vere avgjerande for om ein kan arbeide. Arbeidsrelaterte helseproblem blir ofte definerte som helseproblem som er årsak til eller forverrar arbeidsoppgåvene ein utfører, og vilkåra ein arbeider under.

5.6.1 Arbeidsrelatert helse

Omfanget av arbeidsrelaterte plager, sjukdommar og skadar i befolkninga er vanskeleg å anslå. For det første er det vanskeleg å vite kor stor del av førekomsten av ein sjukdom som har si årsak i arbeidet i seg sjølv, og berre for nokre få sjukdommar har det vore prøvd å rekne ut kor stor del som kan skrive seg frå jobben. Slike anslag vil som hovudregel vere usikre. For det andre manglar vi gode og pålitelege datakjelder som kan teikne eit heilskapleg bilete. Dei datakjel-

dene som finst, har manglar, og for å få eit mest mogleg representativt bilete må fleire kjelder nyttast.

Førekomst av arbeidsrelaterte sjukdommar og plager

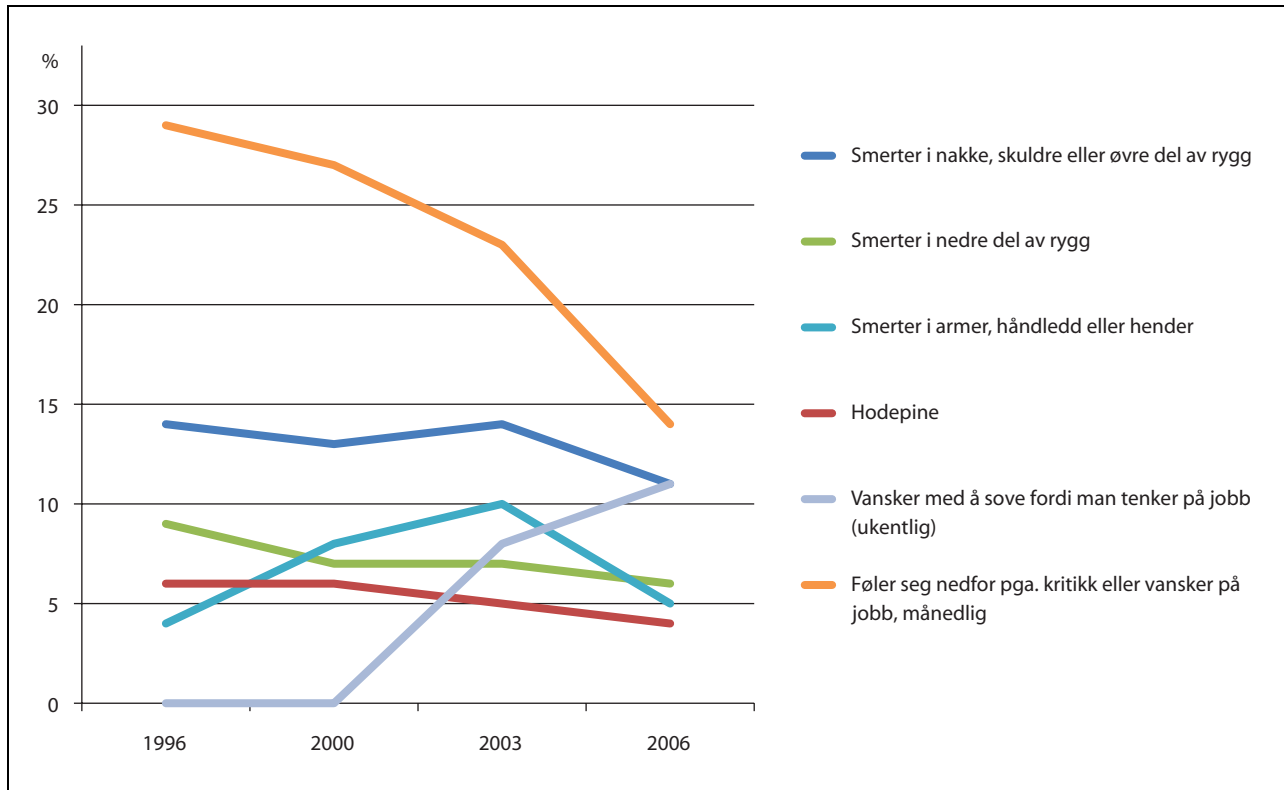
Meldeplikta til legane er heimla i kapittel 5 i arbeidsmiljølova, der dei er pålagde å melde dersom legen «går ut fra at sykdommen skyldes arbeidstakerens arbeidssituasjon». Arbeidstilsynet opplyser at mindre enn tre prosent av alle legar sender melding til Arbeidstilsynet. Statistikken over arbeidsrelaterte sjukdommar reflekterer derfor truleg eit betydeleg underestimat av den reelle førekomsten.

Levekårsundersøkingane om arbeidsmiljø viser at sjølvrapporterte arbeidsrelaterte helseproblem og symptom for det meste er like utbreidde i 2009 som for 10–15 år sidan (sjå figur 5.10). Det er likevel vanskeleg å bestemme i kva grad endringar av verdiar, haldningar, medvit om og synspunkt på arbeidsmiljø og helse kan påverke trendar i rapporteringa på desse temaa over tid.

Ei anna utfordring er bruk av sjølvrapporterte opplysningar. Alle menneske vil ubevisst danne seg oppfatningar om årsaker til dei helseproblema dei har, og det finst fleire døme på at folk feilaktig har skulda på arbeidsforhold når dei skal forklare årsaka til plagene. STAMI har sett på i kor stor grad det er samsvar mellom eiga vurdering og ekspertvurdering (arbeidsmedisinsk) av sammenhengen mellom arbeid og muskel- og skjelettsmerter blant deltakarar i Helseundersøkinga i Oslo (HUBRO). Ein fann at sjølvrapportering ikkje såg ut til å overvurdere betydninga av arbeidsforholdet i vesentleg grad, men graden av samsvar varierte med smertelokalisasjon og med kva slags kriterium som blei brukte ved vurdering av arbeidsrelasjonen. Det finst lite kunnskap om korleis forholdet er mellom arbeid og andre typar helseproblem enn muskel- og skjelettsmerter.

Muskel- og skjelettlidingar

Muskel- og skjelettsmerter er blant dei aller vanlegaste helseplagene i den norske befolkninga og er den hyppigaste diagnosen ved sjukefråvær og uføretrygding. Dette er også den gruppa av helseproblem som dei yrkesaktive oftast meiner er forårsaka eller forverra av arbeidet. Undersøkingar som er gjorde dei siste åra, viser at årsaksbiletet er meir samansett enn det ein har trudd tidlegare. Det er vist at ikkje berre mekaniske eksponeringar, men også psykologiske, sosiale og organisa-



Figur 5.10 Prosentdel som rapporterer at dei er ganske eller svært plaga, og at det heilt eller delvis kjem av jobben

Kjelde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

toriske forhold i arbeidet er med på å utvikle muskel- og skjelettsmerter.

Tal frå Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking om helse i 2008 viser at om lag 15 prosent av yrkesbefolkninga og 34 prosent av dei ikkje-yrkesaktive rapporterte om sjukdom i skjelett- og muskelsystemet diagnostisert av lege. Data frå undersøkinga i 2009 viser at smerter i nakken, skuldrene eller den øvre delen av ryggen er dei muskel- og skjelettsmertene som opptrer oftast. Nærmare 60 prosent av dei som opplyste om slike plager, meiner at jobben, heilt eller delvis, var årsak til plagene. Smerter i krossryggen eller nedre del av ryggen og smerter i hoftene, beina og føtene er også utbreidde plager. Mellom 40 og 60 prosent av norske yrkesaktive med slike plager meiner at jobben, heilt eller delvis, hadde skulda for desse plagene, men det er forskjellar mellom ulike yrkesgrupper. Om lag 16 prosent blant kvinner og 11 prosent blant menn rapporterte at dei er svært eller ganske plaga av ei eller fleire muskel- og skjelettsmerter som heilt eller delvis kjem av jobben. Yrkesgruppene som i størst grad rapporterte slike plager, er frisør, pleie- og omsorgsarbeidar, reinhalidar, tømrrar, trearbeidar, kunstnar (tekst, musikk, scene, foto), lege- og tannlegesekretær og apotek-

teknikar. I desse gruppene var det mellom 20 og 24 prosent som rapporterte om dette.

Mental helse

På jobb er det særleg psykososiale og organisatoriske forhold ein reknar med har noko å seie for den mentale helsa. Høge jobbkrav kombinert med lite høve til å styre bruken av eiga tid blir rekna som ein risikofaktor for psykiske plager. Andre viktige faktorar er urettferdig leing og stor arbeidsinnsats i kombinasjon med lite påskjøning. Sosial støtte frå kollegaer og/eller leiarar meiner ein på den andre sida kan verke førebyggjande på utviklinga av psykiske plager.

Om lag 8 prosent av yrkesbefolkninga og 15 prosent av dei ikkje-yrkesaktive rapporterte symptom på psykiske helseproblem, viser tal frå levekårsundersøkinga 2008. Tal frå levekårsundersøkinga 2009 viser at om lag 10 prosent rapporterer at dei har vore plaga (litt, ganske eller mykje) med tungsinn eller depresjon i løpet av den siste månaden. To av fem opplyste at dette heilt eller delvis kom av jobben. Basert på desse dataa finn ein ikkje store yrkesforskjellar i forekomsten av psykiske plager. Ein finn heller ikkje at alder har sær-

leg mykje å seie for i kva grad ein rapporterer arbeidsrelaterte psykiske plager.

Lungesjukdommar

Yrkesastma kan ha si årsak i meir enn 250 stoff på arbeidsplassen og blir definert som ei variabel luftstraumshindring på grunn av eksponering for støv, gass, damp eller røyk i lufta på arbeidsplassen. Ein nyare europeisk befolkningsstudie rapporterer at éin av ti astmatilstandar hos vaksne er forårsaka av eksponeringar i arbeidet. Studiar har vist større risiko for astma blant reinhaldarar, restaurantarbeidarar, bakarar og tilsette i helsesektoren. Aktuelle eksponeringar er lateks, industrieringjeringsmiddel, mjølstøv og tekstilar.

Kronisk obstruktiv lungesjukdom (KOLS) er ein sjukdom som er karakterisert av luftstraumshindring som ikkje er fullt reversibel. Som regel er det symptom frå luftvegane i form av produktiv hoste. Meir enn 300 000 nordmenn har utvikla KOLS, mange utan å vite det. I dei aller fleste tilfella er tobakksrøyking hovudårsaka til KOLS, men arbeidsmessig eksponering kan ofte bidra og i nokre tilfelle spele hovudrolla. Basert på resultat frå ulike undersøkingar går STAMI ut frå at mellom 10 og 20 prosent av KOLS-tilfella er knytte til eksponeringar i arbeidet. Arbeidstakarar som lenge har vore utsette for støv, røyk og gass, har større risiko for å utvikle KOLS.

Om lag 15 prosent av alle yrkesaktive og 18 prosent av alle ikkje-yrkesaktive rapporterte at dei har ein sjukdom i pusteorgana som er diagnostisert av lege, viser tal frå levekårsundersøkinga om helse frå 2008. Tilsvarende finn ein i levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø at 15 prosent opplyste at dei har vore plaga (litt, ganske eller mykje) av luftvegsplager, som til dømes hoste, oppspytt, tung pust eller pipelydar i løpet av det siste året. Av desse opplyste 14 prosent at plagene heilt eller delvis kom av jobben. Det tilsvarende om lag 50 000 personar med sjølvrapporterte arbeidsrelaterte luftvegsplager.

Yrke og kreft

I nordiske land har ein rekna ut at 3 prosent av all kreft blant menn og 0,1 prosent blant kvinner i år 2000 kan ha si årsak i eksponering for kreftframkallande stoff på arbeidsplassen. I 2007 blei det registrert nærmare 26 000 nye tilfelle av kreft i Noreg, av dei 14 000 blant menn. Kvinner har vore mindre utsette for yrkeseksponering på grunn av lågare yrkesdeltaking i utsette yrke. For enkelte kreftformer meiner ein at yrkeseksponering er

viktigare. Blant nordiske menn har ein til dømes anslått at 18 prosent av alle lungekrefttilfelle, 83 prosent av all brysthinnekreft, 30 prosent av all nasekreft og 2 prosent av all blærekreft skriv seg frå yrkeseksponeringar. Den same publikasjonen reknar med at om lag 350 tilfelle av kreft kunne ha vore unngått kvart år dersom ein fjerna alle kreftframkallande stoff på norske arbeidsplassar.³³ Lungekreft er den klart vanlegaste arbeidsrelaterte kreftforma og er berekna til å utgjere 75 prosent av alle arbeidsrelaterte krefttilfelle. Asbestforbodet i Noreg har ført til at asbesteksponering er lite aktuelt i arbeidslivet i dag, men på grunn av lang tid frå eksponeringa startar, sjukdommen utviklar seg og til diagnosen blir stilt, vil det framleis gå nokre år før ein nedgang i førekomsten av krefttilfelle som kjem av asbest, kan observerast. Førekomsten av yrkesrelatert lungekreft er særleg høg hos byggje- og anleggsarbeidarar, industriarbeidarar og i enkelte tenesteytande yrke.

Hjarte- og karsjukdom

Epidemiologiske studiar har vist at arbeidsmiljøeksponeringar kan ha innverknad på utvikling av hjarte- og karsjukdom. Ein finsk studie berekna at 12 prosent av dødsfalla på grunn av hjarte- og karsjukdommar kan vere arbeidsrelaterte, medan ein dansk studie anslo at 16 prosent av tilfella for menn og 22 prosent av tilfella for kvinner skreiv seg frå arbeidsmiljøet. Fysisk inaktivitet i arbeidet, høgt arbeidspress, liten kontroll over eigen arbeidssituasjon og skiftarbeid er moglege risikofaktorar, men også eksponering for visse typar kjemiske stoff (passiv røyking, eksos og karbonmonoksid) har vore lansert som ein mogleg risikofaktor.

Om lag 9 prosent av alle yrkesaktive og 28 prosent av alle ikkje-yrkesaktive rapporterte at dei har ein hjarte- og karsjukdom som er blitt diagnostisert av lege, viser tal frå levekårsundersøkinga om helse frå 2008 (Statistisk sentralbyrå). I levekårsundersøkinga 2009 er det nytta ein kortversjon av «Rose Questionnaire» for å kartlegge tilfelle av angina pectoris (hjartekrampe) i yrkesbefolkninga. Undersøkinga viser at 2 prosent av den yrkesaktive befolkninga oppfyller kriterier for (rose) angina.

Tidlegare undersøkingar har vist at menn og kvinner med rose angina i tillegg til risiko for koronar hjartesjukdom også har større risiko for fleire andre kroniske sjukdommar.

³³ Dreyer, L. mfl. (1997). Avoidable cancers in the Nordic countries. I: *Occupation. APMIS Suppl.* 105

Tala er for små til å seie noko sikkert om yrkesforskjellar, men førekomsten av rose angina er som vist tidlegare høgre blant dei med kortare utdanning og blant eldre arbeidstakarar, og noko høgre blant kvinner.

Hudsjukdommar

I Noreg utgjer hudsjukdommar om lag 10 prosent av alle arbeidsrelaterte sjukdommar som årleg blir melde til Arbeidstilsynet, men STAMI går ut frå at det skjer ei betydeleg underrapportering. Kontakteksemar kan vere allergiske eller ikkje-allergiske. I dei aller fleste tilfella er det kjemisk påverknad, ofte i kombinasjon med mykje eksponering for vatn, som ligg bak kontakteksem på grunn av arbeidet. Døme på stoff som gir slike kjemiske eksponeringar, er krom, nikkel og lateks. I Noreg er mellom anna sementeksem og kromallergi, handeksem hos frisørar, hudplager hos sjukehuspersonell og lateksallergi hos sjukehusstilsette studert. Dei ikkje-allergiske eksemene blir ofte utløyste gjennom samtidig påverknad frå fleire stoff, til dømes vatn, vaskemiddel, løysemiddel og skjereoljar. Allergisk kontakteksem kan også oppstå ved eksponering for saft frå frukt og grønnsaker, fisk og skaldyr.

Tal frå levekårsundersøkinga 2008 viser at om lag 7 prosent av både yrkesaktive og ikkje-yrkesaktive rapporterte at dei har ein sjukdom i huden eller underhuda som er diagnostisert av lege. I levekårsundersøkinga 2009 rapporterte om lag 11 prosent å ha vore litt eller meir plaga av eksem eller allergiske utslett i løpet av den siste månaden. Av desse opplyste om lag éin av fire at jobben, heilt eller delvis, hadde skulda for plagene. Dette tilsvarer om lag 70 000 yrkesaktive med arbeidsrelaterte plager knytte til eksem eller allergisk utslett. Yrkesgruppene som i størst grad rapporterte arbeidsrelaterte hudplager, var frisørar, reinhaldarar, prosessoperatørar (i industri, olje, gass, kjemisk) og sjukepleiarar. I desse gruppene var det mellom 7 og 14 prosent som rapporterte om slike hudplager.

Høyrsselsskadar

Nedsett høyrsel og øyresus er den yrkessjukdommen som oftast blir meldt til Arbeidstilsynet, og han utgjer ca. 60 prosent av alle meldingar. Arbeidstilsynet kan, basert på slike meldingar, føre tilsyn og gi pålegg om førebyggjande tiltak, men registeret som er basert på desse meldingane, gir ikkje nødvendigvis eit påliteleg bilete av førekomsten av arbeidsrelaterte sjukdommar i Noreg.

I overkant av 13 prosent av norske yrkesaktive rapporterte at dei i løpet av den siste månaden har vore litt eller meir plaga av nedsett høyrsel. Av dei opplyste om lag éin av fire at jobben heilt eller delvis var årsaka til plagene. Det tilsvarer om lag 86 000 yrkesaktive med nedsett høyrsel på grunn av jobben.

Yrkesgruppene som i størst grad rapporterte nedsett høyrsel på grunn av jobben, var kunstnarar (tekst, musikk, scene, foto), rørleggjarar og bygghandverkarar, mekanikarar, sveisarar, plate- og verkstadarbeidarar, prosessoperatørar (industri, olje, gass og kjemisk), tømrrarar og trearbeidarar, veg-, anleggs-, stein-, og murarbeidarar og sysselsette i landbruk, fiske og oppdrett. I desse gruppene var det mellom 10 og 14 prosent som rapporterte om nedsett høyrsel (mot 3,5 prosent blant alle yrkesaktive).

5.6.2 Arbeidsrelatert sjukefråvær

Det er ikkje enkelt å slå fast kor stor del av sjukefråværet som er arbeidsrelatert, mellom anna fordi det finst få undersøkingar som tek for seg dette temaet. Arbeidsrelatert sjukefråvær inkluderer sjukefråvær der arbeidet er direkte årsak til, eller forverrar, helseproblem, med påfølgjande redusert arbeidsevne. Eit viktig tilleggsperspektiv er kva slags arbeidskrav og arbeidsmiljø som blir tilbydd ein person med redusert arbeidsevne, uavhengig av sjukdomsårsaka. Også individet (og helsestellet) si oppfatning av arbeidsevne og jobbkrav kan verke inn på det arbeidsrelaterte sjukefråværet.

Sjukefråvær må ein sjå som ein konsekvens av mange forhold. Sjukdom og skade er berre to av fleire viktige faktorar, der også faktorar som personalpolitikk, toleranse for sjukefråvær og arbeidsbelastning kan ha mykje å seie.

I Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking om arbeidsmiljø i 2009 svarte anslagsvis 17,5 prosent at dei hadde hatt eit legemeldt sjukefråvær på minst 14 dagar det siste året. Av desse rapporterte om lag 37 prosent at fråværet var forårsaka av helseplager som jobben, heilt eller delvis, hadde skulda for. Denne prosentdelen var noko høgre i 2006 (om lag 40 prosent). Om lag 6 prosent av dei yrkesaktive hadde såleis minst eitt arbeidsrelatert sjukefråvær i 2009, eit tal som blir støtta av tilsvarande funn i arbeidskraftundersøkinga for 2007. I arbeidskraftundersøkinga blei den årlege risikoen for sjukmelding med arbeidsrelaterte helseproblem blant yrkesaktive estimert til ca. 7 prosent. Det blei anslått at det på landsbasis er ca. 170 000 yrkesaktive som det siste året

har hatt sjukefråvær på grunn av eit arbeidsrelatert helseproblem. Til ei kvar tid vil ca. 25 000 personar vere sjukmelde med eit slikt problem. Vel halvparten av desse personane rekna med å ta opp att arbeidet på eit seinare tidspunkt. I levekårsundersøkinga 2009 var det reinhaldarar som rapporterte høgst arbeidsrelatert legemeldt fråvær, 15 prosent rapporterte minst eitt slikt fråvær i løpet av året. Blant tømrrarar og trearbeidarar, sjåførar og mannskap på bil, anlegg og skip, operatørar og handverkarar i næringsmiddelproduksjon, pleie- og omsorgsarbeidarar, veg-, anleggs-, stein- og murarbeidarar, servicepersonell i hotell- og restaurantbransjen og sysselsette i primærnæringane var det mellom 10 og 14 prosent som hadde minst eitt arbeidsrelatert legemeldt fråvær.

Arbeidsmiljøfaktorar som verkar inn på sjukefråværet, er mykje studerte, og det er godt dokumentert at visse arbeidsfaktorar gir høgere risiko for høgt sjukefråvær. Det ligg føre dokumentasjon på at det fysiske arbeidsmiljøet har mykje å seie, og at mekaniske eksponeringar som til dømes ubehagelege arbeidsposisjonar og tungt fysisk arbeid synest å vere viktigare enn miljøfaktorar som temperatur, støv osv. Dei fleste studiane av det psykososiale arbeidsmiljøet har undersøkt konsekvensane av krav, kontroll og sosial støtte i jobben. Låg grad av kontroll over eigen arbeidssituasjon er ein dokumentert risikofaktor for høgt sjukefråvær, medan effektane av høge krav og sosial støtte ikkje er eintydige. Konsekvensane av andre arbeidsmiljøfaktorar er studerte i langt mindre grad.

5.6.3 Arbeidsmiljø og uførepensjonering

Arbeidsrelaterte ikkje-medisinske faktorar som er dokumenterte å gi større risiko for uførepensjon, er låg kontroll i arbeidssituasjonen, fysisk anstrengjande arbeid og ufrivillig tap av arbeid. Samtidig finst det (bortsett frå for ulykker) ingen sikre kjeldeopplysningar over kor mange som blir uførepensjonerte på grunn av arbeidsrelaterte tilstandar. Ein må ta mange atterhald i tolkinga av statistikkar som viser førekomsten av uførepensjonering i ulike næringar og yrke.

Arbeidet kan vere årsak til sjukdommen som fører til uførleiken, men også sjukdom av ei kva som helst (anna) årsak kan gi uførleik som gjer det umogleg å halde fram i arbeidet, med dei krava som gjeld for yteevne. Det er dessutan ikkje uvanleg at personar som opplever arbeidet belastande, skiftar til mindre belastande arbeid, som dei seinare kan bli uførepensjonerte frå. I tillegg vil alders- og kjønnsfordelinga i ulike næringar og

yrkesgrupper ha betydning for kor stor del som blir uførepensjonerte. Ein annan faktor som kan verke inn, er den såkalla «sunn arbeidar-effekten», der det skjer ein seleksjon av friske og sterke menneske inn i visse yrke, og av sjuke og svakare ut og eventuelt over i andre yrke. Til dømes er kjensla av å vere ved god helse aukande med utdanningsnivå i alle land i OECD-området.³⁴ I dei fleste land er forbetringa i sjølvrapportert helse større frå det lågaste utdanningsnivået til vidaregåande opplæring enn frå vidaregåande til høgere utdanning. Forskjellane er statistisk signifikante mellom grunnutdanning og vidaregåande opplæring. 87 prosent av dei med høgere utdanning i Noreg meiner at dei har svært god eller god helse, medan det er 73 prosent blant dei med vidaregåande opplæring og 65 prosent blant dei med obligatorisk skulegang. Høgere uføreratar med bestemte diagnosar i enkelte næringar kan både vere ein *konsekvens* av at desse diagnosane er vanskelege å foreine med arbeidsforholda i næringa og ei *følgje av høg førekomst* av diagnosane innanfor næringa, til dømes fordi arbeidsforholda aukar risikoen for desse diagnosane.

Førekomsten av uførepensjonering varierer mykje mellom ulike næringar. I dei førebels siste utrekingane frå 2005 fann ein høgst risiko i «helse og sosiale tenester», følgt av «industri og bergverksdrift» og «transport og kommunikasjon». Muskel- og skjelettlidingar utgjer den største diagnosegruppa, følgt av psykiske lidingar. Kvar av desse diagnosegruppene utgjer i overkant av 30 prosent av alle mottakarar av uførepensjon. Dei som blir uføretrygda på grunn av psykiske lidingar, har ein mykje lågare gjennomsnittsalder enn dei som blir uføretrygda på grunn av muskel- og skjelettlidingar.

Ei undersøking på 1990-talet viste at ca. 1/3 av alle tilfelle av uførepensjonering etter ulykker gjaldt arbeidsulykker.³⁵ Risikoen varierte sterkt mellom ulike bransjar. Størst var han i gruvedrift, etterfølgt av produksjonsarbeid og transport/kommunikasjon. Den årlege tilveksten av uførepensjonistar etter arbeidsulykker var i gjennomsnitt knapt 400 personar.

5.6.4 Yrke og dødsfrekvens

Forskjellar i dødsfrekvens og forventa levealder blant jamgamle personar som arbeider innanfor

³⁴ OECD (2009a). *Education at a Glance*

³⁵ Lund, J. og Bjerkedal, T. (2001). Permanent impairments, disabilities and disability pensions related to accidents in Norway. I: *Accident Analysis and Prevention*, 33 (1)

ulike yrke, kan i nokon grad først tilbake til forskjellar i arbeids- og risikoforhold mellom ulike yrke. Samtidig er det viktig å hugse på at arbeidsmiljøeksponeringar berre kan forklare ein del av forskjellane i dødsfrekvens mellom yrkesgrupper. Dei som har same yrke, kan også ha store likskapar i livsstil og andre levekår. Røykjevannar, alkoholbruk, kosthald og fysisk aktivitet er faktorar som har konsekvensar for den generelle helsa, men også dødsfrekvens og venta levealder. Det må òg takast omsyn til at det kan skje ein seleksjon, der menneske med ulik helse og ulike ressursar vel eller hamnar i ulike yrke.

Forskjellane i dødsfrekvens og venta levealder mellom ulike yrke er større for menn enn for kvinner. Høgst dødsfrekvens er det blant ufaglærte menn, og aller høgst hos sjøfolk, hotell- og restaurantarbeidarar og servitørar, fiskarar, gruve- og sprengingsarbeidarar og ein del industriarbeidarar. Dødsfrekvensen er lågast i akademiske yrke, og pedagogane har aller lågast dødsfrekvens, etterfølgt av legar, tannlegar og anna helsepersonell. Andre yrke der dødsfrekvensen er lågare enn gjennomsnittet, er ingeniørar, advokatar, prestar, tilsette i offentleg administrasjons- og forvaltningsarbeid, gardbrukarar og trearbeidarar. Trenden er at stadig fleire arbeider i yrke med låg dødsfrekvens, medan færre og færre arbeider i yrke med høg dødsfrekvens. Ser ein på venta levealder, er han for menn høgst blant prestar (81,0 år) og lågast blant matrosar (69,8 år). Gjennomsnittet er 75,5 år. Blant kvinner er den venta levealderen høgst for yrkesgruppa medisinsk arbeid (84,9 år) og lågast for jern- og metallvarearbeidarar (78,6 år). Gjennomsnittet for kvinner er 81,1 år. Desse forskjellane gir ikkje grunnlag for å slutte at dagsaktuell yrkesrisiko er årsaka, for påverknadene skjer gjerne gjennom eit langt yrkesliv, og mange skiftar yrke i løpet av arbeidskarrieren.

5.7 Ulykker og personsikkerheit

Ein arbeidsskade blir definert som ein skade som skjer i den perioden ein arbeider i ein inntektsgivande jobb. Det inneber at ein skade som oppstår under ein aktivitet som ein får lønn eller godtgjersle for, i form av pengar eller naturalytingar (til dømes kost og losji), blir definert som ein arbeidsskade. Dette gjeld for eit tilsetjingsforhold og for sjølvstendig næringsdrivande, også i jordbruk, skogbruk og fiske på eige bruk. Det er også ein arbeidsskade dersom skaden skjer på andre stader enn den faste arbeidsplassen, til dømes på

ein mellombels arbeidsplass, ved transportoppdrag, på tenestereiser osv. Skadar som skjer til og frå jobb, blir vanlegvis likevel ikkje rekna som arbeidsskadar. I eit langsiktig perspektiv har det vore ein klar nedgang i alvorlege arbeidsulykker, inkludert dødsulykker.

Årsaka til ein arbeidsskade kan vere ei ulykeshending eller ein valdsepisode. Skadar oppstått i samband med lyft, bering o.l. vil ifølgje definisjonen av yrkesskade i folketrygdlova § 13-4 til vanleg ikkje bli godkjende som yrkesskadar med mindre det har skjedd noko ulykkesarta, eller det blir vurdert slik at ein er blitt utsett for ei uvanleg påkjenning som ligg utanfor den vanlege ramma for arbeidet. I ein studie frå Oslo legevakt i 2001 var vald årsak til 8 prosent av arbeidsskadane.³⁶ Den same undersøkinga viste at majoriteten av alle arbeidsskadane (ca. 80 prosent) hadde låg alvorsgrad.

Ein reknar med at arbeidsulykker som følgje av arbeidsskadar utgjer ca. 12 prosent av alle ulykker i Noreg. Arbeidsulykker rammar ofte unge menneske og fører derfor til ein etter måten stor reduksjon i talet på venta leveår. Sjølv om mange av ulykkene berre fører til småskadar, er det stipulert at skadane berre innanfor byggje- og anleggsverksemd kvart år er årsak til 4500 tapte leveår med full helse.³⁷

Arbeidsgivaren pliktar å sende melding til NAV når ein arbeidstakar blir påført ein skade (eller sjukdom) som kan gi rett til yrkesskadedekning. Plikta er heimla i folketrygdlova. Meldinga blir skriven på eit papirbasert skjema. Det lokale NAV-kontoret behandlar då saka og godkjenner eller godkjenner ikkje skaden som ein yrkesskade. Ved godkjend yrkesskade er det enkelte gunstigare vilkår for, og utrekning av, ytingar etter folketrygdlova. Til dømes blir det gitt fritak for eigendelar ved stønad til helsetenester, og uførepensjonen kan reknast ut etter gunstigare reglar. Det kan også bli gitt ei særskild meinerstatning. Ein gjenpart av skjemaet blir send til Arbeidstilsynet. Innmelde skadar blir samla i eit sentralt register som dannar grunnlaget for Arbeidstilsynet sine årlege statistikkar, og dei inngår i vurderinga av tiltak overfor verksemdar. Årleg blir det registrert ca. 20 000–25 000 skadetilfelle gjennom dette systemet, men ein går ut frå at det er ei betydeleg under- og skeivrapportering.

³⁶ Gravseth, H.M. mfl. (2003). Arbeidsskader behandlet ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 123 (15)

³⁷ Kvakland, T. (2006). Ulykker i bygg og anlegg koster 1,5 milliarder årlig. I: *Arbeidervern 2006*: 3

5.7.1 Dødsulykker i arbeid

Arbeidsskadedødsfall, definert som ein arbeidskade som fører til at den skadde døyr innan eitt år (365 dagar) etter at ulykka skjedde, er ein viktig indikator for risikonivået i arbeidslivet. Talet på registrerte arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet har lege rundt 40–50 per år, og nivået har vore relativt stabilt, med enkelte svingingar frå år til år frå slutten av 1990-talet. I 2008 var rett nok talet 51, det høgste sidan 2000, medan det i 2010 igjen var nede på 46.

Medan utviklinga på eit overordna nivå viser ein nedgang i dødsfall, finst det stor variasjon på næringsnivå. I perioden 2000–2010 var det flest dødsfall i jord- og skogbruk, med 106 dødsfall, noko som utgjer om lag ein fjerdedel av alle arbeidsskadedødsfalla i perioden. Deretter følger transport og kommunikasjon (85) og bygge- og anleggsverksemd (82) og industri (80). Dødsfall i desse fire næringane utgjer heile 74 prosent av alle arbeidsskadedødsfalla i perioden, medan talet på sysselsette utgjer under 30 prosent av alle sysselsette. Tala viser med andre ord at bygg og anlegg, industri, jord- og skogbruk og transport har ein uforholdsmessig stor del av arbeidsskadedødsfalla i forhold til sysselsetjinga i det landbaserte arbeidslivet. Ingen yrkesgrupper er derimot meir utsette for dødsulykker enn fiskarane. I sjuårsperioden 2003–2009 omkom 40 personar som følgje av ulykker på fiske- eller fangstfartøy.

Ein meir detaljert gjennomgang av registrerte dødsfall i 2009 og 2010 viser at det var flest dødsfall i næringane transport og lagring (høvesvis 12 og 9), bygg og anlegg (høvesvis 11 og 9), industri (høvesvis 8 og 6) og primærnæringane (høvesvis 7 og 8). I 2009 skjedde 38 av dei 42 dødsfalla i desse næringane, tilsvarende tall frå 2010 var 32 av 46. Det er også viktig å ha kunnskap om kva for næringar som har størst risiko. Eit uttrykk for risiko er å sjå talet på omkomne i forhold til talet på sysselsette i næringa. I perioden 1999–2010 har primærnæringane vore mest risikoutsette, og dette gjaldt også i 2009 og 2010. Den nest største risikoen har ein tidlegare sett i bergverksdrift og utvinning, men i 2009 eller 2010 var det ingen dødsfall i denne næringa.³⁸

Den tredje mest utsette næringa har tradisjonelt vore bygg og anlegg, noko ho var også i 2009. Transport og kommunikasjon har tradisjonelt hatt

fjerde størst risiko, og denne næringa er no delt i to. Den næringa som i dag heiter transport og lagring, hadde i 2009 12 dødsfall og hadde dermed den nest største risikoen etter primærnæringane. Den næringa som i dag heiter informasjon og kommunikasjon, hadde eitt dødsfall i 2009.³⁹

Det var forholdsvis mange utanlandske statsborgarar som døyde i arbeidsulykker i 2010, med åtte i 2010 mot to i 2009. Det var to døde frå kvart av landa Sverige, Romania og Polen, medan det var éin død frå Austerrike og éin frå Tsjekkia.

Mange europeiske land har ein høgre førekost av dødsfall som følgje av arbeidsulykker enn Noreg. Talet på dødsulykker per 100 000 arbeidarar per år er av ILO (Den internasjonale arbeidstakarorganisasjonen) berekna til 2,64 i Noreg, medan gjennomsnittet i heile Europa er berekna til omkring 4,22 (tal frå 2003).

Analysar av registreringa av dødsulykker i Noreg har vist at det er manglar ved rapporteringa.⁴⁰ Verken Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsskadedødsfall eller Dødsårsaksregisteret inneheld ei fullstendig oversikt over arbeidsskadedødsfall i Noreg. Arbeidstilsynet sin dødsårsaksstatistikk har utfordringar knytte til manglande innmelding etter arbeidsmiljølova § 5-2, medan Dødsårsaksregisteret er avhengig av at legane fyller ut dei papirbaserte dødsmeldingane. Erfaring viser at årsaka til dødsfallet sjeldan blir fylt ut, og ulykkesdødsfall er ofte registrerte med ukjend aktivitet. Forskjellar mellom statistikken for dei ulike registra kan delvis forklarast med at dei registrerer litt forskjellige populasjonar, til dømes reknar ikkje Dødsårsaksregisteret med personar som ikkje er registrerte som busette i Noreg. Arbeidsskadedødsfall som skjer offshore, til havs eller som gjeld personell i luftfart, blir ikkje registrerte i Arbeidstilsynet sine register, men av tilsynsstyresmaktene som har ansvar for desse områda. Dødsårsaksregisteret dekkjer alle typar verksemd og ikkje berre den landbaserte.

Det blei estimert at det reelle talet på dødsulykker i perioden 2000–2003 kan ha vore så mykje som 44 prosent høgre enn det som faktisk blei registrert som arbeidsskadedødsfall. Underreporteringa til Arbeidstilsynet gjaldt særleg dødsfall etter vegtrafikkulykker/transportulykker og dødsfall i Forsvaret.

³⁸ Direktoratet for arbeidstilsynet (2010c). *Slik skjedde dødsulykkene 2009* og Direktoratet for arbeidstilsynet (2011). *Slik skjedde dødsulykkene 2010*

³⁹ Direktoratet for arbeidstilsynet (2010). *Arbeidsskadedødsfall: Utviklingstrekk og Arbeidstilsynets aktivitet*

⁴⁰ Wergeland, E. mfl. (2009). Arbeidsskadedødsfall blir underreportert. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 129 (10)

5.7.2 Sentrale kjenneteikn ved arbeidsskadedødsfalla

Dersom ein ser nærmare på arbeidsskadedødsfalla, er det enkelte overordna kjenneteikn som trer fram. Desse kjenneteikna er i hovudsak også gyldige over tid. Dei aller fleste som misser livet som eit resultat av ei arbeidsulykke, er menn. I 2009 var 41 av dei 42 omkomne menn. Det er naturleg å sjå dette i samanheng med sysselsetjingsmønsteret, og at menn er overrepresenterte i dei mest utsette næringane. Gjennomsnittsalderen på dei omkomne var 50 år, med ein variasjon frå 19 år til 75 år. Unge arbeidstakarar er ikkje overrepresenterte ved dødsfall i arbeidslivet, i motsetning til ved mindre skadar. 13 av dei omkomne døydde i trafikkulykker, ni blei klemde eller fanga, sju fekk støyt eller blei treffe av ein gjenstand, medan fire døydde av fall. Dette er også tradisjonelt dei hyppigaste ulykkestypene.

Køyretøy eller reiskapar er involverte i eit stort fleirtal av dødsulykkene. I 2009 arbeidde 17 av dei omkomne i eller med maskinar og arbeidsutstyr av ulike slag, til dømes gravemaskin, lastebil eller kran. I mange tilfelle kan det sjå ut til at utstyret er blitt feil brukt. Eit anna sentralt trekk er at dei omkomne svært ofte har arbeidd åleine, eller har vore åleine om å utføre den arbeidsoperasjonen som har utløyst ulykka. Det er ingen automatikk i at ulykker kunne ha vore unngått dersom dei omkomne ikkje hadde arbeidd åleine, men i nokre tilfelle er det sannsynleg at konsekvensane av ulykkene kunne ha vore reduserte dersom fleire var til stades. Fleire av dei omkomne er blitt funne først noko tid etter at ulykkene har skjedd. Særleg skil landbruksulykkene seg ut med omsyn til denne problematikken.

Ulykker med dødeleg utgang viser at det er stor variasjon i typar ulykker og i bakanforliggjande årsaker til hendinga. Det gjeld i enno større grad dersom ein utvidar analysen til å inkludere også mindre alvorlege ulykker. Dette gir utslag når det gjeld det førebyggjande arbeidet. Når det er så stor variasjon i typar av ulykker, er det utfordrande å finne tiltak som kan tenkjast å ha univervsall effekt. For at dei skal vere effektive, må altså tiltaka rettast mot spesielle typar ulykker, bestemte arbeidsoperasjonar eller utsette næringar. Eit forhold som kan reknast som ei bakanforliggjande årsak, er om verksemda har etablert (og praktiserer) rutinar som sikrar at den som utfører ein arbeidsoperasjon, er kjend med dei risikoforholda som er knytte til jobben, og om det skal gjennomførast forundersøkingar som reduserer risikoen. Døme på slike undersøkingar er kartleg-

ging av eigenskapar ved fjellet før sprenging og om det er røte i tremaster før ein klatrar opp i dei.

5.7.3 Arbeidsulykker og personskadar

Oversikter over personskadar som oppstår i tilknytning til arbeidet, kan omfatte alt frå små kutt-skadar til skadar som gir varig mein. Ulike definisjonar av arbeidsskadar og dokumentasjon, i tillegg til underrapportering, gir ulik statistikk frå ulike kjelder. Arbeidstilsynet registrerer ca. 20 000–25 000 skadetilfelle per år. Registeret viser at samla sett er det ein nedgang i melde saker, men graden av innmelding varierer, mellom anna mellom ulike næringar, og det er lite informasjon om alvorgrad i meldingane. Ein reknar med at underrapporteringa er størst i småbedrifter, og større for småskadar enn for meir alvorlege skadar. Manglande oversikt over det samla skadebiletet gjer det vanskeleg å prioritere og å målrette den førebyggjande innsatsen.

Basert på samanstilling av ulike kjelder (Folkehelsa sitt no nedlagde skaderegister og levekårsundersøkinga til Statistisk sentralbyrå) reknar ein med at førekomsten av legebehandla arbeidsskadar kan liggje rundt 78 000 per år.⁴¹ Også dette estimatet er usikkert, men ein reknar med at det korrekte talet ligg mellom 60 000 og 96 000 arbeidsskadar per år. Førekomsten har truleg vore relativt konstant dei siste åra.

Dei ferskaste detaljerte nasjonale opplysningane om førekomsten av arbeidsulykker skriv seg frå ei tilleggsundersøking til den årlege arbeidskraftundersøkinga frå Statistisk sentralbyrå i 2007.⁴² Her svarte tre prosent av dei spurde at dei var blitt skadde som følge av ei ulykke på arbeidsplassen i løpet av det siste året. Dette tilsvarer at det kvart år er ca. 79 000 personar som er utsette for ein arbeidsskade, og det ligg svært nær estimatet ovanfor. Tek ein omsyn til at enkelte er utsette for meir enn eitt skadetilfelle, kan det årlege talet på arbeidsskadar stipulerast til ca. 90 000. Ca. 37 000 skadetilfelle førte til sjukefråvær på meir enn 2 dagar, og 63 prosent av dei skadde var menn. Enkelte yrke innanfor bygg og anlegg hadde ein skaderisiko på ca. 10 prosent per år, medan primærnæringane som gruppe hadde ein gjennomsnittleg årleg risiko på ca. 7 prosent. Relativt høg skaderisiko blei også funne innanfor hotell- og restaurantbransjen og i industrien.

⁴¹ NOA (2007b). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2007. Status og utviklingstrekk*

⁴² Gravseth, H.M. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterede helseproblemer*

Aldersfordelinga var som venta: Skaderisikoen var 4,7 prosent i aldersgruppa 16–24 år og berre 1,9 prosent i aldersgruppa over 55 år (ikkje-vekta tal). Større risiko var relatert til lang arbeidstid og skiftarbeid. Det vil til ei kvar tid vere ca. 20 000 yrkesaktive som har redusert funksjon på jobben og/eller i fritida som følgje av ei arbeidsulykke.

Også i levekårsundersøkinga blir det spurt om arbeidsskadar. Men her er spørsmålsstillinga annleis enn i arbeidskraftundersøkinga 2007, sidan det i levekårsundersøkinga er presisert at skaden har måtta føre til sjukefråvær utover ulykkesdagen. Her kan ein derfor vente ein lågare førekomst enn i arbeidskraftundersøkinga. Det er også resultatet: Den årlege førekomsten i levekårsundersøkinga 2009 er 2,1 prosent, medan han altså var 3 prosent i arbeidskraftundersøkinga. I levekårsundersøkinga kan ein også studere tendar, då det same spørsmålet er stilt sidan 1989. I heile denne perioden har talet lege rundt 3 prosent (men i levekårsundersøkinga 2006 blei det ikkje rapportert på dette spørsmålet). Sidan levekårsundersøkinga 2009 viser 2,1 prosent, er dette ein svak indikasjon på at førekomsten av arbeidsskadar er minkande. Tal frå Direktoratet for arbeidstilsynet og frå forsikringsbransjen sitt register DAYSY (Data om yrkesskade og yrkesjukdom) antyder også ein nedgang i førekomsten av arbeidsskadar.

5.7.4 Risikofaktorar ved ulykker

Ei rekkje faktorar kan påverke ulykkesrisikoen. Den direkte utløysande ulykkesårsaka kan til dømes vere ein teknisk svikt eller at ein er uoppmerksam. Gjennom grundig granskning av ulykker

finn ein likevel ofte ei kjede av årsaker, som mellom anna kan førast tilbake til forhold knytte til leiding, styring og opplæring. Manglar på desse områda kan føre til dårleg vedlikehald, men også til dårleg planlegging av arbeidsoppgåver og dermed også gjerne til tidspress.

Skaderisikoen varierer vanlegvis med både alder, kjønn og type arbeid. Primærnæringane og byggje- og anleggsarbeid har tradisjonelt hatt høg førekomst av skadar, og høgst risiko finn ein vanlegvis hos unge menn. Levekårsdata frå Statistisk sentralbyrå viser at innvandrarar rapporterte om ein nær tre gonger så stor førekomst av ulykker samanlikna med heile yrkesbefolkninga.⁴³ Denne forskjellen synest ikkje å kunne forklarast av at innvandrarar tek arbeid i andre yrke, sidan det også er forskjellar i ulykkesførekomst mellom innvandrarar og heile yrkesbefolkninga innanfor alle yrkesgrupper.⁴⁴ Andre kjende risikofaktorar er lange arbeidsdagar og skiftarbeid (som nemnt i avsnitt 5.3 om psykososialt arbeidsmiljø). Mange studiar har funne større skaderisiko i små og mellomstore bedrifter. Ein studie av 50 arbeidsulykker frå bygg- og anleggsbransjen viser at meir enn ein tredjedel av dei skadde meinte at tidspress var ei medverkande årsak til at ulykka skjedd.⁴⁵

⁴³ Ein teori om høgre ulykkesbelastning blant innvandrarar er at dei gjer ein større innsats for å bevise at dei er gode nok for ein jobb, slik at dei blir meir ulykkesutsette på grunn av trøytteleik, jf. Rogstad, J., 2001. *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*.

⁴⁴ Tynes, T. mfl. (2009). *Arbeidsmiljø blant innvandrere*

⁴⁵ Gravseth, H.M. mfl. (2006). Risikofaktorar for ulykkeskadar i bygge- og anleggsbransjen. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 126 (4)

6 Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og helse i utsette næringar, bransjar og yrke

Enkelte bransjar og yrke har særlege utfordringar når det gjeld arbeidsmiljø og/eller helse. Ut frå data frå levekårsundersøkingane om korleis dei yrkesaktive sjølve opplever arbeidsmiljøet sitt og si eiga helse, data frå NAV for sjukefråvær og oppbrukte sjukepengere og erfaringar frå tilsyna kan ein finne fram til kva for næringar, bransjar og yrkesgrupper som har særlege utfordringar.¹ Ei slik samanstilling av arbeidsmiljøeksponeringar, helseplager på grunn av jobben og nivået av sjukefråvær og uføretrygding kan gi ein indikasjon på kva yrke og bransjar som har særlege utfordringar anten dei er knytte til arbeidsmiljø, helse eller begge delar.²

Framstillinga gir ikkje nødvendigvis heile biletet av situasjonen. Ranginga kan vere påverka av kva faktorar som er blitt målte og lagde til grunn. Det kan finnast både alvorlege og utbreidde problem i ein del yrke som ikkje kjem fram, og det kan vere undergrupper innanfor kvar yrkesgruppe som kan vere mykje mindre eller mykje meir utsette enn resten. For det andre kan også måten ein vel å rangere yrka på, ha noko å seie. Enkelte arbeidsmiljøfaktorar er meir alvorlege enn andre, men rammar kanskje få personar. Andre arbeidsmiljøfaktorar har gjerne mindre alvorlege helsemessige konsekvensar for den enkelte, men kan få store konsekvensar sidan mange er utsette for dei. Eit tredje viktig moment er at ein ved å rangere og framheve *nokre grupper* kan risikere å danne eit kunstig skilje, ettersom forskjellen mellom dei mest utsette og dei nest mest utsette ikkje nødvendigvis treng å vere stor.

¹ Utvalet av yrkesgrupper som er presenterte nedanfor, bygger i stor grad på ein rapport utarbeidd av Avdeling for nasjonal overvaking av arbeidsmiljø (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt, basert på levekårsdata frå Statistisk sentralbyrå. Tynes, T. mfl. (2008) *Arbeidsmiljø blant innvandrerne*.

² Samanstillinga er derimot ikkje eigna til å diskutere moglege årsakssamanhengar mellom dei påverknadene og helseplagene det er spurt om. For å vurdere årsakssamanhengar bør mål på belastning og mål på helseplager samlast inn frå uavhengige kjelder og på ulike tidspunkt, fordi belastande miljøfaktorar og kroppslege eller psykiske plager gjensidig kan påverke måten desse forholda blir rapporterte på.

Enkelte yrkesgrupper kan dermed liggje over gjennomsnittet på mange belastningar eller risikofaktorar utan at dei nødvendigvis blir nemnde blant gruppene med størst samla belastning.

Ein høg førekomst av risikofaktorar i arbeidsmiljøet inneber ikkje nødvendigvis ein høg førekomst av helseplager, høgt sjukefråvær eller tidleg avgang frå yrket. Ein viktig grunn til det er at ulike seleksjonsmekanismer kan påverke i kva grad menneske arbeider i yrke med høg eller låg arbeidsbelastning. På den eine sida vil individ med god helse vere meir tilbøyelege til å søkje og bli verande i jobbar med vanskelege eller tøffe arbeidsvilkår, særleg om arbeidet blir godt kompensert, til dømes i form av høg lønn. Menneske med god helse vil også i større grad tole mindre gunstige arbeidsvilkår, og det er mindre sannsynleg at dei forlèt jobbar med stor arbeidsbelastning. I den grad slike prosessar er viktige, vil ein ikkje finne ein klar samanheng mellom belastande jobbar og høg førekomst av helseplager og sjukefråvær. Ein motsett seleksjon vil skje dersom dei mest ressurssterke individa tok dei beste og minst belastande jobbane. Dei med redusert helse og arbeidsevne vil då kunne ende opp med dei jobbane som gir størst risiko for dårleg helse og høgt sjukefråvær.

6.1 Industri, bergverksdrift og utvinning, bygg og anlegg

Næringane industri (ca. 250 000 sysselsette)³ og bergverksdrift (ca. 45 000 sysselsette) og bygg og anlegg (ca. 180 000 sysselsette) sysselset fleire av yrkesgruppene som samla sett har eit høgt eksponeringsnivå av fleire kjemiske/biologiske og fysiske arbeidsmiljøfaktorar. Dei største gruppene innanfor desse næringane er tømrrar og trearbeidar (ca. 62 000), mekanikar, sveisar, plate- og verkstadarbeidar (ca. 79 000), prosessoperatør (indus-

³ Sysselsette (Arbeidskraftundersøkinga 2009, Statistisk sentralbyrå) etter næring (SN2007)

tri/olje/gass/kjemisk) (ca. 40 000), elektrikar, elektromontør, telemontør (ca. 49 000), veg-, anleggs-, stein-, murarbeidar (ca. 31 000), rørleggjar og bygghandverkar (ca. 41 000).

Utfordringar knytte til fysisk arbeidsmiljø og helse

I desse yrka rapporterer nærmare éin av tre å vere eksponert for støv, røyk, gass eller damp mesteparten av arbeidsdagen, mot 7 prosent av alle yrkesaktive. Desse yrkesgruppene er også ofte eksponerte for sterk støv. Mellom 37 og 22 prosent er utsette for sterk støv meir enn ein fjerdedel av arbeidstida (gjennomsnittet er 31 prosent), mot 10 prosent blant alle yrkesaktive. I desse yrka opplyser 18 prosent at dei den siste månaden før intervjuet var litt eller meir plaga av nedsett høyrsel, og i underkant av 60 prosent av dei med høyrseproblem seier at dette heilt eller delvis kjem av støyeksponering i den noverande jobben. Samtidig rapporterer desse yrkesgruppene om eit høgt nivå av fleire mekaniske eksponeringar, til dømes arm- og handvibrasjonar, arbeid på huk eller kne, lyft i ubehagelege stillingar, arbeid med hendene over hovudet osv.

Prosessoperatørar, veg-, anleggs-, stein- og murarbeidarar og gruppa mekanikarar, sveisarar og plate- og verkstadararbeidarar rapporterer høgst førekomst av helseplager knytte til tett bryst eller piping i brystet og nedsett høyrsel eller øyresus. Yrkesgruppene tømrrar og trearbeidar, rørleggjar, bygghandverkar og mekanikar, sveisar, plate- og verkstadararbeidar er blant dei som rapporterer høgst førekomst av muskel- og skjelettplager. Generelt rapporterer alle dei nemnde yrkesgruppene høgre førekomst av muskel- og skjelettplager som dei meiner skriv seg frå jobben, enn heile yrkesbefolkninga under eitt.

Sjukefråvær, oppbrukte sjukepengere og uføretrygd

Dei nemnde yrkesgruppene har høgre sjukefråværsprosent enn gjennomsnittet. Om lag ni av ti tilsette i desse yrka er menn, og sjukefråværet blant menn i desse yrka er mellom 50 prosent (rørleggjar, bygghandverkar) og 17 prosent (prosessoperatør) høgre enn blant alle yrkesaktive menn. Det same biletet ser vi òg blant kvinner som arbeider i desse yrkesgruppene, som har 15 til 30 prosent høgre sjukefråvær enn alle yrkesaktive kvinner.

Blant menn hadde yrkesgruppene veg-, anleggs-, stein-, murarbeidar, rørleggjar, bygghandverkar, prosessoperatør (industri/olje/gass/

kjemisk), tømrrar og trearbeidar mellom 100 og 60 prosent høgre prosentdel med oppbrukte sjukepengere for 2009 enn gjennomsnittet for alle menn med sjukepengere. Gruppa mekanikar, sveisar, plate- og verkstadararbeidar låg om lag 24 prosent over gjennomsnittet, medan gruppa elektrikar, elektromontør, telemontør derimot låg under gjennomsnittet. Blant kvinner i desse yrkesgruppene finn vi eit tilsvarende bilete.

Tidlegare undersøkingar har vist at industri og bergverksdrift hadde ein høgre uførerate enn alle næringar sett under eitt i 2005 (17 mot 13 per 1000 arbeidstakarar). Næringa hadde ein større risiko for uføretrygding som følgje av muskel- og skjelettsjukdommar og eit etter måten høgt innslag av nye uførepensjonerte i diagnosegruppa sjukdommar i pusteorgana. Arbeidsrelaterte andedragssjukdommar, til dømes arbeidsrelatert astma og KOLS (kronisk obstruktiv lungesjukdom), bidreg truleg til at uføreratane blir høge. På den andre sida hadde ikkje bygg og anlegg nokon høgre risiko og meir uføretrygd generelt sett.

Bygg og anlegg har over tid vore overrepresentert i forhold til arbeidsskadedødsfall og innmelde arbeidsskadar til NAV. I arbeidskraftundersøkinga utført av Statistisk sentralbyrå i 2007 var næringa klart overrepresentert i forhold til ulykkesrisiko og i forhold til kor alvorleg skaden er. Det er likevel fleire positive utviklingstrekk i bygge- og anleggsnæringa. Talet på arbeidsskadedødsfall har vist ein vesentleg nedgang over tid. Byggenæringens Landsforening rapporterer at risikoen i næringa, uttrykt som H-verdi, er på sitt lågaste nivå. H-verdien viser omfanget av arbeidsulykker som er så alvorlege at det fører til fråvær frå arbeidet/arbeidsplassen. Medan H-verdien var på vel 25 per 1 million arbeidstimar så seint som i 1993, var tilsvarende tal for 2009 i underkant av 8.

6.2 Overnattings-, serverings- og reinhaldsverksemd

Næringa overnatting og servering sysselset om lag 69 000 personar. Dei to største yrkesgruppene innanfor denne næringsgruppa er kokk, kjøkkennassistent (ca. 42 000 sysselsette) og servicepersonell (hotell/restaurant) (ca. 20 000 sysselsette), men mange innanfor desse yrkesgruppene arbeider også i andre næringar.

Yrket «reingjeringspersonale i bedrifter» omfattar om lag 52 000 personar,⁴ som arbeider i

⁴ Talet for dei som oppgir dette som yrke. Årsgjennomsnitt 2010, Statistisk sentralbyrå

ulike næringar, og om lag 10 prosent av dei arbeider innanfor hotell- og restaurantnæringa. Om lag 22 000 personar er sysselsette i reingjeringsverksemd.⁵ Nesten halvparten av føretaka i næringa reingjeringsverksemd er enkeltpersonføretak.⁶

Låg organisasjonsgrad innanfor hotell- og restaurantnæringa

Overnatting og servering er ei av næringane med lågast organiseringsgrad (22 prosent, mot 56 prosent i heile yrkesbefolkninga), medan reinholdarar ikkje rapporterer vesentleg lågare organiseringsgrad enn heile yrkesbefolkninga (51 prosent, mot 56 prosent i heile yrkesbefolkninga).⁷ Reinholdarar er den yrkesgruppa som har flest deltidstilsette. Ein relativt stor del av dei er utan skriftleg tilsetjingskontrakt (21 prosent), og mange rapporterer at dei er utrygge for jobben.

Overnattings-, serverings- og reingjeringsverksemd er døme på arbeidsintensive næringar som i stor grad sysselset ufaglært arbeidskraft. Ei undersøking i dei to bransjane rapporterer at innvandrarar frå landgruppe 2⁸ er konsentrerte i dei minst attraktive jobbane og har lite høve til mobilitet. Innvandrarar frå landgruppe 2 hadde ei noko lausare tilknytning til arbeidsplassen, med gjennomgåande høgare prosentdel mellombels tilsette, meir deltidsarbeid, fleire med to jobbar og ei betydeleg lågare kjensle av tryggleik for jobben. Biletet var likevel meir samansett i overnattings- og serveringsverksemd, der det finst ei rekkje stillingar med ulik status og varierende arbeidsforhold.⁹

Sjølvrapporterte plager og arbeidsmiljø

Reinholdarar, servicepersonell (hotell, restaurant) og kokkar og kjøkkenassistentar er blant dei yrkesgruppene som rapporterer høgst førekomst av helseplager som dei meiner skriv seg frå jobben. Dei fleste helseplagene er relatert til muskel- og skjelettsmerter, særleg smerter i nakken eller skuldrene, smerter i krossryggen og smerter i beina. Reinholdarar og kokkar og kjøkkenassis-

tentar rapporterer også ein relativt høg førekomst av eksem og hudkløe, som heilt eller delvis oppstår på grunn av jobben.

Arbeidsmiljøet for servicepersonell og reinholdarar er kjenneteikna av lite kontroll over eigen arbeidssituasjon og einsidige arbeidsoppgåver, medan kokkar og kjøkkenassistentar mellom anna opplever høgt arbeidstempo og usikre jobbar. Begge yrkesgruppene er også i stor grad eksponerte for reingjeringsmiddel og desinfeksjonsmiddel. Arbeidstilsynet rapporterer at det blir brukt mange feilmerkte kjemikaliar i reinholdbransjen. Dette gjeld særleg produkt som skulle ha vore merkte etsande, og som anten ikkje er merkte i det heile, eller som berre er merkte som irriterande. Reinholdarar er ifølgje levekårsundersøkinga (2009) den yrkesgruppa der flest er misfornøgde med jobben (8 prosent).

Sjukefråvær og oppbrukte sjukepengerettar

Sett under eitt har overnattings- og serveringsnæringa ein noko høgare sjukefråværsprosent i 2. kvartal 2010 enn gjennomsnittet (7,1 prosent mot 6,3 prosent i alle næringar).

Reinholdar er ei av yrkesgruppene med høgst sjukefråvær i 2009 både blant menn og kvinner (9,7 prosent, mot 5,2 prosent for alle menn, og 11,4 prosent, mot 8,1 prosent for alle kvinner). Det same biletet ser vi også når det gjeld oppbrukte sjukepengerettar, der prosentdelen blant reinholdarar er fire gonger så høg blant menn og dobbelt så høg blant kvinner, samanlikna med alle menn og kvinner med sjukepengerettar i 2009. Også kokk/kjøkkenassistent har ein høgare prosentdel med oppbrukte sjukepengerettar blant både menn og kvinner, medan servicepersonell har ein noko høgare prosentdel blant menn.

6.3 Helse- og sosialtenester

Næringsgruppa helse- og sosialtenester sysselset totalt 518 000 personar. Dei største yrkesgruppene er pleie- og omsorgsarbeidar (ca. 154 000 sysselsette) og sjukepleiar (ca. 86 000 sysselsette). Andre større grupper innanfor denne næringa er barne- og ungdomsarbeidar (ca. 92 000 sysselsette), lege, psykolog, tannlege, farmasøyt og veterinær (ca. 35 800 sysselsette), sosionom, vernepleiar og barnevernspedagog (ca. 35 000 sysselsette), fysioterapeut, radiograf og helsearbeidar med høgskule (ca. 24 000 sysselsette) og gruppa lege-, tannlegesekretær og apotekteknikar (ca. 20 000 sysselsette).

⁵ 11 196 verksemdar står registrerte i næringa «reingjeringsverksemd» i Brønnøysundregistra per 31.12. 2010, herunder 5478 enkeltpersonføretak.

⁶ Opplysningar frå Føretaksregisteret per 31.12.10, Brønnøysundregistra

⁷ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkinga 2009

⁸ Landgruppe 2 er ein statistisk kategori og inkluderer desse landa: Aust-Europa utanom EU, Asia (inklusive Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utanom Australia og New Zealand.

⁹ Lund, M. og Friberg, J.P. (2004). *En inkluderende fagbevegelse?*

Deltid og undersyssetjing

Om lag halvparten av kvinnene innanfor helse- og sosialtenester arbeider deltid, og éi av fire som arbeider deltid, kunne tenkje seg lengre arbeidstid per veke.¹⁰ Ifølgje den offisielle definisjonen (Statistisk sentralbyrå) omfattar undersyssette deltidssyssette som ønskjer og har prøvd å få lengre arbeidstid, og som kan starte med det innan ein månad. Ein forløpsanalyse av undersyssetjing i perioden 1997–2003 påviste at ca. 38 prosent av forløpa var innanfor næringa helse og sosial. Yrkesgrupper med høg utdanning opplevde gjennomgåande kortare periodar som undersyssette enn yrkesgrupper med lågare krav til utdanning.¹¹

Sjølvrapportert arbeidsmiljø og helse

Syssette i helse- og sosialsektoren rapporterer høgt arbeidspress og tempo, kombinert med lite høve til å ta pausar. Det er særleg i dei kvinnedominerte yrkesgruppene lege-, tannlegesekretær og apotekteknikar, sjukepleiar og pleie- og omsorgsarbeidar at det blir rapportert om høg arbeidsbelastning. Stadige omstillingar kan føre til endå større utfordringar for det psykososiale arbeidsmiljøet. For nokre av yrka fører jobben i tillegg med seg tunge lyft og vanskelege arbeidsstillingar. Høg førekomst av vald og truslar om vald finn vi også innanfor helse- og sosialsektoren, særleg i gruppa av sosionomar, vernepleiarar, barnevernspedagogar.

Lege-, tannlegesekretær og apotekteknikar og pleie- og omsorgsarbeidar er blant yrkesgruppene som har høg førekomst av to eller fleire muskel- og skjelettplager som dei meiner jobben, heilt eller delvis, har skulda for. Også sjukepleiarar rapporterer høg førekomst av nakke-, skulder- og ryggplager enn alle yrkesaktive under eitt.

Uførleik og sjukefråvær

Yrkesgruppene pleie- og omsorgsarbeidar, barne- og ungdomsarbeidar og sosionom, vernepleiar og barnevernspedagog hadde eit relativt høgt sjukefråvær blant både menn og kvinner i 2009. Helse- og sosialtenester er den næringa i Noreg som har høgst sjukefråvær. Dei tilsette i denne næringa var

borte på legemeldt sjukefråvær i 7,7 prosent av dei avtalte dagsverka i 2. kvartal 2010. Lege-, tannlegesekretær og apotekteknikar hadde eit relativt høgt sjukefråvær samla sett, men ikkje når ein ser på menn og kvinner kvar for seg. Tidlegare studiar har funne eit høgt nivå av uførleik på grunn av muskel- og skjelettsjukdommar i helse- og sosialnæringa. Tal frå NAV viser at både pleie- og omsorgsarbeidar og lege-, tannlegesekretær og apotekteknikar hadde ein større prosentdel med oppbrukte sjukepengerettar enn gjennomsnittet for alle syssette i 2009. I ein studie av uføretrygding i helseføretaka fann ein at kvinner hadde ein klart større tendens til å gå over på uførepensjon enn menn. Høgst førekomst av uføretrygding fann ein blant hjelpepleiarar og assistentar og blant reinhaldarar som arbeidde innanfor næringane. Sjukepleiarar hadde ein overgangsrate til uføretrygd om lag lik gjennomsnittet for alle tilsette. Låg overgang kjenneteikna alle stillingskodar for legane.¹²

Almlidutvalet (NOU 2010: 13 *Arbeid for helse*) gjennomførte analysar som viste at hovudforklaringa på det høge sjukefråværet og det høge talet på helserelaterede trygdeytningar er den høge prosentdelen kvinner som er syssette i denne sektoren samanlikna med andre næringar. Samtidig er også sjukefråværet for menn i denne sektoren noko høgare enn det gjennomsnittlege sjukefråværet for menn. Utvalet peiker på at sjølv om kjønnsamansetjinga er den viktigaste forklaringa, er det mykje som tyder på at helse- og omsorgssektoren har enkelte spesielle utfordringar når det gjeld arbeidstidsordningar, innhaldet i arbeidet og arbeidsbelastningar.

6.4 Transportnæringane

Transportyrka er plasserte innanfor to større yrkesgruppeinndelingar. Gruppa sjåfør, mannskap (bil, anlegg og skip) omfattar om lag 78 000 syssette. Dei fleste arbeider innanfor næringa transport (landtransport og rørtransport ca. 13 000 syssette, sjøfart ca. 5000 syssette, lufttransport ca. 2000 syssette) og lagring og andre tenester knytte til transport (ca. 2000 syssette). Yrkesgruppa førar (buss og bane), skipsbefal og flygar omfattar om lag 24 000 yrkesaktive. Tre av fire av dei arbeider i næringa transport og lagring.

¹⁰ Rønsen mfl. (2009). *Kvinnens arbeidstid – avtalt og ønsket. I: Samfunnsspeilet, 23(4)*

¹¹ Fevang, E. mfl. (2004). *Undersyssette i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?*

¹² ECON. (2005) *Innovation i viden-service*

Arbeidskontraktar og organisasjonsgrad

Blant sjåfør og mannskap (bil, anlegg, skip) er det nokså vanleg å arbeide utan skriftleg tilsetjingskontrakt. Mange driv eiga verksemd, men også blant tilsette rapporterer fleire enn 20 prosent at dei arbeider utan kontrakt, mot 8 prosent i gruppa førar (buss og bane), skipsbefal og flygar og andre tilsette i privat sektor. Tilsvarande er om lag 44 prosent av sjåførar og mannskap fagorganiserte, mot 84 prosent i gruppa med førarar og 56 prosent for alle yrkesaktive.

Ugunstige arbeidstider, høg ulykkesrisiko og valdstruslar

Yrkesgruppa sjåfør, mannskap (bil, anlegg og skip) rapporterer om lange arbeidsveker (36 prosent hadde meir enn 45 timars arbeidsveke per veke, mot 17 prosent for alle yrkesaktive). Innanfor begge desse yrkesgruppene er det mange som har ulike skiftordningar. Førar (buss og bane), skipsbefal og flygar er blant dei yrkesgruppene som arbeider mest natt, men også gruppa sjåfør og mannskap (bil, anlegg og skip) har mykje nattarbeid samanlikna med resten av yrkesbefolkninga. Ein stor del av gruppa har stillesitjande arbeid, slik at rørsle og belastningane kan bli ein-sidede gjennom store delar av arbeidsdagen.

Yrkesgruppa førar (buss og bane), skipsbefal og flygar skil seg negativt ut når det gjeld fleire psykososiale arbeidsmiljøfaktorar. Dei rapporterer om låg grad av kontroll over eigen arbeidssituasjon, liten grad av sosial støtte og høgare førekomst av vald og truslar om vald enn andre sjåføryrke og andre yrkesaktive (14 prosent, mot 9 prosent, og 4 prosent blant alle yrkesaktive).

Sjukefråvær, uføre og ulykker

Sjukefråværsprosenten i yrkesgruppene førarar og sjåførar og mannskap er om lag 60 prosent høgare blant både menn og kvinner samanlikna med menn og kvinner i heile yrkesbefolkninga. Eit tilsvarande bilete kan observerast når det gjeld prosentdelen med oppbrukte sjukepengere. Eit tilsvarande bilete kan observerast når det gjeld prosentdelen med oppbrukte sjukepengere.

Ulykkesdata blir ikkje førte på yrkesnivå, men data frå Arbeidstilsynet viser at transport og lager er ei av næringane med høgst førekomst av dødsulykker. Ein nyare norsk studie viser at dødsulykker innanfor næringa kan vere sterkt underrapportert.¹³ Transportulykker er den største under-

gruppa av dødsulykker generelt og er ei viktig dødsårsak også i andre næringar. Ein gjennomgang av historisk materiale utført av Arbeidstilsynet, viser at meir enn to tredjedelar av arbeidsskadedødsfalla i næringa i perioden 1990–1999 var forårsaka av ulykker med transportmiddel, for det meste vegtrafikkulykker. Den same trenden er synleg for den etterfølgjande perioden etter 2000.

Transportnæringa skil seg dessutan ut som næringa med dei mest alvorlege arbeidsulykkene av ikkje-dødelege ulykker.¹⁴

Medan arbeidsskadetal og arbeidsskadedødsfall innanfor byggje- og anleggsverksemd har vist ein positiv nedgang, har tilsvarande tal frå transportnæringa vist ei stabil utvikling på eit høgt nivå. Samanlikna med transportnæringa registrerte Arbeidstilsynet på 1970-talet tre til fire gonger så mange arbeidsskadedødsfall innanfor bygg og anlegg. I dag ligg desse næringane på same nivå. Medan skaderisikoen innanfor bygg og anlegg samla sett er redusert, er han innanfor transport i beste fall stabil. Den generelle nedgangen i arbeidsskadedødsfall har ikkje gitt seg utslag i ein reduksjon av dødsfall innanfor transportnæringa.

6.5 Primærnæringane

Primærnæringane sysselset til saman om lag 3 prosent av befolkninga. Næringa omfattar jordbruk/skogbruk og fiske, med høvesvis ca. 53 000 og 14 000 sysselsette.

Mange enkeltmannsføretak i primærnæringane

Blant dei sysselsette i primærnæringane finn vi ein høg prosentdel som arbeider i enkeltmannsføretak, heile 43 prosent, mot 5 prosent i yrkesbefolkninga totalt. Landbruket er ei næring som skil seg ut på fleire område. Det er få verksemdar med heiltidstilsette, men mange med deltids- eller sesongtilsette. Mange arbeider lengre arbeidsdagar enn andre lønsmottakarar. Næringsdrivande har som hovudregel ingen rettar knytte til arbeidsmiljølova, men det er fastsett ei forskrift om bruk av arbeidsmiljølova for gardsbruk som ikkje sysselset arbeidstakarar. Intensjonen med forskrifta er å redusere omfanget av skadar og ulykker, men ho blir praktisert fleksibelt, og arbeidsmiljøinvesteringar skal tilpassast den vanlege drifta på det enkelte bruket. Det finst lite

¹³ Wergeland, E. mfl. (2009). Arbeidsskadedødsfall blir underrapportert. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 129(10)

¹⁴ Gravseth, H.M. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*

kunnskap om i kva grad mangel på lovreglar påverkar sikkerheita i primæryrka.

Sjølvrapporterte helseplager og arbeidsmiljøeksponeringar

Innanfor primærnæringane finn vi ein høg førekomst av fleire arbeidsmiljøfaktorar som kan ha negative helsekonsekvensar. Yrkesaktive innanfor desse yrka er mykje utsette for organisk støv, tunge lyft, lyft i ubehagelege stillingar og lange arbeidsveker. Det er mange som arbeider mykje åleine i denne gruppa, så åleinearbeid kan vere ein faktor som må takast med ved vurderinga av risiko.

Biletet av samansette og mangfaldige arbeidsmiljøeksponeringar svarer til ein høg førekomst av fleire typar helseplager. Sysselsette i primærnæringane rapporterer høg førekomst av muskel- og skjelettplager, og ein høg førekomst av eksem eller allergiske utslett og tett bryst eller piping i brystet, samanlikna med alle yrkesaktive.

Sysselsette i landbruk, fiske og oppdrett rapporterer i langt større grad å vere utsette for stor risiko for arbeidsulykker enn alle yrkesaktive sett under eitt, og desse gruppene har den største prosentdelen som rapporterer plager som følgje av skade etter ulykker. Når det gjeld ikkje-dødelege arbeidsulykker, er gjennomsnittleg årleg risiko for dette ca. 3 prosent hos alle yrkesaktive. For tilsette innanfor jordbruk/skogbruk er risikoen ca. 8 prosent, medan han innanfor fiskerinæringa er ca. 5 prosent. Kor alvorlege arbeidsulykkene er, målt ved grad av funksjonssvikt både i jobben og utanom, ligg også gjennomgåande noko over gjennomsnittet.

Sjukefråvær, uføretrygding og ulykker

Totalt sjukefråvær for næringa «jordbruk, skogbruk og fiske» var 4,8 prosent, mot 6,3 prosent for gjennomsnittet av alle yrkesaktive (2. kvartal 2010),¹⁵ og prosentdelen med oppbrukte sjukepengerettar er vesentleg lågare enn blant alle yrkesaktive, viser data frå NAV 2009. Ei undersøking frå 2005 viste at primærnæringane hadde den lågaste prosentdelen med uføre. Motsett viser data frå Arbeidstilsynet at inga yrkesgruppe er meir utsett for dødsulykker enn fiskarane, og også jordbruk/skogbruk er blant dei næringane der det er størst risiko for dødsulykker.

Medan landbruksnæringa toppar statistikken over dødsfall, blir det registrert få meldingar om

arbeidsskadar. Etter alt å dømme kjem dette av låg meldefrekvens snarare enn eit reelt lågt skadetall.

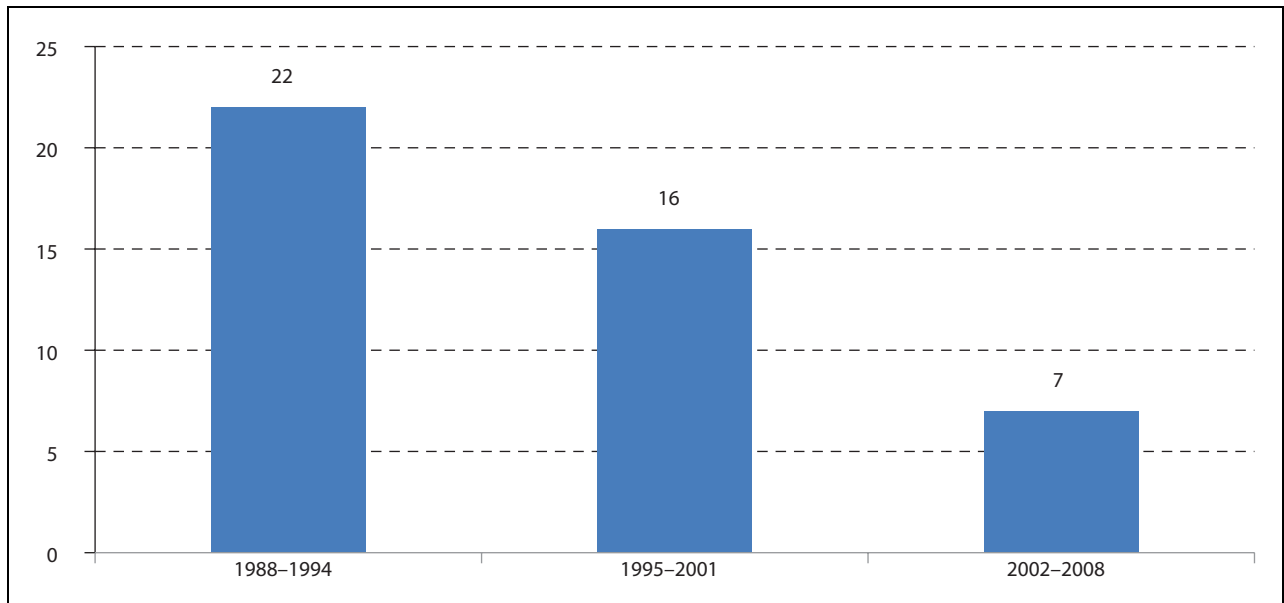
Dei 91 arbeidsskadedødsfalla innanfor landbruksnæringa utgjer kvart fjerde arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet, trass i at talet på sysselsette i næringa berre utgjer 2–3 prosent. Innanfor jordbruk var bruk av traktor årsak til halvparten av alle arbeidsskadedødsfalla i åra 1988–2008, medan fallulykker i driftsbygning utgjorde eitt av fem dødsfall. Utviklinga viser likevel at talet på traktorulykker er redusert med 40 prosent frå første til andre tiårsperiode, medan «fall i driftsbygning» har ein nedgang på 32 prosent. Det har med andre ord vore ein stor nedgang i ulykker for dei to vanlegaste ulykkesårsakene.

Figur 6.1 viser talet på døde etter traktorvelt, fordelt på tre tidsperiodar. Søyla lengst til venstre viser talet før kravet om førarvern¹⁶ og setebelte. Søyla i midten viser talet etter at krav om førarvern kom i 1996, og søyla lengst til høgre viser nivået i den siste perioden, etter at krav om bruk av setebelte ved veltefare kom i 2002. I starten av den andre sjuårsperioden blei det sett i verk ein omfattande kampanje for å førebyggje alvorlege skadar og belastningssjukdommar i landbruket. Om lag 30 prosent av målgruppa blei nådd i personlege møte i den treårige kampanjeperioden. Figuren kan ikkje tolkast som at det er ein direkte samanheng mellom dei skjerpa krava og Arbeidstilsynet sin innsats og ein reduksjon i talet på arbeidsskadedødsfall. Det er samansette årsaker til at ulykker skjer, og det kan vere tilfeldig om ei ulykke får dødeleg utgang eller ikkje. Statistikken gir likevel grunn til å gå ut frå at krav om betre sikring for bønder, og god informasjon om desse krava, gir effekt ved at talet på dødsfall og skadar går ned. Vidare har forskriftskrava til traktor om både påmontert førarvern og om bruk av setebelte ved veltefare hatt ein positiv innverknad.

Mange bønder har lange transportetappar med store reiskapar langs offentleg veg mellom dei ulike jordbruksareala dei driv. Risikoen for alvorlege vegtrafikkulykker har dermed auka. Det er i dag ikkje noko krav i vegtrafikklova om bruk av setebelte når ein køyrer traktor. I 2008 var det heile 5 av dei 9 traktorrelaterte dødsulykkene som kunne fått eit anna utfall dersom sjåføren hadde brukt setebelte. Sikker bruk av traktor føreset vidare at køyretøyet er i forskriftsmessig stand. Arbeidstilsynet har erfaring med at dette

¹⁵ Statistisk sentralbyrå

¹⁶ Kravet gjaldt førarvern på traktorar som var eldre enn 1964. Krav om førarvern på nye traktorar kom i 1964.



Figur 6.1 Arbeidsskadedødsfall på grunn av traktorvelt 1988–2008

Kjelde: Arbeidstilsynet

ikkje alltid er tilfelle. I prosjekt utført i samarbeid med vegstyresmaktene har vedlikehald av bremse og styringa på traktorane i mange tilfelle vist seg å vere mangelfull.

6.6 Utleige av arbeidskraft

Kor mange sysselsette det er i næringa utleige av arbeidskraft, er noko usikkert. Statistisk sentralbyrå sin statistikk over sysselsette (15–74 år) i denne næringa viser at næringa sysselsett om lag 47 000 personar per 4. kvartal 2010. Om lag ein tredjedel av dei sysselsette i næringa i 2010 var arbeidsinnvandrarar på korttidsopphald eller busette arbeidsinnvandrarar.¹⁷ Bemanningsføretak som skal drive verksemd i Noreg, skal sende melding til Arbeidstilsynet.¹⁸ Hovudkravet er at føretaket er registrert som aksjeselskap eller kan stille bankgaranti for eit tilsvarende beløp, er registrert i nærmare bestemte register, og dei utanlandske selskapa må ha ein norsk representant. 1302 føretak er registrerte i Arbeidstilsynet sitt bemanningsføretaksregister, av dei 183 norskregistrerte utanlandske føretak (NUF).¹⁹ I 2010 gav Arbeidstilsynet 21 pålegg med heimel i melde- og registreringsordninga for bemanningsføretak.

Dei fleste bemanningsføretaka Arbeidstilsynet møter i tilsynet, er registrerte.²⁰

I 1983 blei det unntaksvis opna for utleige av arbeidskraft, mellom anna i kontorsektoren. Frå 2000 har det vore høve til å drive utleige av arbeidskraft innanfor alle yrkesområde. Bemanningsbransjen omfattar verksemd som driv innanfor eitt eller fleire av desse verksemdområda: utleige av arbeidskraft, formidling/rekruttering av arbeidskraft, outsourcing/bemanningsentreprisar og omstillingstenester. Utleige av arbeidskraft står for 93 prosent av omsetninga i bransjen,²¹ medan rekruttering, omstilling og outsourcingstenester står for 7 prosent.²² Talet på registrerte føretak som driv med utleige av arbeidskraft i tillegg til bygge- og anleggsverksemd, gjekk kraftig ned frå 2005 (45 føretak) til 2006 (0 føretak).²³ Ved årsskiftet 2010/2011 var det registrert til saman tre føretak som dreiv med utleige av arbeidskraft i tillegg til verksemd innanfor bygge- og anleggsnæringa eller bygging av oljeplattformer og modular. Omfanget av føretak som driv utleige av arbeidskraft i tillegg til pleie- og omsorgstenester i institusjon, er òg relativt lågt.

¹⁷ Sjå punkt 2.1.9.

¹⁸ Forskrift om bemanningsføretak

¹⁹ Per 2. mai 2011

²⁰ Årsrapport 2010 for Arbeidstilsynet. Vedlegg A. Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

²¹ Gjeld medlemmer i NHO Service. Ifølgje NHO Service utgjør medlemmene mellom 80 og 90 prosent av omsetninga i bransjen.

²² NHO Service. (2011). *Verdt å vite om bemanningsbransjen*

²³ Basert på registrering i Brønnøysundregistra per 31.12.2005 og 31.12. 2006

Ved årsskiftet 2010/2011 var det registrert til saman 4 føretak, mellom dei eitt føretak utan selselsette.²⁴

Tilsette i bemanningsbransjen utfører arbeid i alle bransjar. Kontor og administrasjon, byggebransjen, helse og omsorg og industrien er typiske område som bemanningsbransjen dekkjer. Sjå punkt 3.5 for nærmare omtale av bransjefakta.

Eit viktig kjenneteikn ved tilsetjingsforholdet til arbeidstakarar som blir leigde ut, er at dei er tilsette i ei utleigeverksemd og utfører arbeid hos kunden, under leiing av kunden, og at dei samarbeider med kunden sine egne tilsette. Arbeidsforholdet mellom arbeidstakaren og utleigeverksemda er som oftast kortvarig – gjennomsnittleg tilsetjingstid er 3 månader.²⁵ Ein stor del av arbeidstakarane som blir leigde ut, er studentar. Når det gjeld tilsetjingsforhold, seier om lag 43 prosent at dei er mellombels tilsette på prosjekt, 21 prosent seier at dei ikkje er tilsette, 16 prosent er fast tilsette med garantilønn, medan 20 prosent er fast tilsette utan garantilønn. Det er høgst prosentdel som har fast tilsetjing med garantilønn blant dei som har vore tilsette i mellom 6 og 12 månader, og lågast blant dei som har vore tilsette under ein månad. Blant dei som kjem frå EU-land i Aust-Europa, er prosentdelen med garantilønn høgst, 23 prosent.²⁶

Kortsiktige, mellombelse og atypiske tilsetjingsrelasjonar skaper andre organisatoriske og pyskososiale arbeidsmiljøvilkår for arbeidsforholdet samanlikna med den tradisjonelle topartsrelasjonen mellom ein arbeidstakar og ein arbeidsgivar. Det er usikkert korleis arbeidstakarar i trepartsrelasjonar opplever forhold på arbeidsplassen som tilhøyrse, sosial integrasjon, medbestemming, kompetanseutvikling og opplæring.

²⁴ Basert på registrering i Brønnøysundregistra per 31.12.2010

²⁵ NHO Service

²⁶ Econ Pöyry. (2009). *Bemanningsbransjen: Struktur, utvikling og rolle*

Tabell 6.1 Legemeldt sjukefråvær i næringa «utleige av arbeidskraft», 4. kvartal 2005–2010. Prosent

	Sjukefråvær prosent	Tapte dagsverk
2005k4	4,7	40719
2006k4	4,4	51080
2007k4	5,8	64930
2008k4	4,6	109261
2009k4	4,9	93114
2010k4	4,1	64783

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Utvalet i levekårsundersøkingane om arbeidsmiljø er for lite til å trekkje konklusjonar om arbeidsmiljøet i bemanningsbransjen. Ein studie av bemanningsbransjen viser likevel at dei fleste ikkje har jobb i eit utleigeføretak som førsteval. I stor grad blir jobb i eit utleigeføretak nytta som eit «ventemiddel» og verkemiddel for ordinær jobb. Dei tilsette i bemanningsføretak opplever gjennomgåande at dei blir godt tekne vare på i innleigebedriftene, og eit fleirtal av dei fortel at dei trivst. Men utleigd arbeidskraft får gjennomgåande mindre opplæring enn andre i arbeidsstyrken.²⁷ Det legemelde sjukefråværet for denne gruppa var i 4. kvartal 2010 på 4,1 prosent og ligg dermed betydeleg lågare enn for alle næringar sedde under eitt (6 prosent) og for andre utsette næringar (bygg og anlegg 5,9 prosent, transport og lagring 6,9 prosent, overnatting og servering 6,6 prosent, helse og sosialtenester 8,3 prosent). Det låge sjukefråværet kan ha samanheng med den låge gjennomsnittsalderen. Ei spørjeundersøking frå 2009 viste at halvparten av tilsette i bemanningsføretak er under 30 år, og 10 prosent er over 50 år.²⁸

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

7 Arbeidsforhold for arbeidsinnvandrarar og innvandrarar

7.1 Arbeidsforhold for arbeidsinnvandrarar og sosial dumping

Aukande arbeids- og tenestemobilitet over landegrensene og utvidinga av EØS har sett søkjelyset på arbeidsvilkåra for utanlandske arbeidstakarar i Noreg og behovet for å setje i verk tiltak for å sikre at dei får same lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakarar. Sjå punkt 2.1.9 for nærare omtale av omfang av arbeidsinnvandring og kapittel 19 om tiltak mot sosial dumping.

Etter regjeringa si vurdering er det sosial dumping av utanlandske arbeidstakarar både når dei blir utsette for brot på reglar for helse, miljø og sikkerheit, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og/eller når dei får tilbod om lønn og andre ytingar som er uakseptabelt låge samanlikna med det norske arbeidstakarar vanlegvis tener, eller som ikkje er i tråd med allmenngjeringsforskrifter, der slike forskrifter gjeld.¹

Kunnskapen om arbeidsvilkår blant arbeidsinnvandrarar er mangelfull og vanskeleg å kartleggje. Likevel finst det kjelder som kan seie oss noko om temaet. Polakkar utgjer den største gruppa av arbeidsinnvandrarar i Noreg. Friberg og Tyldum (2007) og Friberg og Eldring (2011) har gjennomført arbeids- og levekårsundersøkingar blant polakkar i Oslo-området i 2006 og 2010. Om lag 500 polakkar blei intervjuva i 2006² og om lag 500 i 2010.³ Fordi arbeidsinnvandrane er ei vanskeleg tilgjengeleg gruppe, blei utvalet gjort ved ei såkalla respondentdriven utvalstrekking (RDS).⁴ Det er noko større uvisse knytt til funna i

slike undersøkingar enn i undersøkingar trekte med vanlege utvalsteknikkar. I dei tilfella der populasjonen blir broten ned på mindre undergrupper, er derfor resultatene best eigna til å identifisere hovudtendensar snarare enn å etablere absolutte estimat. Hovudtendensen frå 2006 til 2010 er at ein lågare prosentdel har ulovlege arbeidstidsordningar, og ein større prosentdel har skriftlege kontraktar. Det har òg vore ei svakt positiv lønnsutvikling i perioden, men det er store variasjonar i lønnsnivået etter arbeidsforhold og tilknytingsform. Det store fleirtalet av dei polske arbeidsinnvandrane finn ein innanfor eit låglønnssegment av arbeidsmarknaden. I byggjebansjen ligg lønnsnivået til polakkane betydeleg lågare enn det som er vanleg i bransjen, medan i reinhald, som i større grad er ein låglønnsbransje, ligg polakkane sine lønningar om lag på same nivå eller litt under det som er vanleg i bransjen. I 2010 er det framleis slik at dei som har ei laus tilnyting til arbeidslivet, er mest utsette for ulovleg låge lønningar. Studien viser også at langt frå alle reknar med å kunne nytte den lovfesta retten til fråvær ved sjukdom, og ein del reknar med å misse jobben dersom dei blir sjuke.⁵

Andersen mfl. (2009) har gjennomført ein studie om bruk av aust-europeisk arbeidskraft i norske bedrifter innanfor byggje- og anleggsnæringa, industrien og overnattings- og serveringsvesemd. Studien har mellom anna sett på kor stor prosentdel av norske bedrifter som bruker arbeidskraft frå dei nye EU-landa, kva slags tilknytingsform denne arbeidskrafta har til bedriftene og utviklingstendensar sidan 2006.

Arbeids- og levekår blant polske arbeidsinnvandrarar i Oslo-området

Arbeids- og levekårsundersøkinga blant polske arbeidsinnvandrarar i Oslo-området, som blei gjennomført i 2006 (heretter kalla Polonia 2006), viste at fleirtalet hadde relativt svak tilknytning til arbeidsmarknaden i Noreg. Fleire var mellombels

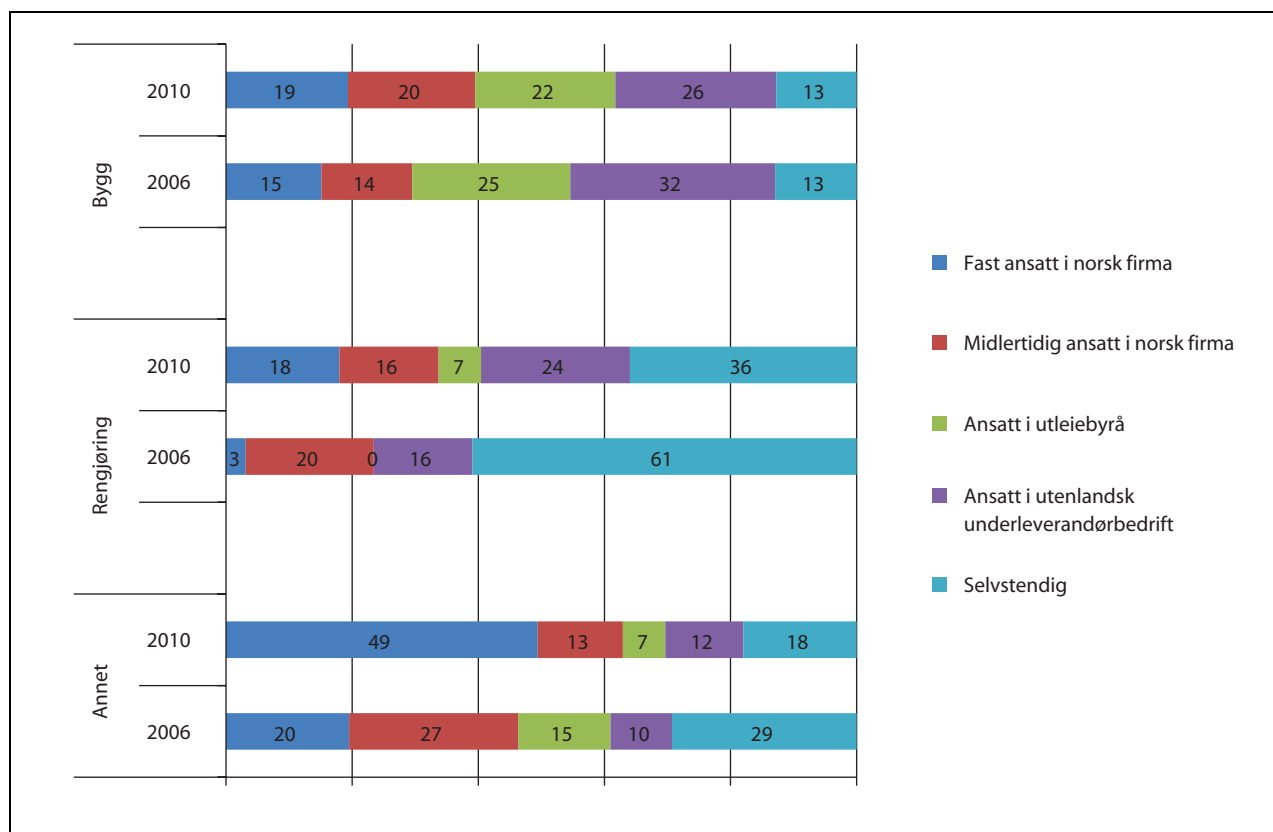
¹ St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*

² Friberg, J.H. og Tyldum, G. (red.) (2007). *Polonia i Oslo: En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*

³ Friberg, J.H. og Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010*. Fafo-rapport under publisering

⁴ RDS er ein anerkjend metode for å generere representative estimat for populasjonar utan ei kjend utvalsramme ved hjelp av ei systematisk rekruttering av informantar, kombinert med matematiske vektorer som kompenserer for skeivleikar i utvalet. Resultata er det vi kan kalle forventningsrette, det vil seie at dei ikkje er prega av systematiske skeivleikar.

⁵ Friberg, J.H. og Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010*. Fafo-rapport under publisering



Figur 7.1 Tilknytning til hovudarbeids-/oppdragsgivar blant polske arbeidstakarar i Oslo-området etter bransje. 2006 (N=451) samanlikna med 2010 (N=471)

Kjelde: Friberg og Eldring 2011

tilsette, tilsette i bemanningsføretak og utanlandske underleverandørfirma på mellombels oppdrag, eller dei arbeide som sjølvstendige. Denne tendensen har halde seg i 2010 (undersøkinga frå 2010 blir heretter kalla Polonia 2010).

Undersøkingane viser ein stor grad av segregering, der polakkane ofte arbeider i arbeidslag med andre polakkar og for det meste kommuniserer på polsk. Manglande norskkunnskapar kan vere eit viktig hinder for at arbeidstakarane kan hevde rettane sine og for mobiliteten i arbeidsmarknaden.

Når det gjeld næringstilknytning, viser undersøkingane at mennene i hovudsak arbeider i byggjebansjen, medan kvinnene arbeider innanfor reinhald.

Sidan 2006 har fleire polakkar busett seg i Noreg, og dei har også lengre perspektiv på kor lenge dei planlegg å bli i landet. Særleg utsiktene til arbeid og betre lønn motiverer dei til å kome til Noreg. I industri, bygg og anlegg og handel var lønnsnivået i Polen om lag ein femtedel av det norske i 2008.

Arbeidsinnvandrara i byggjenæringa

I 2010 gjennomførte Arbeidstilsynet i alt 1230 tilsyn med sosial dumping som tema i byggjebansjen, der 77 prosent enda med reaksjonar. Polonia 2010 viser at kvar tredje polske bygningsarbeidar har opplevd inspeksjon frå Arbeidstilsynet på arbeidsplassen sin. Tilsyna i byggjebansjen i 2010 viser langt på veg den same tendensen som i 2009. Fleire utanlandske arbeidstakarar ser ut til å ha gått over til mindre byggjeoppdrag i den uorganiserte delen av bransjen, inkludert privatmarknaden.⁶ I kontrollar med denne delen av byggjenæringa har både Arbeidstilsynet og Skatteetaten avdekt svart arbeid. Ofte inneber det også brot på reglane om lønns-/arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Talet på pålegg om manglande id-kort viser likevel ein nedgang frå 2009 til 2010. Inspektørane frå Arbeidstilsynet har i fleire år rapportert at dei oftare ser austeuropeiske arbeidstakarar utan godt nok verneutstyr eller i potensielt farlege situasjonar. Undersøkingar som Arbeidstilsynet har

⁶ Årsrapport 2010 for Arbeidstilsynet. Vedlegg A. Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

Tabell 7.1 Gjennomsnittlig brutto timelønn blant polske bygningsarbeidarar i Oslo etter arbeidsforhold og tilknytingsform. 2010

	Gjennomsnittleg timelønn	Prosentdel polske bygningsarbeidarar i Oslo som tener mindre enn 128,5 kr/t (minstetariff for ufaglærte i allmenngjeringsforskrifta)
Byggjebransjen		
Fast tilsett i norsk firma	156 kr	0 %
Mellombels tilsett i norsk firma	136 kr	23 %
Tilsett i utleigebyrå	150 kr	6 %
Tilsett hos utanlandsk underleverandør	127 kr	38 %
Sjølvstendige (timepris)	167 kr	34 %
Har skriftleg kontrakt og betaler skatt ¹	155 kr	7 %
Har ikkje kontrakt og betaler ikkje skatt	102 kr	79 %
Total	146 kr	19 %

N:139

¹ I både bygg og reinhald var det svært få som fall i ein mellomkategori ved at dei anten ikkje hadde kontrakt eller ikkje betalte skatt (til Noreg eller Polen), og dei er tekne ut her.

Kjelde: Friberg og Eldring 2011

gjort av yrkesskademeldingar for perioden 2004 til 2008, viser at medan yrkesskaderaten blant norske arbeidstakarar har vist ein jamn nedgang, har skaderaten for utanlandske arbeidstakarar flata ut i 2006 og gradvis auka.⁷ Analysen viser med andre ord at på den eine sida går det totale talet på melde yrkesskadar ned, medan prosentdelen melde yrkesskadar blant dei utanlandske arbeidstakarane viser motsett tendens for 2007 og 2008. Det er likevel for tidleg å konkludere med at risikoen for yrkesskadar er betydeleg høgre blant utanlandske arbeidstakarar samanlikna med alle arbeidstakarar i Noreg. Ein av grunnane til det er uvisse knytt til talet på utanlandske arbeidstakarar og kor mykje dei arbeider. Studiar frå andre land viser likevel høgre skaderate blant innvandrarar enn blant andre arbeidstakarar.⁸

Polonia 2006 viste at ein stor del av mennene i byggje- og anleggsbransjen ikkje hadde skriftlege

arbeidskontraktar, og at dei ikkje betalte skatt. Problemstillinga er særleg framtrekande for tilsette i mindre verksemdar, spesielt for mellombels tilsette i norske firma, tilsette hos polske underleverandørar og blant sjølvstendige. Arbeidstakarane i dette segmentet av arbeidslivet ser i liten grad ut til å gå inn i ordinære stillingar.⁹

Generelt kan det sjå ut som om det har vore ei svakt positiv utvikling når det gjeld lønnsnivået for dei polske bygningsarbeidarane dei siste åra. Tilknyttinga til arbeids- og oppdragsgivarar viser seg likevel å vere svært viktig for lønnsnivået. Tabell 7.1 viser gjennomsnittleg timelønn blant polske bygningsarbeidarar i Oslo etter arbeidsforhold og tilknytingsform. Gjennomsnittleg timelønn i byggjebransjen er eit relevant samanlikningsgrunnlag, og i 2009 var gjennomsnittslønna 202–204 kroner i bygg og anlegg (NHO-bedriftene).¹⁰ Tabellen viser at gjennomsnittslønna blant polske bygningsarbeidarar i Oslo ligg langt under dette. For

⁷ KOMPASS Info nr. 10/2009 – Avdeling for dokumentasjon og analyse, Direktoratet for Arbeidstilsynet

⁸ Schenker, M. (2008). Work-related injuries among immigrants: A growing global disparity. I: *Occupational & Environmental Medicine* 65, og Smith, P. and Mustard, C. (2009). Comparing the risk of work-related injuries between immigrants to Canada and Canadian-born labour market participants. I: *Occupational & Environmental Medicine* 66

⁹ Friberg, J.H. og Tyldum, G. (red.) (2007). *Polonia i Oslo: En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*

¹⁰ Etter Friberg og Eldring (2011). Intervjua i Friberg mfl. 2011 blei gjennomførte i første kvartal 2010. Gjennomsnittslønna i 2009 er derfor vurdert som eit betre referansepunkt enn gjennomsnittslønna for 2010.

polske bygningsarbeidarar i Oslo som er fast tilsette i norske firma, utgjer lønna om lag 77 prosent av gjennomsnittslønna i bransjen. Utsende arbeidstakarar ligg lågare, med ei gjennomsnittslønn på 127 kroner timen. Det som gir mest utslag, er om arbeidet går føre seg i lovlege former. Dei som arbeidde utan kontrakt og ikkje betalte skatt, hadde lågast gjennomsnittslønn (102 kroner timen). Tre av fire polske bygningsarbeidarar meinte elles at dei tente mindre enn norske arbeidstakarar i same typen jobb, og samanlikninga med kva som er vanleg lønn i bransjen, viser at denne oppfatninga var rett.¹¹

I prinsippet skal alle bygningsarbeidarar ha den allmenngjorde minstesatsen eller meir, jf. Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge.¹² Dersom den lågaste satsen blir lagd til grunn, det vil seie satsen for ufaglærte arbeidarar utan erfaring, tente om lag kvar femte polske bygningsarbeidar i Oslo mindre enn minstesatsen i allmenngjeringsforskrifta.¹³ Men det bør nemnast at dei fleste polske bygningsarbeidarar har relevant utdanning frå Polen og lang erfaring i bransjen. Det er dessutan store variasjonar i prosentdelen som får lønn under tariffen, avhengig av kva type tilsetjing ein har. Alle som har fast tilsetjing i norske firma, har minstelønn eller meir. Det gjeld også for nesten alle som arbeider for bemanningsføretak, medan utsende arbeidstakarar tener 38 prosent mindre enn minstelønn. Det som slår mest ut på lønnsnivået, er om arbeidet blir utført i lovlege former.

Ifølgje Polonia 2010 har polske bygningsarbeidarar i Oslo-området gått frå ekstremt lange dagar i 2006 til meir normal arbeidstid. I 2006 hadde over halvparten av dei polske bygningsarbeidarane i undersøkinga arbeidd meir enn 50 timar den siste veka, medan prosentdelen var redusert til 9 i 2010. Dette kan vere ein konjunktoreffekt, ved at aktivitetsnivået i 2010 var meir avdempa enn i 2006. Men det kan òg kome av at fleire har familie i Noreg, noko som kan ha gjort at interessa for å arbeide svært lange dagar er blitt mindre.

Arbeidsinnvandrarar i landbruket

Det finst få data om utbreiinga av sosial dumping i andre bransjar enn bygg og anlegg. I landbruket er forholda for arbeidsinnvandrarar dokumenterte i rapport frå Norsk senter for bygdeforskning.¹⁴ Her går det fram at forholda ikkje er like gode for alle arbeidsinnvandrarar, mellom anna er det ikkje uvanleg med lange arbeidsdagar utan overtidsbetaling for meirarbeid. Dei fleste arbeidsinnvandrarar i landbruket er i Noreg eit par månader under innhausting, men stadig fleire arbeider som avløysarar og med anna arbeid. Tariffavtalen for jordbruks- og gartnerinæringane blei allmenngjord i 2010.¹⁵ Arbeidstilsynet har sidan 2006 gjennomført årlege tilsynsinnsatsar i landbruket under innhaustingsperioden. I 2010 gjennomførte Arbeidstilsynet 135 tilsyn i landbruket med temaet sosial dumping. Det blei gitt 275 reaksjonar, og 106 av dei dreia seg om arbeidstid, allmenngjøring og arbeidskontraktar. Det blei ikkje avdekt nokon grove forhold for utanlandske arbeidstakarar, og buforholda verkar generelt å vere betre enn tidlegare.

Andre bransjar

I bransjane reinhald, hotell og restaurant, transport og helse og omsorg har omfanget av arbeidsinnvandring auka mykje dei siste åra. Det finst få dokumenterte opplysningar om arbeidsforholda for dei utanlandske arbeidstakarane. Arbeidstilsynet sine tilsynserfaringar indikerer at ein del av bransjane tilbyr arbeidstakarane lønns- og arbeidsvilkår som er vesentleg dårlegare enn det som er normalt i Noreg. Bransjane sjølve har påpeikt det same overfor styresmaktene.

Både Polonia 2006 og Polonia 2010 viste at dei polske kvinnene i stor grad arbeidde med reinhald.¹⁶ For kvinnene i reinhaldsbransjen har det skjedd ei betydeleg endring frå 2006 til 2010. Medan 14–15 prosent hadde skriftleg kontrakt og betalte skatt av inntekta i 2006, var prosentdelen auka til 44 prosent i 2010. Dei har òg i større grad gått inn i den ordinære arbeidsmarknaden samanlikna med utviklinga for bygningsarbeidarar i det same tidsrommet.¹⁷

¹¹ Tala må tolkast med varsemd, på grunn av storleiken på utvalet.

¹² Forskrift 6. oktober 2008 nr. 1121 om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge (som var gjeldande forskrift då undersøkinga blei gjennomført). Forskrifta blei vidareført ved forskrift 20. desember 2010 nr. 1763 om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge.

¹³ Det er ikkje teke omyn til utdanning eller ansiennitet blant respondentane. Den lågaste satsen i allmenngjeringsforskrifta er brukt som referansepunkt, jf. Friberg mfl. 2011.

¹⁴ Rye, J.F. (2007). *Arbeidsinnvandring i landbruket*, Norsk senter for bygdeforskning

¹⁵ Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene, 20.10. 2010, nr. 1739

¹⁶ Friberg, J.H. og Tyldum, G. (red.) (2007). *Polonia i Oslo: En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*

¹⁷ Friberg og Tyldum (2007) og Friberg og Eldring (2011)

Tabell 7.2 Gjennomsnittleg brutto timelønn blant polske reinhaldsarbeidarar i Oslo etter arbeidsforhold og tilknytingsform. 2010

		Gjennomsnittleg timelønn	Prosentdel polske reinhaldsarbeidarar i Oslo som tener mindre enn 142,81kr/t (tarifflønn etter reinhaldsoverenskomsten)
Reinhald ¹	Utfører reinhald berre i private hushald	118 kr	95 %
	Utfører reinhald i bedrifter	131 kr	55 %
	Har skriftleg kontrakt og betaler skatt	140 kr	64 %
	Har ikkje kontrakt og betaler ikkje skatt	110 kr	99 %
	Total	122 kr	83 %

N:70

¹ Den lågaste satsen i overenskomsten for reinhaldsbedrifter for arbeidstakarar over 18 år var på tidspunktet for undersøkinga 142,81 kroner. Reinhaldsoverenskomsten er ein normallønnsavtale, noko som inneber at det er tariffstridig for ein arbeidsgivar som er bunden av overenskomsten, å lønne over eller under satsane i avtalen. Det vil seie at overenskomsten for reinhaldsbedrifter i langt større grad enn fellesoverenskomsten for byggfaga, som er ein minstelønnsavtale, speglar det faktiske lønnsnivået i bransjen.

Kjelde: Friberg og Eldring 2011

I reinhaldsbransjen er det av ulike grunnar vanskeleg å finne ut kva som er gjennomsnittleg timelønn, samanlikna med byggebransjen. Tala i tabell 7.2 må tolkast med varsemd på grunn av storleiken på utvalet. Med utgangspunkt i overenskomsten for reinhaldsbedrifter,¹⁸ der normal-lønnsatsen var 142,81 kroner på undersøkingstidspunktet, ser det ut til at det gjennomsnittlege lønnsnivået blant reinhaldarar som har skriftleg kontrakt og betaler skatt, ligg tett opp til nivået i avtalen. I tabellen er det vist kor stor prosentdel av reinhaldarane som tener mindre enn minstesatsen. I alle gruppene tener fleirtalet mindre enn minstesatsen, men det er store variasjonar mellom gruppene. Omtrent halvparten av utvalet ligg på ei timelønn på mellom 130 og 140 kroner, medan ca. ein tredjedel tener dårlegare. Under éin av fem blant reinhaldarane har tarifflønn eller meir. Tabellen viser også at reinhaldarane som arbeider med reinhald i bedrifter, har høgere timelønn enn dei som arbeider i private hushald.¹⁹ Samla sett har knapt halvparten verken kontrakt eller betaler skatt, men situasjonen er betre for dei som arbeider i bedriftsmarknaden. Der betaler nær ni av ti reinhaldarar skatt. Dei som ikkje betaler skatt, har også atskillig lågare timelønn, 110

kroner, mot 141 kroner blant dei som betaler skatt. Mange reinhaldsarbeidarar opplyser at dei er undersyssette,²⁰ slik at vekes-/månadslønna er låg. Av studien ser det ut til at reinhaldarar som arbeider under meir ordna forhold, i større grad enn bygningsarbeidarar har den lønna som er «vanleg» i bransjen, trass i at det i motsetning til i bygg ikkje fanst allmenngjord tariffavtale på tidspunktet for undersøkinga (1. kvartal 2010). Dette må sjåast i samanheng med at reinhaldsbransjen som heilskap er ein låglønnsbransje i større grad enn byggebransjen.

I 2006 arbeidde 61 prosent av reinhaldarane i den tilsvarende undersøkinga mindre enn 35 timar i veka, medan dette gjaldt 51 prosent i 2010. Dei som utfører reinhald i private heimar, arbeider i gjennomsnitt nokre fleire timar enn dei som har jobb i bedriftsmarknaden.²¹

¹⁸ Avtale mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service

¹⁹ Kategoriane viser til *kvar* arbeidet blir utført, ikkje arbeidsgivartilknytning. I utvalet vårt arbeidde nær 7 av 10 berre i private hushald. Ca. halvparten av desse var sjølvstendige, og dei andre var tilsette i norske firma eller utanlandske underleverandørbedrifter (om lag like mange i kvar gruppe). Dei som arbeidde i bedriftsmarknaden, var alle tilsette, anten i norske firma, utleigebyrå eller utanlandske leverandørbedrifter.

²⁰ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

²¹ Friberg og Eldring (2011)

Fast tilsetjing, HMS-opplæring og verneombod

Ifølgje ei undersøking om bruk av aust-europeisk arbeidskraft i tre næringar frå 2009, brukte 68 prosent av bedriftene fast tilsetjing som tilknytingsform for arbeidsinnvandrane.²² Dette var ein vesentleg auke frå 2006, då 38 prosent av bedriftene rapporterte det same. Det er kjent at fast tilsetjing som oftast gir betre lønns- og arbeidsvilkår, tryggare arbeidsforhold og betre integrasjon i bedrifta sitt arbeid med helse, miljø og sikkerheit. Vidare svarte 76 prosent av bedriftene i bygg og anlegg at dei har sett i verk opplæring i miljø og sikkerheit for å forbetre situasjonen. 55 prosent seier at dei bruker tospråklege arbeidsleiarar, og 36 prosent at dei har sett i gang med opplæring i norsk for arbeidsinnvandrane. For alle dei tre bransjane er det 33 prosent som seier seg heilt einige i ei utsegn om at arbeidstakarar frå nye EU-land manglar kunnskap om reglar for helse, miljø og sikkerheit, medan 27 prosent seier seg ganske einige i denne utsegna.

Polonia 2010 viser at drygt halvparten av bygningsarbeidarane har fått HMS-opplæring, knapt halvparten har verneombod på arbeidsplassen, og 28 prosent har opplevd å måtte gjere noko farleg i arbeidet. Her er det store forskjellar etter om dei har arbeidsavtale og betaler skatt. Berre 14 prosent av dei som arbeider ulovleg, har fått HMS-opplæring, og berre 2 prosent seier at det er verneombod på arbeidsplassen. Tilsvarande tal for dei som har arbeidsavtale og betaler skatt, er 67 prosent og 57 prosent. Også når det gjaldt farleg arbeid, blei dette rapportert langt hyppigare blant dei som ikkje betalte skatt: 43 prosent mot 25 prosent blant dei som arbeidde lovleg. Funna i denne studien viser generelt sett at det er mange blant dei polske arbeidsinnvandrane i byggjebnansjen som manglar HMS-opplæring – og at dei som er i den delen av bransjen som driv skatteunndraging og manglar arbeidsavtalar, er særleg utsette, ved at dei har lite HMS-opplæring og ikkje verneombod.²³ Blant polske reinhaldsarbeidarar i Oslo er det berre eit lite mindretal som har fått HMS-opplæring eller som har verneombod. Kvar femte reinhaldar rapporterer at dei har måtta gjere noko farleg i arbeidet. Det er store forskjellar etter om dei arbeider i private hushald eller i bedrifter. Så å seie ingen i den første gruppa har fått HMS-opplæring eller har verneombod, medan det skil lite når det gjeld farleg arbeid.²⁴

²² Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*.

²³ Avsnittet er basert på Friberg og Eldring (2011).

7.2 Arbeidsforholda for innvandrare

I dette underkapitlet blir det gjort greie for nokre hovudtrekk ved arbeidsforholda til innvandrare frå Aust-Europa utanom EU, Asia (inklusive Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utanom Australia og New Zealand (landgruppe 2).²⁵ Statistisk sentralbyrå definerer innvandrare som personar som er fødde i utlandet av to utlandsfødde foreldre, og som på eit tidspunkt har innvandra til Noreg.

Arbeidsforhold og arbeidsmiljøbelastningar

Rambøll har på oppdrag frå Arbeidsdepartementet gjennomført ein studie av arbeidsforholda til innvandrare. Med omsyn til fysisk arbeidsmiljø rapporterer innvandrare at dei sjeldnare er utsette for dårleg inneklime, men oftare at dei er utsette for belastningar og ulykker.²⁶ Trass i at innvandrare ser ut til å ha meir repetitivt og tungt arbeid enn gjennomsnittet, er det likevel ikkje fleire innvandrare som rapporterer at dei kjenner seg utsette for belastningsskadar. Innvandrare rapporterer derimot tre gonger så ofte om arbeidsrelaterte ulykker. Slike ulykker skjer generelt oftast i operatør-, sjåfør- og handverksyrke.²⁷ 11 prosent av innvandrane rapporterer at dei har vore utsette for så alvorlege ulykker at det førte til fråvær frå arbeidsplassen utover sjukedagen. Tilsvarande tal for alle sysselsette er 4 prosent.

Generelt er reinhaldarar, servicepersonell (hotell, restaurant) og kokkar og kjøkkenassistentar blant dei yrkesgruppene som rapporterer høgst førekomst av helseplager som dei meiner skriv seg frå jobben, ifølgje levekårsundersøkingane.²⁸ Innvandrare (frå landgruppe 2) utgjer om lag 35 prosent av dei sysselsette totalt innanfor reingjeringsverksemd, om lag 20 prosent innanfor serveringsverksemd og om lag 15 prosent innanfor overnattingsverksemd.²⁹ Om lag 6 av 10 sysselsette innvandrare (busette frå landgruppe 2)

²⁴ Tala må tolkast med varsemd på grunn av storleiken på utvalet.

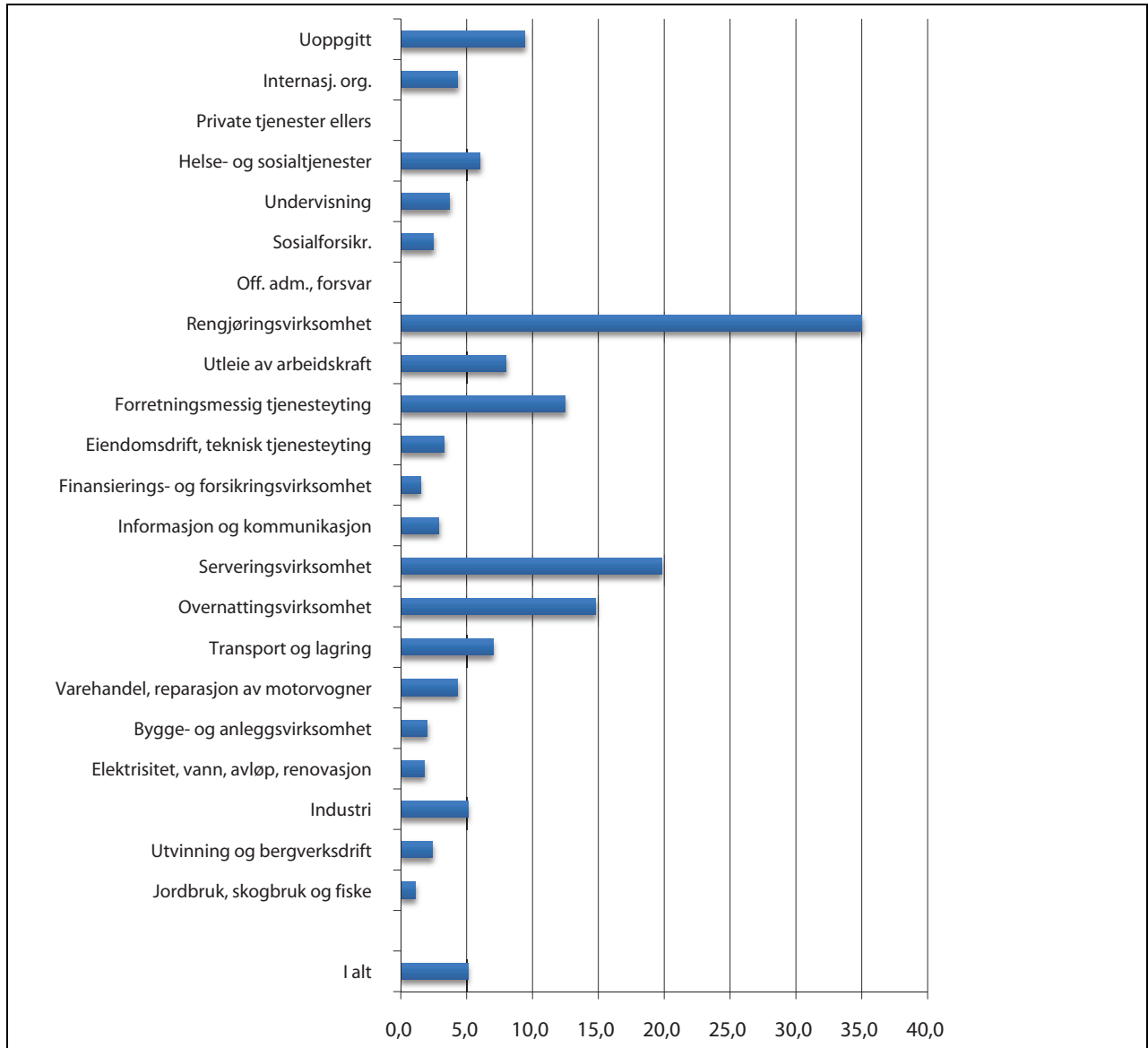
²⁵ Landgruppe 2 er ein statistisk kategori som blir brukt av Statistisk sentralbyrå, og som inkluderer desse landa: Aust-Europa utanom EU, Asia (inklusive Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utanom Australia og New Zealand.

²⁶ Rambøll. (2009). *Innvandrerens arbeidsforhold*, etter Blom, S. og Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*

²⁷ Rambøll. (2009).

²⁸ Sjå punkt 6.2.

²⁹ Registrert busette, landgruppe 2, 4. kvartal 2009. Statistisk sentralbyrå



Figur 7.2 Sysselsette innvandrere (registrert busette) frå landgruppe 2 etter næring 4. kvartal 2009. Prosent av alle sysselsette i næringa

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

arbeider i dei seks næringane som har høgst uføretilgang.³⁰

Ein rapport frå STAMI om arbeidsmiljø blant innvandrere (2009) viser at innvandrere opplyser oftare enn befolkninga som heilskap at dei har repetitive arbeidsoppgåver. Dei kan i mindre grad styre arbeidet sjølve og ta pausar når dei ønskjer det, og dei seier at arbeidet i stor grad er styrt av maskinar, samleband, kollegaer, kundar eller liknande. 67 prosent av alle sysselsette seier at dei

nesten heile tida kan bestemme sjølve når dei vil ta pausar frå arbeidet. Det same er det berre 44 prosent av innvandrartvalet som seier. Om psykisk arbeidsmiljø seier 12,5 prosent av innvandrarane at dei i høg grad opplever arbeidet som ei psykisk påkjenning, samanlikna med 4 prosent for heile befolkninga. Innvandrere er i tillegg oftare utsette for erting og plaging på arbeidsplassen. Dei som berre har norske kollegaer, opplever dette oftare enn dei som har ei blanding av norske og innvandrere eller berre innvandrere som kollegaer.³¹

³⁰ Målt etter nye mottakarar av uføreytingar 2009. Næringane med høgst prosentdel uføretilgang i 2009 er industri, transport og lagring, overnattings- og serveringsverksemd, undervisning, forretningsmessig tenesteyting og helse- og sosialtenester. Arbeids- og velferdsdirektoratet

³¹ Tynes, T. & Lund, T (2009) *Arbeidsmiljø blant innvandrere*

Ein studie registrerte opplysningar om *arbeidsskadar* med skadestad i Oslo behandla ved Legevakta i Oslo/Ambulansetenesta.³² Pasientar som var utsette for alvorlege skadar, blei også intervjuet om ulykka. I alt blei det registrert 1153 skadetilfelle over ein tremånadersperiode, av dei var 229 alvorlege. 30 prosent av pasientane med alvorleg skade var registrerte som framandspråklege.³³

NOA har utarbeidd ein rapport som gjer greie for sentrale forhold ved arbeidsforhold og helseplager etter yrke, alder og kjønn.³⁴ Rapporten viser at dei tre mest belasta yrkesgruppene når det gjeld helseplager, er gruppene reinhaldarar, servicepersonell i hotell-, restaurant- og frisørfag og kokkar og kjøkkenassistentar. Alle desse yrkesgruppene er ifølgje NOA kjenneteikna av at dei ligg høgt på ei rekkje psykososiale og organisatoriske arbeidsbelastningar. Plagene gjeld særleg muskel- og skjelettsmerter. Desse gruppene rapporterer også ein høg førekomst av fleire arbeidsmiljøbelastningar, spesielt psykososiale og organisatoriske belastningar. Fleire av desse yrka har eit stort innslag av innvandrarar. Busette innvandrarar (frå landgruppe 2)³⁵ utgjer om lag 20 prosent av dei sysselsette innanfor serveringsverksemd, om lag 15 prosent av dei sysselsette innanfor overnattingsverksemd og 35 prosent av dei sysselsette innanfor reingjeringsverksemd.³⁶

Når det gjeld kjennskap og praktisering av HMS-regelverket, viste eit prosjekt i regi av Arbeidstilsynet i Oslo at det er ei utfordring for både arbeidsgivarar og arbeidstakarar med minoritetsbakgrunn å skaffe seg kunnskap og forstå lover og reglar i arbeidslivet og å omsetje denne kunnskapen i praksis. Her kom det fram at meir enn halvparten av dei besøkte arbeidsgivarane i liten grad kjenner til arbeidsmiljølova og Arbeidstilsynet.³⁷

Organisasjonsgraden blant innvandrarar er lågare enn for befolkninga sedd under eitt. Han var ifølgje levekårsundersøkinga 41 prosent i

2006/2007. Tilsvarende tal for befolkninga sedd under eitt var ifølgje levekårsundersøkinga 56 prosent (noko lågare i arbeidskraftundersøkinga). Forskjellen utgjer 15 prosentpoeng, noko som ser ut til å vere ei tilnærming sidan 2005/2006, då forskjellen var 20 prosentpoeng. Det er særleg kvinner som skil seg ut med lågare organisasjonsgrad blant innvandrarar enn blant befolkninga sedd under eitt. Særleg gjeld dette dersom dei arbeider innanfor helse, sosial tenesteyting og undervisning og i yrke som ikkje krev noka spesiell utdanning. Noko av dette har samanheng med at innvandrarar oftare enn elles har mellombelse tilsetjingar og/eller arbeider deltid. Forskjellane i privat sektor, som gjerne er mannsdominerte, er gjennomgåande mindre enn i offentleg sektor.

Diskriminering

Det er ei utfordring å måle art og omfang av diskrimineringa av innvandrarar i arbeidslivet. Lågare grad av deltaking i arbeidslivet, dårlegare arbeids- og lønnsvilkår og mindre sjansar til fremjingar og utvikling i arbeidet utfordrar idealet om like vilkår i arbeidslivet for alle. Dette er også faktorar som kan vere ein indikasjon på at det skjer ei diskriminering av innvandrarar i norsk arbeidsliv, sjølv om det er vanskeleg å slå fast.

Statistisk sentralbyrå sin studie av levekår blant innvandrarar i Noreg 2005/2006³⁸ viser at 18 prosent av innvandrarane i dei ti ikkje-vestlege innvandrargruppene som blei intervjuet, meinte at innvandrarbakgrunnen deira hindra dei i å få jobbar dei hadde søkt og var kvalifiserte for. 27 prosent av dei arbeidsledige opplyste at diskriminerande haldningar var ei av årsakene til at dei blei verande arbeidsledige. 11 prosent av dei som har vore i kontakt med arbeidsformidlinga, rapporterte at dei var blitt dårlegare behandla eller fått dårlegare service på grunn av innvandrarbakgrunnen sin. Vidare opplyste 11 prosent at dei var blitt trakasserte på arbeidsplassen på grunn av at dei hadde utanlandsk bakgrunn. Det er store variasjonar i grad av opplevd diskriminering etter landbakgrunn. Innvandrarar frå Somalia og Iran opplever mest diskriminering i arbeidslivet. Av innvandrarar frå Somalia og Iran er det høvesvis om lag 19 prosent og 21 prosent som seier at dei er blitt trakasserte på arbeidsplassen på grunn av den utanlandske bakgrunnen sin. Menn med innvandrarbakgrunn opplever i større grad enn kvinner diskriminering i arbeidslivet.

³² Rambøll. (2009). *Innvandrerens arbeidsforhold*, etter Gravseth mfl. (2003). *Arbeidsskader behandlet ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten*. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*

³³ Framandspråkleg blei i denne studien definert som eit ikkje-skandinaviske førstespråk. Denne prosentdelen er signifikant større enn prosentdelen av arbeidstakarar i Oslo som var registrerte som «førstegenerasjons innvandrarar» frå land utanfor Norden 4. kvartal 2000.

³⁴ Tynes, T. mfl. (2008). *Arbeidsmiljø og helse*

³⁵ Aust-Europa utanom EU, Asia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania utanom Australia og New Zealand

³⁶ Sysselsetjingstal frå 4. kvartal 2009, Statistisk sentralbyrå

³⁷ Arbeidstilsynet (2007). *Kunnskap og mangfold (KOM)*

³⁸ Blom, S. og Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*

Ei erfarings- og haldningsundersøking blant arbeidsgivarar og tillitsvalde som blei gjennomført i 2010, viser at det å ha innvandrarbakgrunn reduserer sjansen til å bli innkalla til intervju. Sju prosent av dei tillitsvalde svarer at dei kjenner til diskrimineringssaker i verksemda dei arbeider i. Blant arbeidsgivarar er det om lag 3 prosent

som svarer at det i løpet av siste året er blitt rapportert om at personar i bedrifta er utsette for diskriminering på grunn av innvandrarbakgrunnen sin.³⁹

³⁹ Tronstad, K.R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet*

8 Petroleumsverksemda

Tradisjonelt er risiko i petroleumsverksemda definert som storulykkesrisiko eller arbeidsmiljørisiko. Status for tradisjonelle arbeidsmiljørisikofaktorar i det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet er med i beskrivinga av arbeidsmiljøtilstanden i norsk arbeidsliv. Tilstanden for dødsulykker, arbeidsskadar og arbeidsmiljøbelastningar i petroleumsverksemda inngår også særskilt i kapittel 20, om helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda. For å gi ei fullstendig tilstandsbeskriving av risikofaktorar under Arbeidsdepartementet sitt forvaltningsområde blir det her også gitt ei kort statusbeskriving av tilstanden når det gjeld storulykkesrisiko i petroleumsverksemda.

Utviklinga blir følgd opp ved hjelp av ulike metodar, til dømes innrapporterte hendingar, brot/feil på barrierar, intervju med nøkkelinformantar, arbeidseminar, feltarbeid og annakvart år også ei stor spørjeskjemaundersøking. «Risiko-nivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP), som blir omtalt nærmare i kapittel 20, har utvikla modellar for risikonivåvurderingar. Prosjektet produserer årleg eit omfattande faktagrunnlag, som inkluderer innrapporterte resultat og oversikter over korleis deltakarane i verksemda sjølve oppfattar risiko og arbeidsmiljø, og korleis selskapa etterlever HMS-regelverket. Risikobiletet blir supplert av Petroleumstilsynet med vurderingar av resultat frå gjennomførte tilsyn, risikoanalyser, granskingar osv. for å få indikasjonar på eventuelle negative trendar så tidleg som råd.

Måling av risiko relatert til storulykke har dei fem siste åra generelt sett vist ei positiv utvikling når ein studerer risiko på eit overordna nivå, men vi kan spore ei svakt negativ utvikling i 2010. Risiko må i denne samanhengen forståast som eit produkt av frekvensen av ulike typar hendingar og tilløp til hendingar. Desse hendingane blir så vektta ut frå potensialet dei har til å kunne føre til at menneske misser livet dersom dei hadde utvikla seg til ei ulykke.

Faktorar som bidreg vesentleg til storulykkesrisiko er hydrokarbonlekkasjar, brønnkontroll-

hendingar og skip på kollisjonskurs. Den negative utviklinga som kan sporast, kjem særleg av ein auke i talet på hydrokarbonlekkasjar og brønnkontrollhendingar.

Tidleg på 2000-talet var det vanleg at det blei registrert opp mot 40 hydrokarbonlekkasjar i året. Etter ei bevisst satsing frå næringa var talet på hydrokarbonlekkasjar av ein viss storleik (lekksjerate 0,1 kg/sek) redusert til 10 i 2007. Men seinare har det vore ein auke. I 2008 var det 14 slike lekkasjar, 15 i 2009 og 14 i 2010. Indikatorane relatert til brønnkontrollhendingar har stort sett også vist ei positiv utvikling sidan 2003 når ein normaliserer talet på hendingar med aktivitetsnivået. Dette gjeld særleg hendingar relaterte til produksjonsboring. Også for leiteboring er biletet positivt, men meir nyansert. For 2009 og 2010 er det likevel ein sterk auke, både i talet på hendingar samanlikna med dei siste åra og dersom tala blir normaliserte med aktivitetsnivået. Dersom ein ser på risiko i samband med brønnhendingar, er biletet ikkje eintydig. Risikobidraget svingar relativt mykje dei siste fem åra, men i gjennomsnitt over perioden er det lågare enn for den føregåande femårsperioden. Indikatoren for skip på kollisjonskurs viser ein gjennomgåande nedgang sidan 2002. Risikoutviklinga på landanlegga blei ein del av RNNP i 2006. Denne relativt korte tidsperioden er ikkje tilstrekkeleg for å trekkje robuste konklusjonar om trendar i HMS-risikoen. Dei dataa som ligg føre for dei mest robuste måleindikatorane for risikonivået på landanlegg, er på tilsvarande nivå som på sokkelen, der det er relevant å samanlikne.

Det er stor variasjon i risikoutvikling mellom dei ulike innretningane til havs, og tilsvarande variasjonar kan observerast mellom dei ulike landanlegga. Generelle utviklingstendensar kan dessutan vere påverka av enkelte alvorlege hendingar og dermed underkommunisere ei positiv utvikling hos fleirtalet av aktørane.

9 Organisasjonsgradar og tariffavtaledekning

9.1 Hovudtal

Organisasjonsgrad uttrykkjer forholdet mellom dei som er organiserte, og det samla talet på organiserbare.¹ Hovudtala er presenterte i tabell 9.1.

Litt over halvparten av norske arbeidstakarar er organiserte i ein lønntakarorganisasjon. Nesten 2/3 av arbeidstakarane i privat sektor arbeider hos ein arbeidsgivar som er medlem av ein arbeidsgivarorganisasjon. Tariffavtaledekninga er etter berekningsmetoden her noko i overkant av 50 prosent i privat sektor, noko som gir rundt 70 prosent for alle arbeidstakarar når ein reknar med at offentleg sektor er fullt dekt av tariffavtalar.

Arbeidskraftundersøkingane til Statistisk sentralbyrå starta i 1972, noko som gir grunnlag for ein tidsserie over talet på lønntakarar i Noreg. Desse tala kan samanliknast med talet på organiserte i perioden 1972–2009 (figur 9.1). Også før dette finst det tidsseriar, og dei viser at organisasjonsgraden på arbeidstakarsida rett etter andre verdskrigen var mykje lågare enn no. Men alt i 1950 hadde organisasjonsgraden teke seg opp og låg over 50 prosent, og dette nivået har halde seg heilt fram til i dag.²

Organisasjonsgraden nådde ein topp i 1989 og heldt seg ganske stabil fram til 1995. Deretter har organisasjonsgraden i hovudsak gått litt ned kvart år. Frå 2008 til 2009 steig likevel organisasjonsgraden frå 51 til 52 prosent. Denne svake stigninga er

ikkje overraskande, også i tidlegare periodar med sysselsetjingsnedgang har organisasjonsgraden gått opp (særleg i perioden 1987–1992). Veksten kjem nok først og fremst av at meir marginal arbeidskraft, som mellombels tilsette, deltidsarbeidande og innleigde arbeidstakarar, i større grad enn elles blir skyvde ut av arbeidsmarknaden, samtidig som slike grupper har lågare organisasjonstilknytning enn andre.

Dei viktigaste endringane i perioden har skjedd mellom organisasjonane. På figur 9.1 er organisasjonsgraden fordelt (stabla) på hovudorganisasjonar. Gruppa «andre» omfattar både tradisjonelt frittstående forbund og forløparar til YS og AF. Figuren viser at LO relativt sett taper i organiseringsgrad i høve til dei andre organisasjonane i perioden. Unio aukar på slutten av perioden, Akademikarane stagnerer noko, medan YS etter kvart opplever den same tendensen til relativ nedgang som LO. I sum fører dette til ein svak nedgang i samla organisasjonsgrad over tid.

Organisasjonsgraden på arbeidsgivarsida kan målast på ulike måtar. Eit utgangspunkt er den sysselsetjinga arbeidsgivarorganisasjonane representerer gjennom landsforeiningar og liknande og direktemedlemskap. Statleg og kommunal sektor blir rekna for å vere fullt ut dekte av arbeidsgivarfunksjonar eller organisasjonar og er ikkje med på figur 9.2. Noko av veksten i organisasjonsgraden blant arbeidsgivarane kjem av opprettinga av Spekter (Navo), som kom inn i statistikken i 1995 (stifta 1993) med nærmast 100 prosent dekning i sine område. Helseføretaka er ikkje tekne med, men resten av Spekter blir rekna med til privat sektor. Det er ingen tvil om at organisasjonane på arbeidsgivarsida veks både absolutt og i forhold til

¹ I tråd med internasjonale kriterium blir alle lønntakarar i arbeidskraftundersøkinga (AKU) talde som organiserbare.

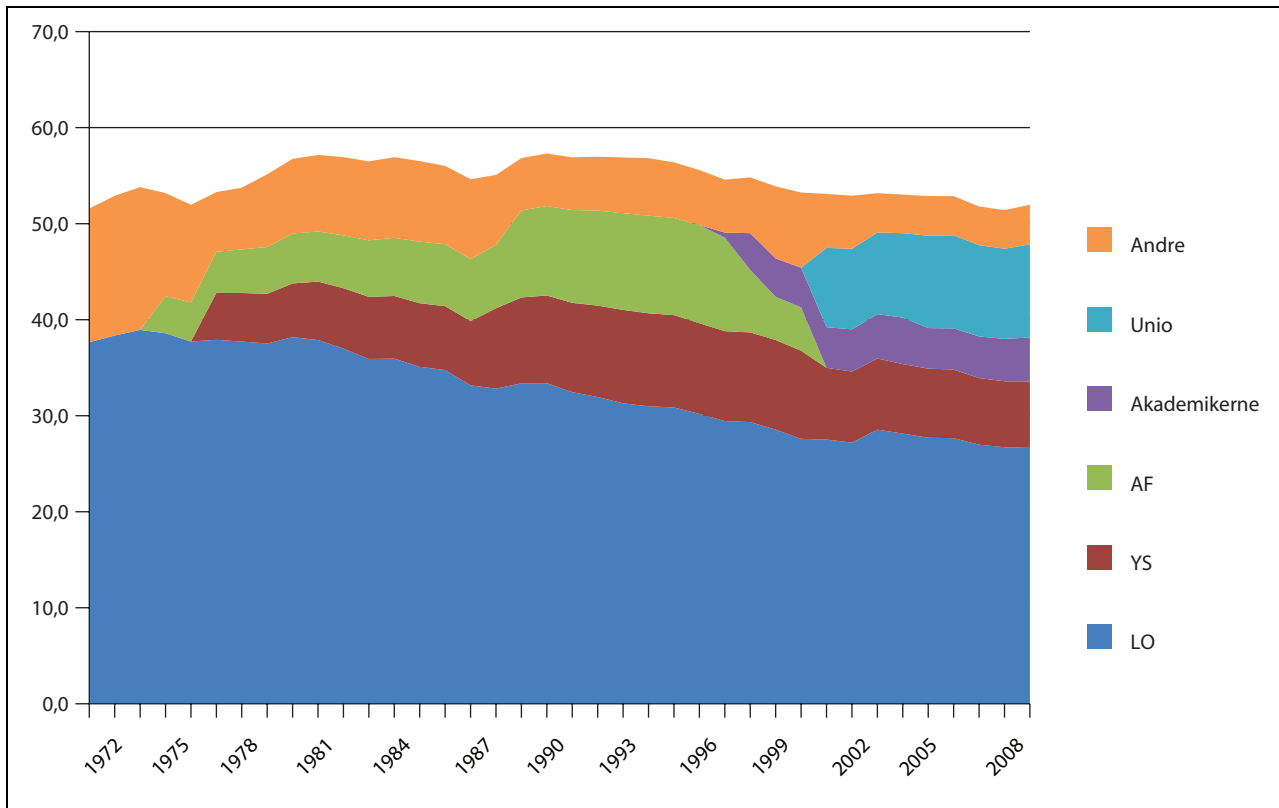
² Sjø Fennefoss, A. (1988). *Lønntakarorganisering: Tre rapporter om utfordringer for fagbevegelsen* og Stokke (2000). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998* for tids-seriedata.

Tabell 9.1 Hovudtal for organisasjonsgradar og tariffavtaledekning ved utgangen av året

Organisasjonsgraden på arbeidstakarsida	2009	52
Organisasjonsgraden på arbeidsgivarsida (p)	2009	65,9
Tariffavtaledekning (p)	2009	(55)

p = berre privat sektor

Kjelde: Fafo



Figur 9.1 Organisasjonsgradane blant hovudorganisasjonane på arbeidstakersida, 1972–2009

Kjelde: Fafo

sysselsetjinga. HSH og Spekter veks jamt. NHO veks særleg på slutten av perioden, noko også andre mindre organisasjonar gjer.

Figuren dekkjer organisasjonsgraden for perioden 1950–2009. Merk at perioden 2000–2009 er dekt kvart år, medan det er søyler for kvart femte år tidlegare.

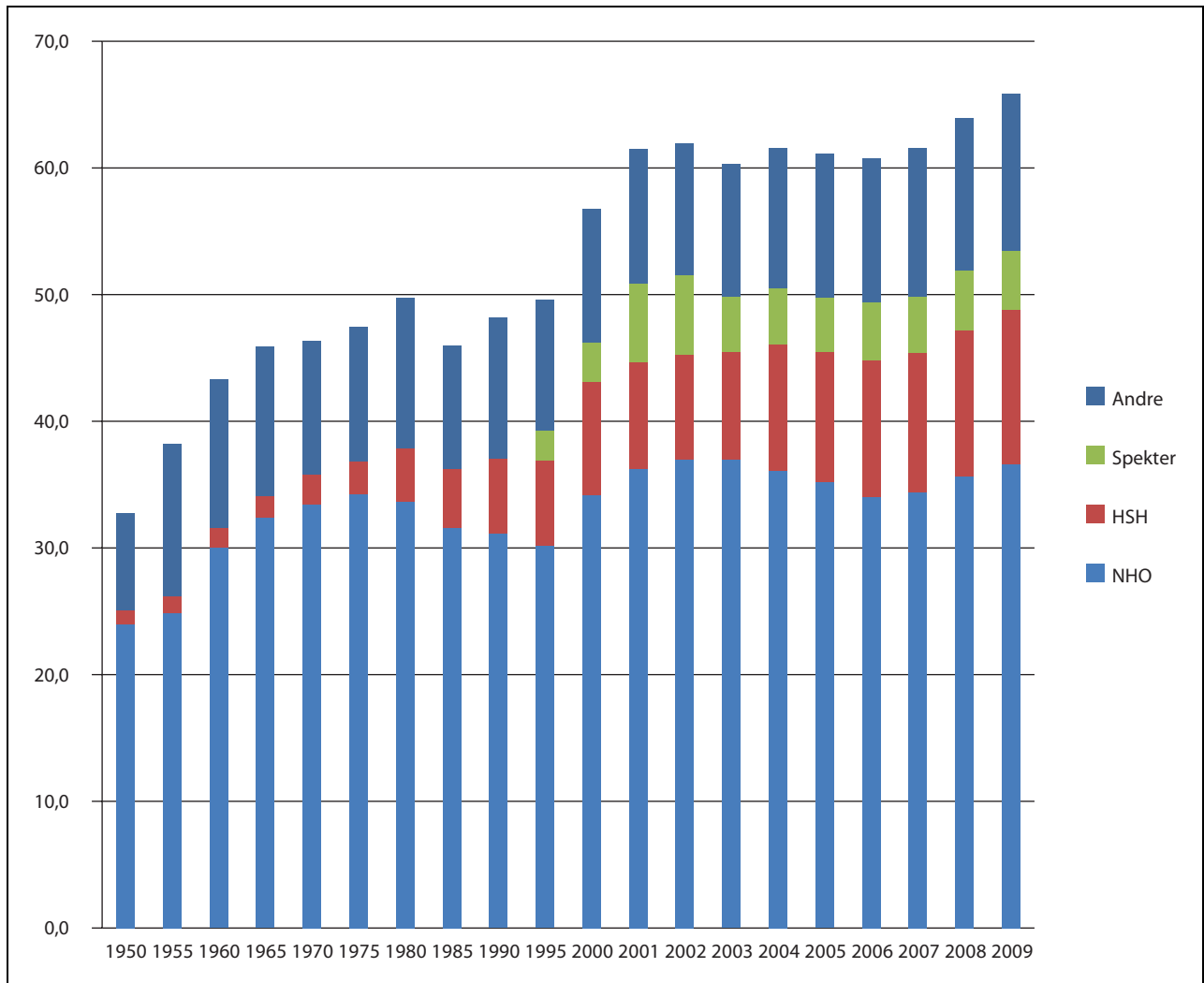
Tariffavtaledekninga blir målt som talet på tariffdekte arbeidstakarar i forhold til talet på arbeidstakarar totalt. I offentleg sektor reknar ein generelt med at arbeidsgivaren må praktisere tariffavtalar overfor både organiserte og uorganiserte arbeidstakarar. Det følgjer med andre ord ulovfesta forvaltningsrettslege likebehandlingsnormer av tariffavtalane i offentleg sektor, og tariffavtaledekninga der er sett til 100 prosent. I privat sektor må som generell regel ein tariffavtale setjast i funksjon i den enkelte verksemda, basert på krav frå dei organiserte tilsette i verksemda.³

Tariffavtaledekninga i privat sektor kan målast på fleire måtar. Den eine av dei to metodane som ser ut til å gi mest pålitelege tal, er sysselsetjings-

tal frå LO-NHO-kontoret sitt register over verksemdar med avtalefesta pensjon (AFP), som blir supplerte med andre AFP-ordningar i privat sektor og opplysningar om ein del tariffdekte grupper som ikkje har AFP. Dette vil gi eit høgste anslag på tariffdekninga, sidan alle tilsette i ei AFP-verksemd er dekte av AFP, uavhengig av om den enkelte er tariffdekt eller ikkje. Denne metoden er kalla «Reg» i tabell 9.2, og prosenttalet held seg konstant på eller i underkant av 55 prosent. Metoden gir eit øvre anslag på tariffavtaledekninga i privat sektor, sidan ein kan vere i ei AFP-dekt bedrift utan å vere AFP-dekt. Motsett vil dei som er dekte av eit allmenngjeringsvedtak som ikkje inneheld AFP, ikkje kome med (slik utelating er vanleg praksis).

Den andre metoden er å spørje dei tilsette om lønns- og arbeidsvilkåra deira heilt eller delvis er regulerte gjennom ein tariffavtale, eller om dei berre er regulerte gjennom ein individuell avtale mellom respondenten og arbeidsgivaren hans eller hennar. Også denne metoden gir nokså jamne tal over tid, frå 59 til 63 prosent i perioden 1998–2008. Den første metoden er best når det gjeld å gi eit øvre anslag for den samla tariffavtaledekninga, medan surveyemetoden er eigna til å

³ Sjå til dømes NOU 2001: 14. *Vårens vakreste eventyr...? Innstilling frå Utvalget for tarifforhandlingsystemet*



Figur 9.2 Organisasjonsgrad på arbeidsgiversida målt ved sysselsetjing, 1950–2009

Kjelde: Fafo

seie mykje om dei tilsette, individuelle kjenne-
teikn og arbeidsplassane.

Spørsmål om lønna til arbeidstakarar blir fast-
sett ved tariffavtale eller ikkje, gir altså ei noko
høgre tariffavtaledekning enn registerdata

Tabell 9.2 Ulike mål på tariffavtaledekninga over tid i utvalde år 1997–2009

	1997 Reg	1998 AKU	1999 Reg	2001 Reg	2004 AKU	2004 Reg	2005 AKU	2005 Reg	2008 AKU	2009 Reg
Privat sektor	55	63	55	53	60	55	59	55	59	52
Privat vareproduksjon		71			63		64		65	
Privat tenesteytande sektor		58			58		56		55	
Offentleg sektor (er sett til 100)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totalt		77		70	74		73	70	74	69

Kjelde: Fafo

Tabell 9.3 Arbeidstakarar med tariffavtale etter næring og bedriftsstorleik. Privat sektor. Prosent. 2008

	Prosent	N
Privat sektor i alt	59	4953
Bransje		
Finansiell tenesteyting	71	190
Oljeutvinning og industri	70	1117
Privat eigd undervisning, forskning, sosial omsorg og helse	68	395
Reinhald, vakt, utleige av arbeidskraft	66	139
Privat transport	64	401
Detaljhandel/motorkøyretøy	61	741
Bygg og anlegg, el og kraft	60	522
Hotell- og restaurantverksemd	58	174
Anna privat, personleg tenesteyting	51	178
Engroshandel	45	350
Forretningsmessig tenesteyting elles	34	617
<i>Bedriftsstorleik</i>		
1–4 tilsette	32	521
5–9 tilsette	47	823
10–19 tilsette	58	752
20–49 tilsette	63	871
50–99 tilsette	62	517
100–199 tilsette	69	425
Over 200 tilsette	73	908

Kjelde: AKU 3. kvartal 2008

(jf. tabell 9.2). Enkelte arbeidstakarar oppfattar med andre ord at dei får lønn etter tariffavtale sjølv om arbeidsgivaren deira ikkje er bunden av nokon slik avtale (og motsett: mange funksjonær-avtalar i privat sektor har ikkje lønnsatsar, men legg hovudvekta på prosedyrereglar knytte til lønnsdanning). Ei forklaring på det første forholdet kan vere at ein del arbeidsgivarar i bransjar som bygg, varehandel og hotell og restaurant bruker heile eller delar av lønnsatsane i ein tariffavtale, men kanskje ikkje tillegg for til dømes ulagleg arbeidstid, større overtidstillegg osv. og ganske sikkert ikkje AFP.⁴ Som resultat av begge forholda viser det seg at tariffavtaledekninga viser

⁴ Nergaard og Stokke. (2005). Organisasjoner og tariffavtaler. I: *Nytt arbeidsliv: medvirkning, inkludering og belønning*

lågare spreining etter bransje enn organisasjonsgraden blant arbeidstakarane, og det er særleg innanfor bransjar med låg organisasjonsgrad at tariffavtaledekninga ligg vesentleg høgre. Det same gjeld storleiken til bedriftene, jf. tabell 9.3.

Allmenngjering av tariffavtalar kan forvekslast med tariffavtalebinding. I arbeidskraftundersøkinga (Statistisk sentralbyrå) kan effekten av allmenngjering målast. Tariffavtaledekninga innanfor bygg, anlegg, el og kraft var 58 prosent i 2004 og 60 prosent i 2008.⁵ Allmenngjeringa omfatta byggeplassar i Osloregionen frå 1. september

⁵ Nergaard og Stokke. (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005* og Nergaard og Stokke (2010). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*

2005, i Hordaland frå 26. juni 2006 og i heile landet frå 1. januar 2007. Ein kan med andre ord ikkje sjå nokon effekt av allmenngjering på tariffavtaledekninga i byggfaga same kva for berekningsmetode ein bruker. Ei forklaring på denne manglande effekten kan vere at forskrifta som er vedteken av Tariffnemnda, er ei offentlegrettsleg regulering og i liten grad blir assosiert med ein tariffavtale. Ei ytterlegare forklaring er nok at allmenngjeringsforskriftene er konsentrerte om utvalde tema og inneber minimumsregulering, noko som etterlèt eit ganske stort rom for at det framleis er attraktivt å inngå tariffavtale.

Sysselsetjingsveksten ifølgje arbeidskraftundersøkinga var på om lag 20 000 i perioden frå 2004 til 2008 (lønnstakarar). Organisasjonsgraden fall frå noko over 40 prosent til 36 prosent. Den registerbaserte sysselsetjingsstatistikken, som også omfattar sjølvstendig næringsdrivande, auka derimot med 34 000 i den same perioden, medan nasjonalrekneskapsstatistikken auka med 40 000. Tala omfattar berre busette. Utsende arbeidstakarar er ikkje med i talgrunnlaget. Derfor må ein gå ut frå at organisasjonsgraden i bransjen har gått noko ned i perioden.

Det er gjennomført eigne levekårsundersøkingar for innvandrarbefolkninga, slik at vi kan samanlikne organisasjonstilknytninga deira med levekårsundersøkingane som omfattar alle busette. Desse undersøkingane gir gjennomgåande noko høgre organisasjonsgrad enn arbeidskraftundersøkinga. Forholdet er likevel uproblematisk så lenge vi samanliknar innanfor levekårsundersøkingane. Innvandrarakarar omfattar personar som er fødte i utlandet eller fødte i Noreg med to utlandske foreldre. Typiske vestlege land er ikkje omfatta.⁶

Organisasjonsgraden blant innvandrarakarar var ifølgje levekårsundersøkinga 41 prosent i 2006/2007. Tilsvarende tal for befolkninga var ifølgje levekårsundersøkinga 56 prosent. Det er særleg kvinner som skil seg ut med lågare organisasjonsgrad blant innvandrarakarar enn blant busette. Særleg gjeld dette dersom dei arbeider innanfor helse, sosial tenesteyting og undervisning og i yrke som ikkje krev noka spesiell utdanning. Noko av dette har samband med at innvandrarakarar oftare enn elles har mellombelse tilsetjingar og/eller arbeider deltid. Forskjellane i privat sektor, som gjerne

er mannsdominerte, er gjennomgåande mindre enn i offentleg sektor.

9.2 Korleis varierer organisasjonsgraden hos arbeidstakarane?

Organisasjonsgrad er eit komplekst fenomen, og det er stor variasjonsbreidd i norske arbeidsforhold og stor variasjon mellom arbeidsplassar.

9.2.1 Individuelle kjenneteikn

Det er forskjellar i organisasjonsgrad ut frå kjenneteikn ved arbeidstakarane, først og fremst knytt til alder og trekk ved tilsetjingsforholdet (tabell 9.4). Kvinner er oftare organiserte enn menn, men dette er ein effekt av at mange kvinner arbeider i offentleg sektor, der organisasjonsgraden er høg. Organisasjonsgraden er lågare blant arbeidstakarar som er nye på arbeidsplassen, har mellombels tilsetjing eller arbeider kort deltid. Unge arbeidstakarar er sjeldnare organiserte enn eldre arbeidstakarar, både i offentleg og privat sektor. Alderseffekten kan i nokon grad forklarast ved at unge arbeidstakarar oftare er i den typen tilsetjingsforhold der organisasjonsgraden er låg (kort ansienitet, mellombels tilsetjing osv.), og at unge arbeidstakarar også er overrepresenterte i bransjar der organisasjonsgraden generelt er låg, mellom anna innanfor delar av privat tenesteyting (sjå neste avsnitt).

9.2.2 Betydninga av bransje

Norsk arbeidsliv er kjenneteikna ved at organisasjonsgraden varierer sterkt mellom ulike sektorar og bransjar (tabell 9.5). Organisasjonsgraden er høg i offentleg sektor, der fire av fem arbeidstakarar er organiserte, og han er også litt høgre i staten enn i kommunal sektor. I privat sektor er organisasjonsgraden betydeleg lågare enn i offentleg sektor. Organisasjonsgraden for privat sektor samla er i underkant av 40 prosent, men klart høgre i vareproduksjon enn i privat tenesteyting.

Sektorforskjellane blir også gjenspegla i dei bransjevise forskjellane. Organisasjonsgraden er høgst innanfor offentleg administrasjon, undervisning og helse, og han er lågast i bransjar som varehandel (både detaljhandel og engroshandel), hotell- og restaurantdrift og det store området som blir kalla forretningsmessig tenesteyting, og som dekkjer alt frå vakt og reinhald til mellom anna advokatkontor og tenester innanfor IKT.

⁶ Desse lande er omfatta: Serbia, Montenegro, Tyrkia, Bosnia-Hercegovina, Somalia, Sri Lanka, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam og Chile. Innvandrarakarar frå desse ti landa utgjer om lag halvparten av innvandrarakarane frå Aust-Europa (eksklusive EU/EØS-landa), Asia, Afrika, Oseania, bortsett frå Australia og New Zealand, og Latin-Amerika.

Tabell 9.4 Organisasjonsgrad etter alder, kjønn, arbeidstid, fast og mellombels tilsetjing og ansiennitet hos noverande arbeidsgivar. AKU 2008

	Privat sektor N=5088	Offentleg sektor N=3075	Totalt N=8163
<i>I alt</i>	38	80	53
<i>Alder</i>			
16–24 år	22	38	25
25–29 år	33	75	45
30–34 år	34	81	50
35–39 år	43	84	56
40–49 år	44	84	59
50–64 år	49	89	67
65 år og meir	(41)	(72)	55
<i>Kjønn</i>			
Kvinner	37	81	60
Menn	39	77	47
<i>Arbeidstid</i>			
Heiltid	41	85	55
Lang deltid	34	77	56
Kort deltid < 20t/v	21	58	36
<i>Tilsetjingsform</i>			
Fast tilsett	40	85	55
Mellombels tilsett	21	49	36
<i>Ansiennitet hos arbeidsgivaren</i>			
Under eitt år	27	60	36
1–2 år	32	66	41
3–4 år	37	78	49
5–9 år	41	82	58
10 år og meir	54	93	71

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Tenesteytande bransjar med ganske høg organisasjonsgrad er transport (50 prosent) og finansiell tenesteyting (58 prosent). Det er også forskjellar innanfor dei enkelte vareproduserande bransjane. Innanfor industri og oljeutvinning er seks av ti arbeidstakarar organiserte, medan organisasjonsgraden innanfor bygg og anlegg er 40 prosent.

Det er vidare variasjonar innanfor desse ganske breitt definerte bransjane. Det er til dømes høgare organisasjonsgrad innanfor bankverksemd enn for finansiell tenesteyting sedd under eitt, og organisasjonsgraden er høgare innanfor til dømes luftfart og sjøfart enn i ein del andre bransjar innanfor transportverksemd.

9.2.3 Samansette effektar

Alder

Tabell 9.4 viser ein sterk effekt av alder når det gjeld kor sannsynleg det er at ein arbeidstakar er organisert. Medan 25 prosent av dei yngste arbeidstakarane er organiserte, gjeld dette 67 prosent av dei som er i aldersgruppa 50–64 år. Effekten av alder blir redusert frå rundt 35 prosentpoeng (brutto) til 20–30 prosentpoeng når det blir justert for at unge og eldre er i ulike bransjar og i små og store bedrifter. Blir trekk ved arbeidstakaren inkludert, til dømes arbeidstid, ansiennitet, om jobben er kombinert med annan hovudaktivitet, om den tilsette er mellombels tilsett, osv., blir alderseffektane ganske små. Under føresetnad av at yngre og eldre skal vere i same type arbeidsforhold, er det ikkje store forskjellar i organisasjonsgrad mellom dei yngste og dei eldste på arbeidsmarknaden. Den opphavlege forskjellen på 35 prosentpoeng er då redusert til 5–7 prosentpoeng mellom dei yngre og dei eldre. Ulik posisjon i arbeidslivet er dermed ei viktig forklaring på at unge skil seg ut ved låg organisasjonsgrad samanlikna med eldre arbeidstakarar.

Tilknytning til arbeidsmarknaden og arbeidsgivaren

Arbeidstakarar med lausare tilknytning til arbeidsgivaren eller arbeidsplassen sin skil seg ut ved at dei oftare er uorganiserte. Organisasjonsgraden aukar frå 53 prosent for alle til 62 prosent for fast tilsette som har vore hos den noverande arbeidsgivaren i eitt år eller meir, og som arbeider minst 20 timar i veka. Ei forklaring på mønsteret kan vere at ein del arbeidstakarar ventar med å organisere seg til dei kjem i eit stabilt og fast tilsetjingsforhold. Dette kan forklarast ved at arbeidstakarane ser arbeidstakarorganisering som ei form for investering i eit arbeidsforhold dei ønskjer å bli verande i over tid, at det er denne typen arbeidstakarar som har oversikt over kva for organisasjonstilbod som finst på arbeidsplassen eller i bransjen, eller at organisasjonane legg meir ressursar i å rekruttere arbeidstakarar som skal vere på arbeidsplassen over tid enn i å nå vikarar og andre

Tabell 9.5 Organisasjonsgrad etter sektor og bransje. 2008¹

	Organisasjonsgrad	N
I alt	53	8163
Privat sektor	38	5088
Offentleg sektor	80	3075
<i>Delsektor</i>		
– Primærnæringar	14	81
– Privat vareproduksjon	51	1665
– Privat tenesteproduksjon	33	3340
– Kommunal sektor	79	1952
– Statleg sektor	82	1123
<i>Bransje</i>		
– Undervisning og forskning	82	854
– Offentleg administrasjon	80	697
– Helse- og veterinærtjenester	77	946
– Sosial- og omsorgstenester	67	805
– Olje/industri	58	1146
– Finansiell tenesteyting	58	199
– Transport	50	527
– Bygg og anlegg, el og kraft	40	583
– Reinhold, vakt, utleige av arbeidskraft	(37)	148
– Forretningsmessig tenesteyting elles	29	661
– Anna privat, personleg tenesteyting	27	186
– Engroshandel	24	358
– Detaljhandel	23	773
– Hotell- og restaurantverksemd	20	188
– Primærnæringar	17	89

¹ Andre kjelder (AA-registeret/LTO-data) gir ein noko lågare organisasjonsgrad for reinhold, vakt og utleige av arbeidskraft (28 prosent). Sjå vedlegg 2 for kjeldeoversikt.

Kjelde: Arbeidskraftundersøkinga, Statistisk sentralbyrå

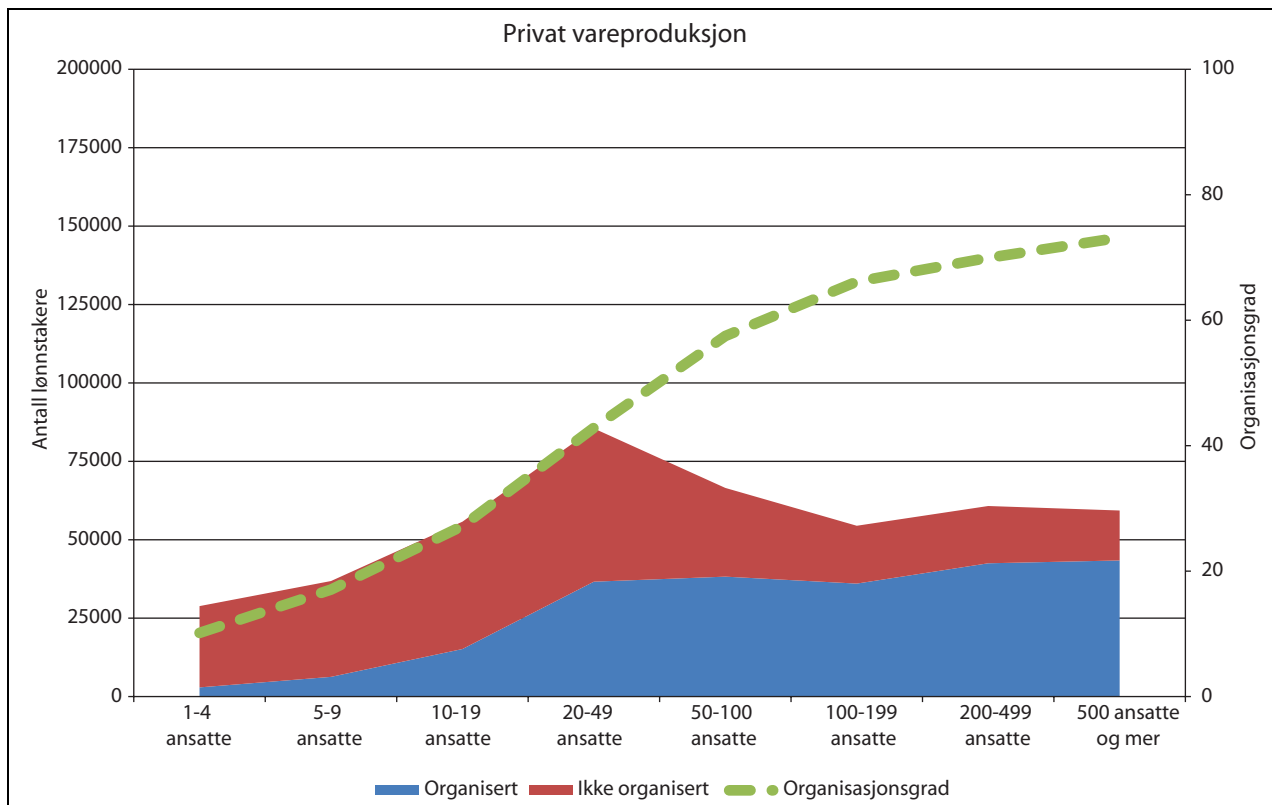
som sannsynlegvis kjem til å flytte på seg i løpet av ikkje altfor lang tid.

Bedriftsstorleik

I privat sektor har bedriftsstorleiken mykje å seie for organisasjonsgraden. I dei aller minste bedriftene er organisasjonsgraden svært låg, medan

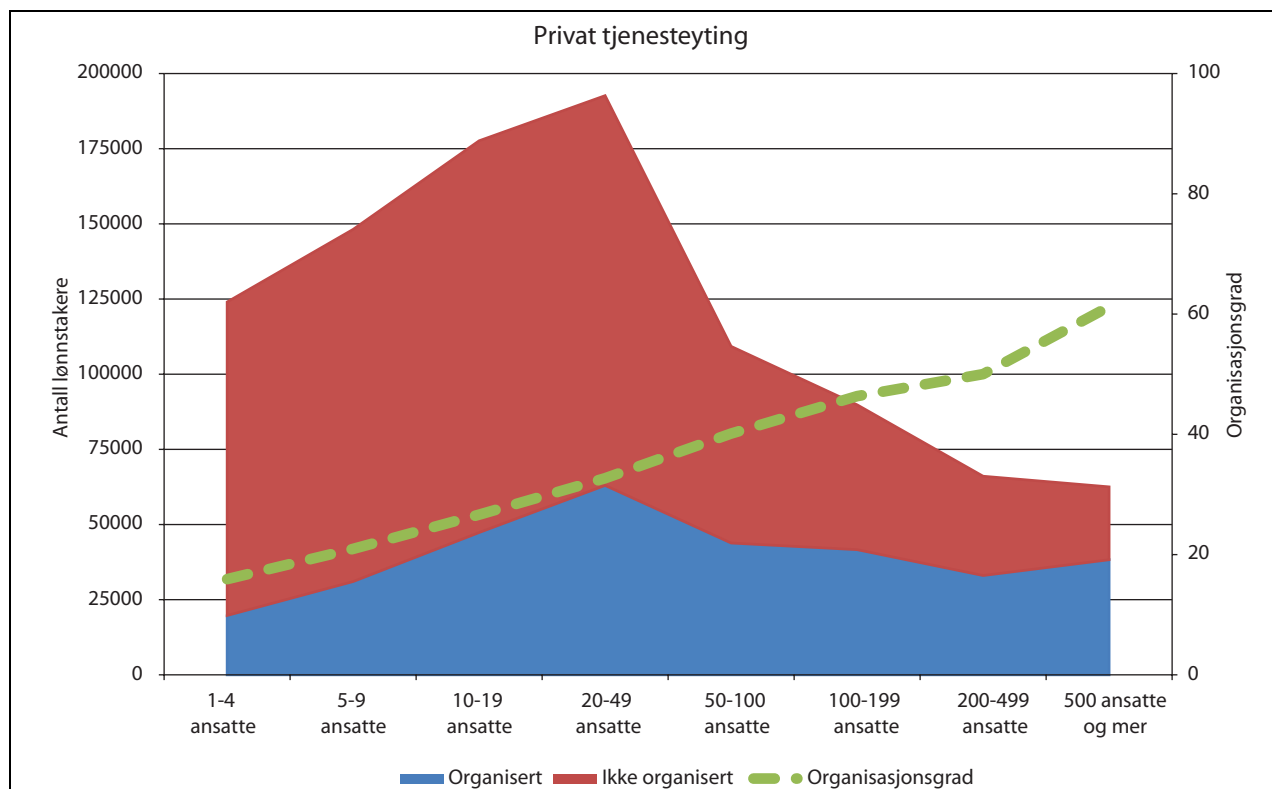
organisasjonsgraden i dei største bedriftene nærmar seg nivået i offentleg sektor.

Ulik bedriftsstruktur er òg ein av grunnane til bransje- og sektorforskjellane innanfor privat sektor. Mange av dei uorganiserte arbeidstakarane i privat sektor er tilsette i bedrifter med under 50 tilsette, og det er særleg mange uorganiserte i mindre bedrifter innanfor privat tenesteyting.



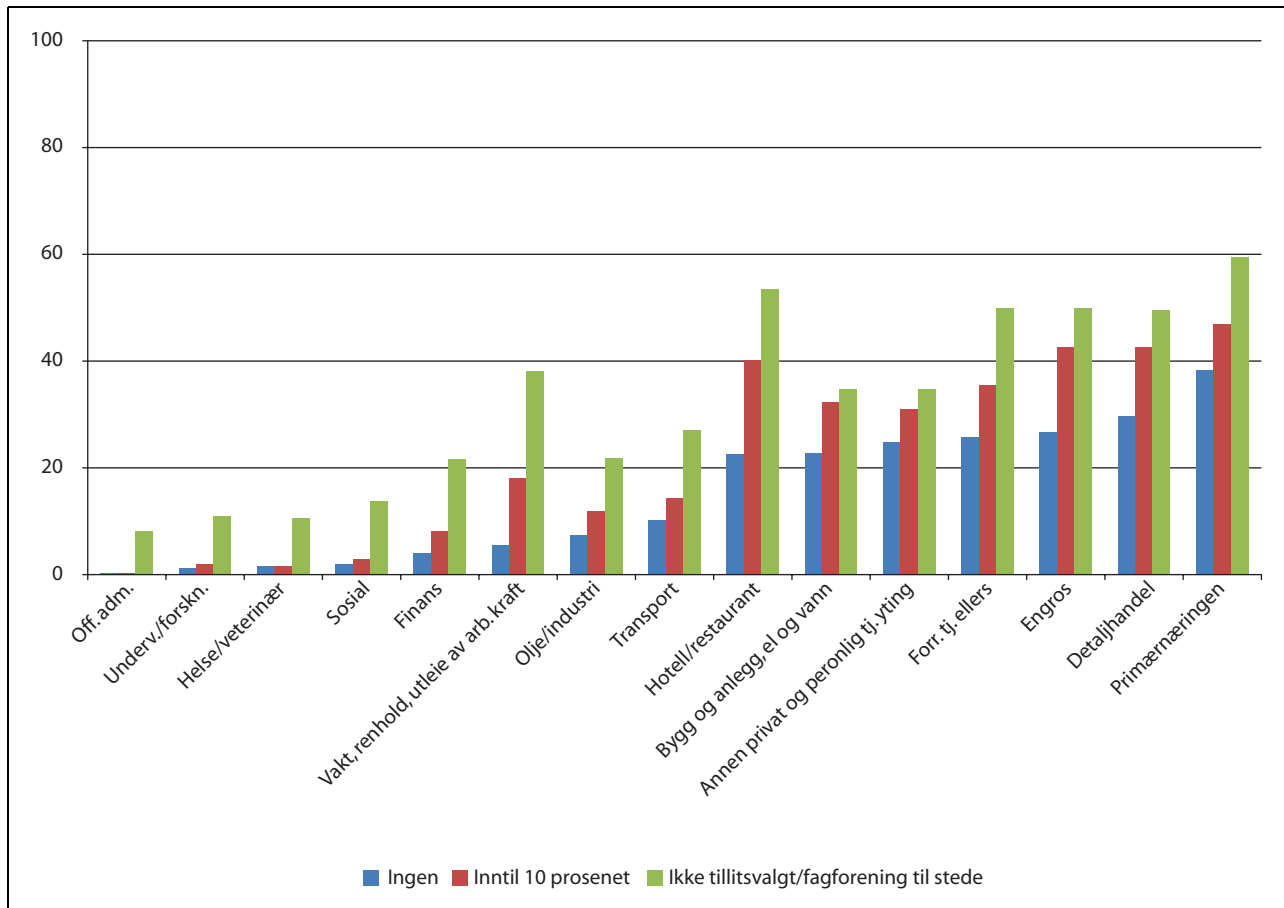
Figur 9.3 Talet på organiserte og uorganiserte lønnstakarar og organisasjonsgrad etter bedriftsstorleik. Privat vareproduksjon. 2007

Kjelde: Arbeidstakarregisteret og LTO-opplysningar 2007



Figur 9.4 Talet på organiserte og uorganiserte lønnstakarar og organisasjonsgrad etter bedriftsstorleik. Privat tenesteyting. 2007

Kjelde: Arbeidstakarregisteret og LTO-opplysningar 2007



Figur 9.5 Prosentdel lønnstakarar som er på arbeidsplassar utan organiserte, på arbeidsplassar der organisasjonsgraden er frå 0 til 9 prosent, og der det ikkje er tillitsvald/fagforening til stades

1 Dei to første indikatorane er baserte på registerbaserte tal for 2007, den siste er survey-basert og henta frå arbeidskraftundersøkinga for 2008.

Kjelde: AA-registret/LTO-registret 2007 og AKU 2008¹

Det er også tydeleg ut frå tala at sjølv om organisasjonsgraden er låg i små bedrifter i begge sektorar (privat og offentleg), får den låge organisasjonsgraden i privat tenesteyting vesentleg større effekt, sidan små bedrifter i tenesteyting utgjer ein så stor del av alle tilsette i privat sektor. I alt arbeider 1/3 av lønnstakarane i privat sektor i små bedrifter (under 20 tilsette) innanfor privat tenesteyting.

Tariffavtalar, tillitsvalde og bedriftsvis organisasjonsgrad

AKU viser at det er ein sterk samanheng mellom det å vere dekt av tariffavtale og det å vere organisert. Samanhengen er sterkast for arbeidstakarar i bedrifter der det i tillegg er ein tillitsvald til stades. I slike tilfelle er i underkant av 70 prosent av lønnstakarane innanfor vareproduksjon organiserte, medan drygt halvparten er organiserte innanfor privat tenesteyting.

Nærværet og styrken til dei kollektive institusjonane varierer mykje mellom bransjar og mellom små og store bedrifter, noko som også påverkar organisasjonsgraden og potensialet for å auke organisasjonsgraden. Eit kjenneteikn ved bransjar med låg organisasjonsgrad er at det også er mange arbeidsplassar utan fagforening/tillitsvald til stades, og at mange arbeidstakarar er på arbeidsplassar der det ikkje er organiserte eller svært få organiserte. Figur 9.5 viser kor stor del av lønnstakarane i ulike bransjar som a) er på arbeidsplassar utan nokon organiserte, b) er på arbeidsplassar der den bedriftsvis organisasjonsgraden er under 10 prosent, og c) opplyser at det ikkje er tillitsvald eller fagforening til stades på arbeidsplassen deira.

Medan det knapt nok er nokon arbeidstakarar i bransjar dominerte av offentleg sektor som er på ein arbeidsplass der det ikkje finst organiserte, eller der organisasjonsgraden er svært låg (her

definert som frå og med null og opp til 10 prosent), gjeld dette drygt 40 prosent av lønnstakarane innanfor detalj- og engroshandel, hotell- og restaurantverksemd og blant tilsette i primærnæringane. Berre 7 prosent av dei tilsette innanfor industri og oljeverksemd er på arbeidsplassar

utan organiserte arbeidstakarar, og i overkant av 10 prosent er på arbeidsplassar med svært låg organisasjonsgrad. Innanfor bygg og anlegg er det høvesvis 23 og 32 prosent. Det er med andre ord ein ikkje liten del av arbeidstakarane som er på arbeidsplassar utan kollektive institusjonar.

10 Systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemdene

I 2009 blei det gjennomført ei undersøking for å innhente kunnskap om HMS-tilstanden i norsk arbeidsliv.¹ Dette kapitlet gjer greie for kor godt kjennskap verksemdene har til HMS-krava, korleis det systematiske HMS-arbeidet blir gjennomført i praksis, og erfaringar med internkontrollsystemet.

10.1 Kjennskap til HMS-krava

Eit av formåla med undersøkinga om HMS-tilstanden i 2009 var å kartleggje i kva grad norske verksemdar er kjende med krava til systematisk HMS-arbeid i internkontrollforskrifta, mellom anna krava til dokumentasjon og medverknad. Resultata viser at det har vore ei positiv utvikling i kjennskapen til forskrifta og innføringa av internkontroll, sjølv om det er noko variasjon i kor detaljert kunnskapen er. Undersøkinga viser likevel at det er eit godt stykke att før alle oppfyller krava i internkontrollforskrifta. I ei undersøking som blei utført av SINTEF i 1999, opplyste 65 prosent av leiarane at dei kjende til internkontrollforskrifta.² Talet har auka til 95 prosent i 2009. Samtidig er det ein auke i prosentdelen som seier at eit systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid i verksemda er innført og i bruk, frå 47 prosent i 1999 til 73 prosent i 2009.

Sjølv om dei fleste verksemdar kjenner til forskrifta og meiner at systematisk HMS-arbeid er innført, seier det i seg sjølv lite om detaljane i arbeidet som blir utført.

10.2 Innføring av internkontroll i landbasert verksemd

Verksemdene sitt arbeid med å implementere ordningar for internkontroll har tidlegare vore tema i

to representative arbeidstakarundersøkingar om HMS-tilstanden i Noreg.³ I 2001 svarte 35 prosent av arbeidstakarane at verksemda hadde innført internkontroll, medan talet hadde auka til 50 prosent i 2007. Undersøkingane viser at det er store forskjellar mellom korleis arbeidsgivarar og arbeidstakarar svarer på spørsmålet om status når det gjeld innføring av internkontroll i verksemdene. Det er ein langt større del av arbeidsgivarane som rapporterer at eit systematisk HMS-arbeid er innført, enn det arbeidstakarane rapporterer. Den verkeleg store forskjellen er likevel kor mange som svarer «veit ikkje». Blant arbeidsgivarar i HMS-undersøkinga i 2009 er det 3 prosent som svarer «veit ikkje», medan det i arbeidstakarundersøkinga Fafo gjennomførte i 2007, var 27 prosent.

Med såpass mange av dei tilsette som svarer «veit ikkje» på eit spørsmål om systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid er innført i landbasert verksemd, gir det ein indikasjon på at dei tilsette ikkje er godt nok informerte og involverte i arbeidet. Det finst derfor eit vesentleg potensial både for meir informasjon og større grad av involvering av dei tilsette i verksemdene si gjennomføring av eit systematisk HMS-arbeid.

10.3 Det systematiske HMS-arbeidet i praksis

Krava om eit systematisk helse-, miljø-, og sikkerheitsarbeid gjeld for alle norske verksemdar og inneber at arbeidet skal dokumenterast i den forma og det omfanget som er nødvendig på bakgrunn av arten og storleiken av verksemda, og av aktivitetar og risikoforhold. Internkontrollforskrifta set mellom anna krav til at verksemda har utarbeidd målsetjingar for HMS-arbeidet, arbeidsmiljøkartleggingar, handlingsplanar og faktiske

¹ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*

² Skaar, S.G. mfl. (1999). *Bærer arbeidet frukter? – En evaluering av systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*

³ Torvatn, H., Molden, T.H. (2001). *HMS-tilstanden i Norge 2001*

tiltak. Dette skal dokumenterast skriftleg, og i 2009 har

- 70 prosent formulert ei målsetjing for HMS-arbeidet
- 73 prosent gjennomført HMS-kartleggingar ved til dømes vernerundar, spørjeskjema eller andre metodar i verksemda det siste året
- 71 prosent utarbeidd ein handlingsplan for HMS-arbeidet
- 85 prosent utarbeidd og dokumentert ein skriftleg HMS-plan i form av ei HMS-handbok, perm, intranett eller tilsvarande

Det har dermed vore ein liten auke samanlikna med HMS-undersøkinga i 1999, og særleg gjeld dette kor mange som rapporterer at dei har gjennomført HMS-kartleggingar og utarbeidd handlingsplanar. På den andre sida er det framleis eit stort forbetningspotensial, sidan berre halvparten av verksemdene oppfyller desse fire krava til dokumentasjon i internkontrollforskrifta. Ei av fire verksemdar oppfyller to eller færre av krava og har dermed eit lite utvikla HMS-arbeid.

Om lag 60 prosent av dei daglege leiarane i HMS-undersøkinga i 2009 svarer at HMS-situasjonen er blitt betre i løpet av dei siste to åra. Men det er i liten grad etablert objektivt målbare mål for helse-, miljø-, og sikkerheitsarbeidet.

10.4 Samsvarsplikta (påseplikten) innanfor allmenngjorde tariffområde

Samsvarsplikta (påseplikten) er pålagd bedrifter som er omfatta av allmenngjorde tariffavtalar. Den inneber ei plikt for bedrifter som engasjerer oppdragstakarar på eige område/anlegg, til å informere om at arbeidstakarane i verksemdene minst skal ha dei lønns- og arbeidsvilkåra som følgjer av allmenngjeringsforskrifter. Vidare skal ein hovudleverandør sjå til at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandørane til verksemda er i samsvar med gjeldande allmenngjeringsforskrifter.

I ei undersøking om bruk av austuropeisk arbeidskraft i norske verksemdar blir bedriftsleiarar sitt syn på korleis dei meiner allmenngjeringsvedtak blir etterlevde av bedriftene i bransjen, kartlagt.⁴ I tillegg er det undersøkt korleis bedriftene sjølve etterlever denne rolla i form av å be om innsyn i lønns- og arbeidsvilkåra og opplysningar om dei stiller krav om bestemte lønns- og arbeids-

vilkår hos underentreprenørar og eller utleigefirma. I to av dei bransjane som er omfatta av allmenngjerings (bygg og delar av industrien), viser undersøkinga at tre av fire i stor eller til ein viss grad meiner at forskrifta blir etterlevd av bedriftene i deira bransje. Men det er ein forskjell mellom byggjenæringa og industrien. Høvesvis 38 og 49 prosent seier at vedtaket i stor grad blir etterlevd i deira bransje. I begge bransjar meiner rundt éin av fire at forskrifta i liten eller ingen grad blir etterlevd i deira bransje.

10.5 Partssamarbeid om HMS i verksemdene

Krava i arbeidsmiljølova til systematisk HMS-arbeid i verksemdene føreset eit utstrekt samarbeid mellom leiinga og dei tilsette. Dette inneber at dei tilsette skal delta både som enkeltindivid og kollektivt gjennom verneombod og tillitsvalde.

8 av 10 tilsette i verksemdar med 10 tilsette og fleire rapporterer å ha etablert ordninga med verneombod. Etter lova skal alle verksemdar ha verneombod. 2 av 3 tilsette i verksemdar med 50 tilsette og fleire svarer at arbeidsmiljøutval (AMU) er etablert. Det er ein relativt stor prosentdel som ifølgje lova skal ha AMU, men som ikkje har det.⁵ I verksemdar som har verneombod, er det heile 88 prosent som svarer at verneombodet er involvert i utviklinga av det systematiske HMS-arbeidet. Blant dei som har AMU, er det 84 prosent som svarer at AMU er involvert.

Det systematiske HMS-arbeidet blir styrkt dersom verksemdene har verneleiar, verneombod, bedriftshelseteneste (BHT) og er IA-bedrift. Dette er forhold som er viktigare for å forklare høg grad av systematikk i HMS-arbeidet enn talet på tilsette, bransje og geografisk tilhørsrel. Både storleik og tilgang på HMS-ressursar heng ofte saman både med praksis og oppfylling av lovmessige krav. Resultatet gjer det tydeleg at det er HMS-ressursane som er viktige for HMS-arbeidet, og ikkje storleiken på verksemda i seg sjølv.

Resultata frå HMS-undersøkinga 2009 blir også støtta av tidlegare undersøkingar om korleis ulike verneordningar fungerer i praksis.⁶ Også i desse undersøkingane er særleg verneomboda trekte fram som sentrale. I store verksemdar, sær-

⁴ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Norske bedrifters bruk av øst-europeisk arbeidskraft*

⁵ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*

⁶ Torvatn, H. mfl. (2007). *Partner for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand: Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*

leg i industrien og i byggjebransjen, blir rolla og funksjonen til verneomboda oppfatta som viktig av både leiarar og tillitsvalde. Sjå elles kapittel 11 for nærmare omtale av utbreiinga av medbestemmingsordningane etter arbeidsmiljølova.

10.6 Status for HMS-opplæringa i arbeidslivet

Opplæring i helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid er grunnleggjande for å kunne førebyggje og halde oppe eit trygt, helsefremjande og inkluderande arbeidsliv. Undersøkingar som er gjorde dei siste ti åra, viser ei positiv utvikling når det gjeld HMS-opplæring. Likevel er det store variasjonar verksemder imellom.

Ifølgje tal frå HMS-undersøkinga i 2009 har nærmare tre av fire daglege leiarar gjennomført den påkravde HMS-opplæringa. Opplæring av tilsette ligg derimot noko meir etter. I ei undersøking gjennomført av SINTEF i 2001, svarte 42 prosent av arbeidstakarane at dei hadde fått opplæring i HMS-arbeid, medan 52 prosent svarte bekreftande på dette spørsmålet i 2007.⁷ Samtidig som dette viser ei positiv utvikling i talet på arbeidstakarar som har fått opplæring i HMS, viste undersøkinga at nærmare halvparten av arbeidstakarane ikkje hadde fått slik opplæring.

Tala viser også at prosentdelen som får opplæring i HMS, varierer med storleiken på verksemda. For 2007 viser tala at prosentdelen som svarer bekreftande på å ha gjennomgått opplæring, er høgst i dei største verksemdene, noko som stadfestar biletet av at store verksemder i større grad enn små systematisk arbeider med HMS. Dette heng ofte saman med ressursane som blir sette av til slikt arbeid. Tal frå medlemsbedriftene i NHO viser likevel at nær ni av ti bedrifter opplyste at dei hadde eigen HMS-ansvarleg i 2006, og det blei funne berre små forskjellar mellom dei minste verksemdene (tre til ni tilsette) og dei største (50 tilsette eller fleire).

Nye arbeidstakarar får gjerne HMS-opplæring som ein del av introduksjonsprogrammet i mange verksemder, i større grad i store enn i små verksemder og oftare i IA-bedrifter enn i verksemder som ikkje er IA-bedrifter. Bedriftsintern opplæring skjer også i løpande arbeidssituasjonar.

Det er ein tydeleg tendens at daglege leiarar i IA-verksemder i større grad enn daglege leiarar i

andre verksemder har gjennomgått opplæring. Dersom ein ser på lengda av opplæringa, viser undersøkinga tydeleg at det her er store variasjonar. Om lag éin av tre arbeidsgivarar har hatt opplæring på éin dag eller kortare, medan like mange har hatt opplæring på meir enn tre dagar. Undersøkinga viser at daglege leiarar i verksemder med 20 tilsette eller meir i større grad enn daglege leiarar i verksemder med færre tilsette har gjennomgått opplæring som har gått over to dagar eller meir. Leiarar i offentleg sektor har også i større grad enn leiarar i privat sektor gjennomgått opplæring som har gått over to dagar eller meir. Verksemder som har verneombod, arbeidsmiljøutval og bedriftshelseteneste, har i større grad enn dei som ikkje har det, gjennomgått HMS-opplæring på meir enn tre dagar. Det same gjeld for IA-verksemder samanlikna med dei som ikkje er IA-verksemder. Tilsynserfaringar frå Arbeidstilsynet i små og mellomstore verksemder viser også at hovudtyngda av opplæringa frå arbeidsgivaren si side er gjennomført som dagskurs eller kurs som har vart kortare.

Andre undersøkingar har også peikt på at mangelfull opplæring i HMS for tilsette kan vere eit problem for det systematiske HMS-arbeidet. Bråten mfl. finn at berre halvparten av norske arbeidstakarar i 2007 svarer at dei har fått opplæring i HMS.⁸ Ødegård mfl. har sett nærmare på HMS-konsekvensar ved meir bruk av austeuropeisk arbeidskraft i bygg- og anleggsbransjen.⁹ Undersøkinga konkluderer med at det er eit stort behov for meir systematisk opplæring for å sikre ein tilfredsstillande HMS-standard på byggje- og anleggsplassar som bruker austeuropeisk arbeidskraft.

Medan 88 prosent av verksemdene som hadde verneombod opplyste at verneombodet var involvert i utviklinga av det systematiske HMS-arbeidet, opplyste tre av fire at dei hadde eigne rutinar for opplæring av omboda. Arbeidsgivaren sin kunnskap om og interesse for verneordninga er avgjerande for om ordninga gir eit positivt bidrag til arbeidsmiljøet. Vidare har storleiken på verksemda mykje å seie for opplæringsrutinar av verneomboda, og prosentdelen som har slike rutinar, stig med talet på tilsette. Undersøkinga viser òg at olje/industri i større grad enn andre bransjar har rutinar for opplæring av verneombod. Verksemder som har inngått IA-avtale, har òg i større grad enn dei som ikkje har inngått slik avtale, gjennom-

⁷ Bråten, M. mfl. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*, etter Torvatn, H. og Molden, T.H. (2001). *HMS-tilstanden i Norge i år 2001*

⁸ Bråten, M. mfl. (2008).

⁹ Ødegård, A.M. mfl. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*

ført opplæring av dagleg leiar og har rutinar for opplæring av andre leiarar og verneombod.

I den nye forskrifta om godkjenning av bedriftshelsetenesta (BHT) er eit av krava at BHT skal hjelpe verksemdar med HMS-opplæring. Ei kartlegging utført av STAMI viste at berre 54 prosent av verksemdene hadde fått opplæring på HMS-området av BHT. Likevel meinte 90 prosent av BHT og 88 prosent av verksemdene at BHT er med på å gi meir kunnskap i verksemdene på arbeidsmiljøområdet.

10.7 Status for det systematiske HMS-arbeidet i petroleumsverksemda

Internkontrollforskrifta som gjaldt for petroleumsverksemda, er blitt erstatta av ei styrings- og opplysningspliktforskrift, fastsett og handheva av dei aktuelle HMS-styresmaktene i fellesskap. Parallelt er det også blitt utvikla nye institusjonar som overvaker og innhentar fakta for korleis selskapa driv eit systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid. For petroleumsverksemda spelar partane ei viktig rolle ved at Sikkerhetsforum er blitt det viktigaste forumet for partane si overvaking av korleis HMS blir følgt opp i verksemda. «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP) produserer årleg eit omfattande faktagrunnlag, som inkluderer innrapporterte resultat og oversikter over korleis deltakarane i verksemda sjølve oppfatar risiko og arbeidsmiljø, og korleis selskapa etterlever HMS-regelverket.

I ei djupneundersøking for petroleumsverksemda er det gitt ein nærmare omtale av utviklinga av det systematiske HMS-arbeidet hos nokre utvalde bedrifter som har verksemda si både innanfor petroleumsverksemda og i landbasert verksemd.¹⁰ Undersøkinga har sett på kva samsvarsplikta (påseplikten) til rettshavaren/operatøren har å seie for det systematiske HMS-arbeidet hos aktørane, og kva utviklinga av regelverket, mellom anna også trepartssamarbeidet, har hatt å seie for HMS-arbeidet.

¹⁰ Undersøkinga blei gjennomført ved hjelp av tre casestudier og intervju med nøkkelinformantar. Nøkkelinformantane representerte tilsynsstyresmaktene, arbeidstakersida og arbeidsgivarsida. Casane bestod av éin operatør, éin leverandør og éin underleverandør.

Casane i undersøkinga hadde det til felles at dei har implementert omfattande styringssystem som set opp til dels detaljerte prosedyrar for korleis arbeidsoperasjonar skal utførast. HMS er teke opp i desse systema og framstår som ein integrert del av politikken og praksisen i verksemdene. Når ein tek omsyn til at dei opererer innanfor den same sektoren, kan ein gå ut frå at dei i nokon grad har dei same utfordringane knytte til HMS, men undersøkinga avdekte at dei legg vekt på ulike forhold. Både fallulykker og fallande gjenstandar, det å få alle med og ikkje å ta HMS-tilstanden for gitt, blir nemnde som viktige HMS-utfordringar.

Stort sett vurderer verksemdene det som fordelaktig at regelverket er funksjonelt, ettersom det gir ein fleksibilitet som aktørane set pris på. Samtidig viste verksemdene til at regelverket kan vere uklart, og at det i nokon grad blir opplevd som ansvarsfråskriving frå styresmaktene si side at krava ikkje er tydelegare formulerte. Det kan opplevast som problematisk og tidkrevjande å definere kva som er godt nok. I enkelte tilfelle kan resultatet vere at praksis og nivå varierer frå verksemd til verksemd. Samarbeid og dialog blir derfor oppfatta som viktige nøkkelfaktorar. Tolkingsrommet dei funksjonelle krava gir, er som regel presisert i rettleiingar og refererte standardar, men blir òg teke opp i ulike samarbeidsfora, der partane kan bli einige om eigne tilrådingar og standardar. Undersøkinga viser at samsvarsplikta blir etterlevd og er teken inn som ein del av det andre HMS-arbeidet. Det blir oppfatta som naturleg at den som leier arbeidet, også har ansvar for HMS, og regelverkskravet gir høve til å vurdere leverandørar formelt. Rapporten viser at oppfølging av samsvarsplikta (påseplikten) dessutan er lærerikt både for den som «påser», og den som blir «påsett». Det blir likevel påpeikt at det kan det vere uklart kven som har ansvaret, og kor langt ansvaret strekkjer seg.

Aktørane framhevar at partssamarbeidet har spelt ei sentral rolle i HMS-arbeidet. Partsarenaene er viktige arenaer for læring. I tillegg er arbeidet med standardar også med på å gi ein einskapleg praksis og ei større forståing hos aktørane. Dette kompletterer regelverket og er viktig for HMS-arbeidet.

11 Medbestemmingsordningane – utbreiing

11.1 Innleiing

Kommunesektoren og statleg og privat sektor har introdusert dei ulike ordningane for medbestemming, medverknad og bedriftsdemokrati på ulike tidspunkt, og har tilpassa ordningane til særtrekk ved arbeidslivsrelasjonane i den enkelte sektoren. Ordningane har stor oppslutning både hos leiinga og dei tilsette i arbeidslivet. Ordningane er ikkje berre aksepterte, men blir oppfatta som ein naturleg føresetnad for oppbygginga og verkemåten til det norske arbeidslivet. Dette gjeld på tvers av forankringsgrunnlag, sektorar, fagorganisering og tariffavtaledekning for ordningane. Men kunnskapen om ordningane er svak. Det kan sjå ut til at forankringsgrunnlaget ikkje er avgjerande for etablering av ordningane i dag. Det var svært viktig å lovforankre arbeidervernet og arbeidsmiljøføsegne den gongen ordningane blei utforma. Mykje av partssamarbeidet kunne berre kome på plass gjennom hovudavtalen i 1935 – lovregulering var politisk vanskeleg.

For ei utdjupande beskriving av dei ulike medverknadsordningane, sjå kapittel 14. Dette kapitlet omtaler først og fremst utbreiinga av dei ulike ordningane, basert på ei undersøking Fafo gjennomførte for Arbeids- og inkluderingsdepartementet våren 2009.¹

11.2 Ordningar forankra i arbeidsmiljølova

Verneombod, arbeidsmiljøutval, informasjon og drøfting

Drygt åtte av ti sysselsette rapporterer at det finst verneombod i verksemda. Ordninga synest å vere noko meir utbreidd i offentleg enn i privat sektor.

Når det gjeld arbeidsmiljøutval (AMU), er talet langt lågare. Totalt rapporterer drygt 60 prosent at ordninga er etablert. Blir utvalet avgrensa til verksemdar med 50 tilsette og fleire, stig talet til to tredjedelar. 16 prosentpoeng fleire leiarar enn

tilsette svarer at ordninga er etablert. Nesten éin av ti leiarar (med personalansvar i verksemdar med 50 tilsette og fleire) veit ikkje om det er etablert AMU eller ikkje. Tilsvarande tal hos dei tilsette er 14 prosent.

Den tredje ordninga er dei nye føresegnene om informasjon og drøfting i kapittel 8 i arbeidsmiljølova. 56 prosent av leiarane og 35 prosent av dei tilsette i verksemdar med 50 tilsette eller fleire i privat sektor svarer bekreftande på spørsmål om etablering. I stat og kommune er tala høvesvis 76 og 45 prosent, og i kommunal sektor 54 og 31 prosent. Dei to gjennomorganiserte sektorane (stat og kommune) varierer svært mykje. I tabell 11.1 er det skilt mellom verksemdar i privat sektor med og utan tariffavtale. Prosentdelen som rapporterer at ordninga er etablert, er større i dei tariffbundne verksemdene, det gjeld både leiarar og (særleg) tilsette. Funna viser først og fremst at ordninga er ukjend for svært mange leiarar og tilsette, 29 prosent av leiarane og 47 prosent av dei tilsette svarer «veit ikkje».

Informasjon og drøfting heng saman med dei andre ordningane. Er desse på plass, aukar sjansen kraftig for at ordninga med informasjon og drøfting er etablert. Dette kan tyde på at leiarane går ut frå at krava er oppfylte dersom tillitsvalde/VO/AMU er konsulterte. Det er likevel interessant at husforeining (altså verksemd med foreining, men utan tariffavtale) synest å ha nesten like stor effekt som tariffavtale (eller fagforeining).

11.3 Utreiinga av dei tilsette sin representasjon i styrande organ

Data om utbreiing av dei tilsette sin representasjon i styrande organ er henta frå to undersøkingar.² Bortsett frå føresegnene i aksjelova finst retten til representasjon i ei rekkje særlover (stiftelseslova, helseføretakslova, kommunelova, lova om interkommunale føretak). Datagrunnlaget er likevel ikkje stort nok til å dele verksemdene inn

¹ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medverknad og innflytelse i 2009*

² Hagen (2007). *Ansatte i styret: Statusrapport 2007* og Falkum, E. mfl. (2009)

Tabell 11.1 Prosentdel som har svart bekreftande på at ordninga er etablert, etter status (leiarar og tilsette) og sektor (privat, stat og kommune)

	Alle		Leiarar			Tilsette	
	Privat	Stat	Kom	Privat	Stat	Kom	
Verneombod	83	83	99	92	77	91	85
AMU – alle	61	62	91	83	53	74	58
AMU 50+	67	80	91	84	64	75	58
Informasjon og drøfting (arbeidsmiljølova kapittel 8)	37	50	76	54	33	45	31
Informasjon og drøfting 50+	40	56	76	45	35	45	31
Informasjon og drøfting 50+ utan tariffavtale		48			25		
Informasjon og drøfting 50+ med tariffavtale		55			43		
Minste N (minste N 50+)	2892 (2462)	305 (206)	74 (72)	143 (123)	1149 (849)	449 (444)	772 (768)

Kjelde: Fafo

på denne måten, og framstillinga byggjer derfor på ei rein sektorinndeling.

Det er grunn til å gå ut frå at dei tilsette i statleg eigde verksemdar eller i statlege institusjonar med styre (til dømes Lånekassa og universiteta) i all hovudsak er representerte. Det same vil i hovudsak også gjelde kommunalt eigde selskap.³

I privat sektor svarer drygt seks av ti at tilsette-representasjon i styrande organ er på plass. Storleik er ei sentral forklaring: Di større verksemda er, di større er sjansen for å finne tilsettere-representantar i styret. Det er verdt å nemne at prosentdelen som svarer at ordninga er etablert i verksemdar med mindre enn 30 tilsette, altså verksemdar der dei tilsette ikkje kan krevje representasjon, varierer mellom 38 prosent (leiarar) og 31 prosent (tilsette).

³ Falkum, E. mfl. (2009).

Tabell 11.4 stadfestar at storleik er ei viktig forklaring, men viser òg at om selskapa er mor/dotter eller sjølvstendige selskap ikkje synest å påverke om det blir valt tilsettere-representantar eller ikkje. Familieeige har ein negativ verknad. Utanlandsk eigarskap ser likevel ikkje ut til å ha noko å seie for om ordningane blir etablerte eller ikkje.

Tabell 11.3 viser at 52 prosent av konserna har representantar frå dei tilsette i styret. Totalt fordele dei 250 konserna som inngår i utvalet i undersøkinga, seg slik:

- 48 prosent har ingen representasjon frå dei tilsette i styret
- 14 prosent har representantar frå dei tilsette i morselskapet
- 31 prosent har etablert ei konsernordning
- 7 prosent har tilsettere-representantar i styret, men den daglege leiaren er ikkje sikker på om

Tabell 11.2 Prosentdel som svarer at tilsette er representerte i styret, etter sektor

	Privat sektor		Statleg sektor		Kommunal sektor	
	Alle	30+	Alle	30+	Alle	30+
Leiarar	66	75	63	63	35	35
Tilsette	59	65	47	47	26	25
Totalt	61	67	49	49	27	26

N = Leiarar: privat sektor: 310/241, statleg sektor: 65/65, kommunal sektor: 127/123. Tilsette: høvesvis 1178/975, 441/440 og 733/720

Tabell 11.3 Prosentdel verksemdar der dagleg leiar har svart at det er valt representantar frå dei tilsette i styret for verksemda, etter talet på tilsette. N = dagleg leiar

	Totalt	Konsern	Dotterselskap	Sjølvstendig selskap
30–49 tilsette	37	26	39	42
50–199 tilsette	59	65	61	52
200+ tilsette	74	70	72	81
Totalt	53	52	57	51
N	1000	250	376	374

Kjelde: Fafo 2007

dei representerer dei tilsette i morselskapet eller alle tilsette i konsernet

I undersøkinga blir det også spurt om verksemda har bedriftsforsamling. Talet på selskap med meir enn 200 tilsette er lite, men funna tyder på at ca. 20 prosent av desse selskapa har bedriftsforsamling. Ei undersøking frå 2006 kjem fram til tilsvarande tal.⁴

Det er også undersøkt om selskapa har det talet på representantar lova gir pålegg om. Resultatet er gitt i tabell 11.4.

Tabell 11.4 viser at det ikkje er uvanleg at styret har fleire tilsettere representantar enn lova seier, men det er heller ikkje uvanleg å ha færre. I kategorien 50–199 tilsette er det først og fremst kravet i lova om «minst» to representantar som gir eit stort tal for selskap med færre representantar. Blant selskap med meir enn 200 tilsette synest det

⁴ Dette er ei klar forenkling, ordningane gjeld ikkje heile offentleg sektor. Hagen (2010). *Det mektige mindretallet: Ansattrepresentasjon i styret mellom Corporate Governance og Industrial Relation*

som om ei rekkje selskap utan bedriftsforsamling ikkje har supplert styret med ein ekstra representant. Men her er utvalet lite.

11.4 Avtalebaserte ordningar for medverknad og medbestemming

Åtte av ti svarer at det finst tillitsvalde i verksemda. Det er forskjell mellom leiarar og tilsette, men forskjellen er ikkje overraskande stor dersom ein går ut frå at leiarane har betre informasjon enn dei tilsette. Vidare er det forskjell mellom privat og offentleg sektor. Forskjellen er likevel ikkje så stor som ein kunne vente, sett på bakgrunn av at organisasjonsgraden og tariffavtaledekninga varierer sterkt mellom sektorane. I privat sektor svarer over 3/4 av leiarane og nesten 2/3 av dei tilsette at det finst tillitsvalde i verksemda. Ser ein på respondentar i verksemdar utan tariffavtale, minkar prosentdelane til høvesvis 59 og 42 prosent. Dette er altså respondentar som

Tabell 11.4 Prosentdel selskap som oppfyller krava i lova, etter talet på tilsette. N = dagleg leiar

Lova fastset	30–49 tilsette	50–199 tilsette		200+	
	1 medlem	1/3 av styre-medlemmene, minst 2	1/3 av styre-medlemmene	Med bedriftsforsamling	Utan bedriftsforsamling
Meir enn lova fastset	27	28	28	28	0
I tråd med lova	73	19	44	50	52
Mindre enn lova fastset	–	53	29	22	48
Totalt	100	100	100	100	100
N	125	282	282	18	60

Kjelde: Fafo 2007

Tabell 11.5 Tillitsvalde, fagforeining og avtalebaserte ordningar. Prosentdel som har svart at ordninga er etablert

	Leiarar				Tilsette		
	Alle	Privat	Stat	Kommune	Privat	Stat	Kommune
Tillitsvalde	82	81	99	94	74	89	85
Tillitsvalde utan tariffavtale		76			62		
Fagforeining/husforeining	79	68	97	92	63	91	84
Fagforeining/husforeining utan tariffavtale*		59			42		
Kollektive forhandlingar lønn/tariff	59	52	84	74	49	73	62
Kollektive forhandlingar lønn/tariff utan tariffavtale*		42			31		
Forhandlingsutval	28	29	51	47	23	32	27
Forhandlingsutval utan tariffavtale*		23			12		
Bedriftsutval	15	24	11	11	20	8	9
Bedriftsutval 50+**		38			32		
Avdelingsutval	14	19	28	17	12	14	11
Avdelingsutval 200+		31			23		
Konserntillitsvald	21	32	35	10	28	21	7
Konsernutval	10	17	10	0	15	8	3
Europeisk samarbeidsutval (ESU/EWC)	4	6	3	1	5	3	2
Minste N	2838	306	64	129	1154	423	762
Minste N 50+	1050	198			852		
Minste N 200+	760	131			609		

* Berre privat sektor. Stat og kommune er 100 prosent dekt av tariffavtale.

** Grensa i hovudavtalen er 100. Studien skil ved 50.

Kjelde: Fafo-rapport 2009:35

rapporterer om tillitsvalde som ikkje har tariffbaserte rettar.

Materialet tyder på at respondentane i desse verksemdene i stor grad knyter nemninga «tillitsvald» til dei lovbestemte ordningane. Til dømes svarer 95 prosent av leiarane i privat sektor utan tariffavtale, men som har verneombod (VO), at dei har tillitsvalde, mot 38 prosent av leiarane i tilsvarande verksemdar utan VO. 98 prosent svarer at dei har tillitsvalde dersom AMU er etablert, og 50 prosent dersom organet ikkje er etablert. I verksemdar med «informasjon og drøfting» svarer 95 prosent av leiarane at det finst tillitsvalde, i verksemdar utan er det 36 prosent som svarer det same. Er styreordninga på plass, svarer 100 prosent av leiarane at det finst

tillitsvalde, utan ordninga er det 50 prosent som svarer det same. Tillitsvaldomgrepet er altså ikkje reservert representantar for fagforeiningane.

Når det gjeld spørsmålet om det finst fagforeining/husforeining i verksemda, viser tala igjen klare forskjellar mellom sektorane. Prosentdelen er langt høgare både blant tilsette og leiarar i offentleg sektor. Igjen er det likevel grunn til å understreke funn knytte til verksemdar utan tariffavtale. Nesten 40 prosent av leiarane og drygt 40 prosent av dei tilsette i verksemdar (i privat sektor) utan tariffavtale svarer ja på spørsmålet om dei har fagforeining/husforeining. Tala tyder altså på at husforeiningar er utbreidde.

Tabell 11.6 Frivillige ordningar

	Alle	Leiarar			Tilsette		
		Privat	Stat	Kommune	Privat	Stat	Kommune
Medarbeidarsamtale	84	91	96	96	80	89	83
Samlingar med leiarar og tilsette	82	94	93	92	80	87	81
Samarbeidsorgan utan fagforeining	15	22	27	25	11	14	17
Minste N	2838	306	64	129	1154	423	762

Kjelde: Fafo

Når det gjeld kollektive forhandlingar, må tala tolkast forsiktig. I offentleg sektor, der nesten alle verksemdar er dekte av tariffavtale, kan spørsmålet tolkast som grad av desentralisering av dei lokale forhandlingane. I privat sektor svarer 42 prosent av leiarane og 31 prosent av dei tilsette at kollektive forhandlingar blir gjennomførte trass i at verksemda ikkje er dekt av tariffavtale. Gjennomgåande er det ca. to av ti tilsette som ikkje veit om slike forhandlingar blir gjennomførte.

koplast til lov- eller avtaleverket. Resultata er presenterte i tabell 11.6

Samlingar med leiinga og dei tilsette dekkjer ulike former for allmøte eller liknande, og her er prosentdelane gjennomgåande høge. Når det gjeld samarbeidsorgan utan fagforeining, er prosentdelane låge samanlikna med dei andre ordningane som er undersøkte. Kva form desse samlingane har, finst det lite kunnskap om. Det er dessutan etter måten stor forskjell mellom leiarar og tilsette på dette punktet.

11.5 Andre ordningar for medverknad og medbestemming

Det finst også situasjonar eller høve der leiinga og dei tilsette møtest utan at dette nødvendigvis kan

Del III
Utfordringar og tiltak

12 Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv – hovudutfordringar knytte til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

12.1 Innleiing

Dette kapitlet oppsummerer hovudutfordringane knytte til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit i det norske arbeidslivet, med utgangspunkt i tilstandsbeskrivinga i del II, og drøftar samanhengane mellom hovudutfordringane og dei aktuelle innsatsområda som det er gjort greie for i resten av meldinga. Innleiingsvis blir formålet med meldinga drøfta, med utgangspunkt i regjeringa sine politiske visjonar. Politikken for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit blir plassert inn i ein større samanheng, knytt til eit inkluderande og helsefremjande arbeidsliv for alle og den norske arbeidslivsmodellen med vekt på trepartssamarbeidet.

12.2 Eit godt, trygt, anstendig, inkluderande og læringsintensivt arbeidsliv

Eit hovudmål for regjeringa er eit arbeidsliv som har plass for alle. Utfordringa er å leggje forholda til rette slik at flest mogleg av dei som er i arbeid, blir verande i arbeid, at dei som er i ferd med å falle ut, blir trekte inn att, og at dei som ikkje er i arbeid, får høve til å vere med og yte sitt bidrag. Målet er eit arbeidsliv der fleire er med, ut frå dei ressursane dei har, og der flest mogleg ønskjer og er i stand til å bli i arbeidslivet heilt til pensjonsalderen. Regjeringa ønskjer å skape eit arbeidsliv for alle dei som ikkje kan arbeide hundre prosent i det såkalla A4-arbeidslivet. Arbeidslivet må også ta vare på og omfatte alle som kan og som ønskjer å delta.

Det er arbeidet som er grunnlaget for velferda vår. Deltaking i arbeidslivet er med på å sikre dei offentlege velferdsordningane, redusere sosiale forskjellar og hindre fattigdom. For den enkelte er arbeidet ei kjelde til inntekt, økonomisk tryggleik, sosial inkludering og sjølvutvikling. For innvandrarakar som kjem til Noreg, er arbeidslivet den vik-

tigaste arenaen for integrering. Eit godt arbeidsmiljø fremjar produktivitet, læring og kompetanse hos den enkelte, og ofte er det ein føresetnad for verdiutvikling og innovasjonskultur på arbeidsplassen. Regjeringa vil sikre og styrkje rettane til arbeidstakarane og føre ein ambisjøs politikk for eit godt arbeidsmiljø både i privat og offentleg sektor. Dette er også viktig for at seniorane skal ha arbeidslyst og arbeidsevne til å stå lenger i arbeid og slik kunne hjelpe til med å løyse dei store arbeidskraftbehova i framtida. Det er viktig å kjempe mot utstøying og å gjere terskelen lågare for å kome seg inn i arbeidslivet.

Eit arbeidsliv å trivast i

Vi bruker mykje tid og krefter på jobben. Dei aller fleste av oss bruker mellom fem og ti timar kvar dag. Og vi bruker mykje av resten av tida til å glede oss over, klage over eller tenkje over det vi gjer på arbeidsplassen. Korleis vi har det på jobben, forholdet til kollegaer, til leiarar og til arbeidsgivaren, og balansen mellom arbeid og fritid, har ofte mykje å seie for livskvaliteten vår.

Forholda på arbeidsplassen er viktig for kvar enkelt av oss. Om vi trivst på jobb eller ikkje, er eit viktig bidrag til den generelle livssituasjonen vår og om vi er lykkelege og tilfredse.

Arbeid og familie er to av dei viktigaste arenaene for dei fleste menneske i det moderne samfunnet. Mange av faktorane som påverkar velferd og helse, finst i samspelet mellom desse to livsarenaene. Forsking viser at konflikt mellom arbeid og familie kan relaterast til dårleg helse, medan ein positiv relasjon mellom arbeid og familie kan verke som ein buffer og fremje helsa til arbeidstakarane.¹ Eit godt og helsefremjande arbeidsliv handlar derfor mykje om å leggje til rette for ein god balanse mellom arbeid og fritid, heim og familie i dei ulike livsfasane. Aldersmessig har vi høgst

¹ Innstrand, S.T. (2010). Betydningen av en god balanse mellom arbeid og familieliv. I: *Søkelys på arbeidslivet*

sysselsetjing blant 30- og 40-åringane. Dette er ofte ein krevjande fase i livet, då mange etablerer familie, samtidig som grunnlaget for yrkeskarrieren blir lagt. Sjukefråvær under svangerskap er ei viktig forklaring på det høge sjukefråværet blant kvinner, og det kan vere ein indikasjon på mangel-full tilrettelegging av arbeidet.

Arbeidsmiljøet er noko av det viktigaste ved arbeidsforholdet mellom arbeidsgivaren og arbeidstakarane, og det har både ei objektiv og ei subjektiv side – det inneber både at arbeidstakarane ikkje blir utsette for uheldige arbeidsmiljøeksponeringar, og at den enkelte har ei positiv oppleving av sitt eige arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøarbeid dreiar seg om å leggje til rette for at vi kan ha det bra på jobben, i brei forstand. Arbeidsmiljø i eit moderne arbeidsliv omfattar meir enn hjelm og verneutstyr og strekkjer seg frå tema som ligg tett opp til god leing, personalpolitikk og medarbeidar-driven innovasjon til meir tradisjonelle forhold som har med sikkerheit å gjere.

Ein samla strategi for eit inkluderande arbeidsliv

Eit inkluderande arbeidsliv inneber eit mål om at flest mogleg er med i arbeidslivet. Å inkludere flest mogleg dreiar seg også om at deltakinga for den enkelte inneber noko meir enn berre å kunne heve lønn. Jobben er ein viktig arena for sosial tilhøyrse og høve til å bruke evnene og ressursane sine. Tilhøyrse til arbeidslivet handlar derfor også om livskvalitet i vidaste meining av ordet.

Det finst òg ei samfunnsøkonomisk grunn-ving for målsetjinga om eit inkluderande arbeidsliv. Samanlikna med andre land er yrkesdeltakinga i Noreg høg, og talet på dei som fell utanfor arbeidsstyrken, låg. Samtidig er om lag 1/5 av befolkninga i yrkesaktiv alder no på ulike helsere-laterte trygdeytningar eller førtidspensjon. Utstøytninga frå arbeidslivet gjennom sjukefråvær og uførepensjon har auka kraftig frå slutten av 1990-talet, og dagens nivå på sjukefråværet i Noreg er høgt. Veksten i utgiftene til uførepensjon og sjukefråvær har dei siste åra lagt beslag på ein vesentleg del av utgiftsveksten i dei offentlege budsjetta. Dette reduserer handlefridommen vår til å gjennomføre andre viktige reformer.

Mangel på arbeidskraft vil bli ei utfordring i åra framover, kanskje særleg i delar av offentleg sektor, og det kan vere med på å prege også arbeidsforholda og arbeidsmiljøet der verknadene av manglande arbeidskraft blir mest utprega.

Det er ein fare for at det ikkje vil vere nok arbeidskraft til viktige oppgåver innanfor omsorgssektoren og i næringslivet.

Det vil vere vanskeleg å følgje opp omsynet til inkluderande arbeidsliv dersom det ikkje også blir lagt vekt på verdiskaping og behov i verksemdene. Ein føresetnad for eit inkluderande arbeidsliv er at verksemdene held oppe verdiskaping, konkurranseevne og overleving over tid.

Det er godt dokumentert at arbeidsmiljøet og arbeidsforholda har innverknad på helsa for mange arbeidstakarar. Til dømes er det dokumentert at høge krav (mellom anna tidspress), saman med liten kontroll over eigen arbeidssituasjon, aukar risikoen for hjarteskjukdom. Det er likevel vanskeleg å talfeste kor mykje av sjukefråværet som kan skrive seg frå forhold i arbeidsmiljøet og på arbeidsplassen, og likeins kva arbeidsmiljøet har å seie for dei helseproblema som kan ligge bak sjukefråvær. Ein grunn er at vi kan sjå på sjukefråvær som eit uttrykk for forholdet mellom helsa til individet og dei krava arbeidet stiller. Fysisk aktivitet kan førebyggje sjukefråvær, medan dårleg fysisk form kan gjere at evna til å tole belastningar går ned. Å ha eit helseproblem er ikkje det same som ikkje å kunne arbeide. Ei rekkje arbeidsfaktorar kan vere med på å skape eit helseproblem for arbeidsevna. Arbeidsmiljøet verkar inn på sjukefråværet,² og det er ein viktig faktor i arbeidet med å førebyggje sjukefråvær – men det finst ikkje dokumentasjon som tilseier at dårleg arbeidsmiljø kan forklare auken i sjukefråværet.

Arbeidsplassen er den viktigaste arenaen for å førebyggje utstøytning frå arbeidslivet. Eit viktig prinsipp er at tiltak for å førebyggje at personar fell varig ut av arbeid, må forankrast i arbeidslivet og setjast i verk i samarbeid mellom partane og mellom partane og styresmaktene. Både arbeidsgivarar og arbeidstakarar må ansvarleggjerast.

Å få fleire i arbeid og færre på trygd er ei av dei største samfunnsutfordringane våre. Vi blir stadig fleire sysselsette. Sidan 2005 har talet på sysselsette auka med om lag 9 prosent. Vi ser teikn til eit klasseskilje mellom dei som har utdanning og arbeid, og dei som har falle ut av utdanningssystemet, og som står utanfor arbeidslivet. Vi veit at om lag 340 000 personar rapporterte at dei hadde hatt fysiske eller psykiske helseproblem eller arbeidsuførleik forårsaka eller forverra av arbeidet i løpet av året. Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) anslår det totale talet på arbeids-skadar til 90 000 årleg.³ Om lag halvparten av ska-

² Sjå mellom anna Mehlum, I.S. (2011). Hvor mye av sykefraværet er arbeidsrelatert. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening* 131: 122–125 og Markussen, S. mfl. (2011). The anatomy of absenteeism. I: *Journal of Health Economics* (forthcoming)

dane førte til sjukefråvær. Om lag 500 000 årsverk går årleg tapt på grunn av sjukdom og arbeidsuførleik. Mange av dei som blir ramma, har ikkje høve til og kan ikkje arbeide. Gjennom inntektssikringssystem som varer permanent eller mellombels, sørgjer velferdssamfunnet for at dei som fell utanfor, får ei anstendig inntekt.

For å dempe denne veksten har regjeringa sett i gang ei rekkje tiltak. Regjeringa vil arbeide vidare med å stimulere til høgre sysselsetjing for utsette grupper på arbeidsmarknaden, det vil seie ungdom, innvandrarak og personar med nedsett arbeidsevne. Desse gruppene skal prioriterast ved inntak til arbeidsmarknadstiltak for å styrkje sjansane for overgang til jobb for den enkelte.

Å leggje til rette for gode og anstendige arbeidsvilkår er eit viktig verkemiddel i regjeringa sin samla strategi for eit inkluderande arbeidsliv. Eit godt arbeidsliv er viktig for å sikre at folk ikkje blir sjuke av jobben og fell ut av arbeidslivet. Det er også ein føresetnad for at personar med nedsett arbeidsevne skal kunne delta og møte krava i arbeidslivet. Personar med nedsett arbeidsevne som har behov for arbeidsretta bistand, skal få tilbod om nødvendige og formålstenlege tiltak så raskt som råd, utan at det oppstår unødig ventetid. Målet er å gjere det lettare med ein overgang til arbeid og å hindre utstøying frå arbeidslivet.

Formålet med NAV-reforma er ei heilskapleg, effektiv og brukarorientert arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og velferdsetaten skal i partnarskap med kommunane arbeide for at brukarane skal få dei ytingar, tenester og tiltak som dei har behov for, så raskt som råd. NAV må ha ressursar, kompetanse, organisering og verktøy til å realisere målet om fleire i arbeid, korrekt og rask ytingsforvaltning og sosialfagleg oppfølging. Målet er raskare saksbehandling, formålstenleg avgjerdsnivå og tettare oppfølging av kvar enkelt brukar.

Arbeidet med IA-avtalen står sentralt i regjeringa si satsing på å auke deltakinga i arbeidslivet. Regjeringa og partane i arbeidslivet blei 24. februar 2010 einige om å vidareføre og vidareutvikle samarbeidet om å auke inkluderinga og førebyggje utstøying og fråfall frå arbeidslivet. I tillegg til ein ny IA-avtale blei det underteikna ein eigen protokoll med ei rekkje tiltak for raskare og tettare oppfølging av sjukmelde, som skal gjelde for heile arbeidslivet og leggje grunnlag for ein reduksjon av sjukefråværet. Dei tre delmåla på

nasjonalt nivå frå tidlegare IA-avtalar er vidareførte.

Sjukefråværsålet i IA-avtalen er framleis å redusere sjukefråværet med 20 prosent. Målet om høgre sysselsetjing av personar med redusert funksjonsevne og målet om høgre yrkesaktivitet for arbeidstakarar over 50 år er også vidareførte. Den nye IA-avtalen er blitt meir målretta og stiller tydelegare krav til aktivitet og rapportering. Avtalen byggjer på det ein veit verkar: tett oppfølging av den sjukmelde frå sjukmeldaren, Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivaren, og betre tilrettelegging for å styrkje jobbnærværet. I tillegg blir det i større grad understreka at det er viktig med førebyggjande innsats og systematisk HMS-arbeid i verksemdene.

Arbeidslinja i velferdspolitikken byggjer på at det er ein fordel for den enkelte å halde oppe ei tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsmiljøpolitikken er eit viktig verkemiddel for å oppnå høg sysselsetjing, dels ved å leggje til rette for gode arbeidsvilkår som fremjar god arbeidshelse, og dels ved å leggje til rette for ein velfungerande arbeidsmarknad med god omstillingsevne og god tilgang på arbeidskraft.

Regjeringa har også lagt fram ei ny uførereform. Den nye uføreordninga skal bidra til at fleire med redusert og variabel arbeidsevne kan delta i arbeidslivet. Regjeringa vil følgje opp uføre-reforma med ei forsterka arbeidslinje.

Regjeringa har i Soria Moria II varsla at ho vil gjennomføre ein sysselsetjingsstrategi for personar med nedsett funksjonsevne. Målet er å auke sysselsetjinga i denne gruppa. Regjeringa vil samarbeide med partane i arbeidslivet og organisasjonane til dei funksjonshemma, Statens råd for likestilling av funksjonshemmede, frivillige og andre om å utarbeide og gjennomføre denne strategien.

Regjeringa gjennomfører pensjonsreforma slik som føresett i det breie pensjonsforliket i Stortinget i 2005 og 2007. Pensjonsreforma er med på å tryggje framtidige pensjonar og til å sikre berekrafta i den norske velferdsstaten. Gjennom pensjonsreforma er høvet til å kombinere arbeid og pensjon kraftig forbetra, og det er lagt til rette for ei gradvis nedtrapping i yrkeslivet for dei som ønskjer det.

Eit viktig mål i integreringspolitikken er å hindre at vi over tid får eit samfunn der systematiske forskjellar i levekår følgjer etniske skiljelinjer. Arbeidslivet er den viktigaste integreringsarenaen for innvandrarak. Ei god integrering føreset at innvandrarak får ta del i gode arbeidsforhold, på linje med befolkninga elles. Det er derfor eit mål at det ikkje utviklar seg eit segmentert arbeidsliv, der

³ Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*

innvandrarar er systematisk overrepresenterte i yrke og bransjar med større arbeidsmiljøbelastningar, ulykkesrisiko og dårlegare arbeidsforhold enn resten av befolkninga.

Trepartssamarbeidet

Eit godt samarbeid mellom partane i arbeidslivet og offentlege styresmakter legg grunnlaget for eit velfungerande arbeidsliv og velferdssamfunn. Grunnlaget for dei gode samarbeidsforholda er bygd opp gjennom fleire generasjonar. Den norske arbeidslivsmodellen har medverka til dei gode samfunnsforholda i Noreg ved å leggje grunnlaget for ei jamn inntektsfordeling, låg arbeidsløyse og ein omstillingsdyktig økonomi. Ein brei sosial dialog mellom partane og gode ordningar for medverknad og medbestemming er også med på å gi ei felles forståing av den økonomiske politikken og utfordringane i arbeidslivet, og skaper grunnlag for ein felles innsats for eit godt og inkluderande arbeidsliv. Også partssamarbeidet har vore med på å byggje ut gode kollektive og sosiale ordningar gjennom det lov- og avtaleverket som danner plattformen for den norske arbeidsmiljøstandard, og som støttar opp under samarbeidet mellom arbeidstakarar og arbeidsgivarar i den enkelte verksemda.

Eit anstendig arbeidsliv med gode arbeidsforhold og utan sosial dumping

Ei viktig utfordring i norsk arbeidsliv er å sikre at norske lønns- og arbeidsvilkår ikkje blir svekte som følgje av utnytting av arbeidskraft frå dei nye EU-landa. Det må ikkje utvikle seg eit segmentert arbeidsliv der innvandrarar er systematisk overrepresenterte i yrke og bransjar med tungt og einsformig arbeid, mangelfull opplæring, større ulykkesrisiko og lågare lønnsnivå.

Eit arbeidsliv utan sosial dumping er avgjerande både for å sikre anstendige arbeidsvilkår for den enkelte arbeidstakaren, for å unngå press på opparbeidde rettar for norske arbeidstakarar og for at seriøse verksemder ikkje skal tape i konkurranse med useriøse. Det er også ein føresetnad for styringa av norsk økonomi.

Arbeidstilsynet sine tilsynserfaringar indikerer at mange utanlandske arbeidstakarar får tilbod om vesentleg dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt i Noreg.⁴ Dette er ei problemstilling som gjeld både for utanlandske arbeidstakarar som blir tilsette direkte i norske

verksemder, og for arbeidstakarar som er tilsette i utanlandske verksemder som kjem til landet for å yte tenester. Erfaringa så langt har likevel vist at risikoen for at utsende arbeidstakarar ikkje får allmenngjord lønn, er større enn for arbeidstakarar som er tilsette i norske verksemder.

Risikoen synest også å vere vesentleg større for arbeidstakarar som arbeider i mindre verksemder, og då særleg i den uorganiserte delen av arbeidsmarknaden, inkludert privatmarknaden. Det er særleg innanfor enkelte bransjar problemstillinga er aktuell. Bygging- og anleggsbransjen, verftsindustrien og landbruket er bransjar som i lengre tid har vore i styresmaktene sitt søkjelys, og der det alt er sett i verk ei rekkje tiltak for å hindre sosial dumping. Reinholdsbransjen, transport og hotell- og restaurantbransjen er òg utsette. Dette er likevel ikkje berre ei problemstilling i privat sektor. Det er også avdekt tilfelle av sosial dumping i delar av offentleg sektor i samband med kjøp av tenester. Ei partssamansett arbeidsgruppe vurderer no tiltak mot sosial dumping og andre regelbrot i tilknytning til offentleg sektor.

Samtidig er det på det reine at det vi kallar sosial dumping, ofte er uttrykk for risikofaktorar i bransjane som ikkje nødvendigvis kjem av arbeidsinnvandring, men som er utslag av meir grunnleggjande trekk i delar av arbeidslivet som gjer arbeidstakarane særleg utsette. Det gjeld delar av bransjar prega av arbeidsgivarar som ikkje følgjer spelereglane i arbeidslivet, samtidig som arbeidstakarane som ofte har svak tilknytning til arbeidsmarknaden, anten fordi dei er unge, kjem frå andre land, manglar utdanning/opplæring og språkkunnskapar, eller av andre grunnar stiller svakare i konkurransen om jobbane, i liten grad evnar å hevde rettane sine. For desse arbeidstakargruppene krevst det ein særleg innsats frå styresmaktene og frå partane i arbeidslivet.

Medverknad i eit læringsintensivt arbeidsliv

Eit godt arbeidsmiljø handlar ikkje berre om fråvær av negative risikofaktorar, arbeidsmiljøbelastningar og uforsvarlege arbeidsforhold. Det er like viktig å ha merksemda retta mot dei ressursane arbeidet representerer når det gjeld trivsel på jobben, læring, meistring og utvikling som viktige helsefremjande faktorar. Arbeidsmiljøutvikling må også knytast til kva som er viktig for at den enkelte skal ha ei positiv oppleving av arbeidet. Historisk sett har Noreg solide tradisjonar når det gjeld kor viktig det er med læring og direkte medverknad i arbeidet. Satsinga på utviklinga av nye,

⁴ Arbeidstilsynet, Årsrapport 2009

effektive arbeidsformer gjennom samarbeidsforsøka mellom LO og NAF på 1960-talet blei grunnlaget for den banebrytande § 12 i arbeidsmiljølova av 1977.

Poenget var å få til gode, heilskaplege sirklar i utviklingsarbeidet, der dei enkelte jobbkrava bidrog til ei gjensidig forsterking av medverknad, læring og tilhøyrse for den enkelte, til det beste både for den enkelte og for verksemda som heilskap. Kompetanseperspektivet har dermed også ein viktig psykososial dimensjon: Kompetente medarbeidarar opplever ofte større meistringskjensle og trivsel i arbeidssituasjonen. I nedbemmannings- og omstillingssituasjonar opplever gjerne arbeidstakarar med god kompetanse større jobbtryggleik enn andre.

I kunnskapssamfunnet er kompetansen til arbeidstakarane ein viktig arena for verdiskapinga og suksessen til verksemdene og ein viktig arena for innverknad og utvikling for arbeidstakarane. Kompetansearenaen framstår for mange arbeidstakarar som ein viktig uformell og individuell medverknadsarena. Samtidig er kunnskapen om dei formelle, kollektive medverknads- og medbestemmingsordningane relativt svak i norsk arbeidsliv. Det er eit stort potensial for å gi arbeidstakarane betre høve til medverknad gjennom å auke kunnskapen om desse ordningane.

Ein kompetent arbeidsstyrke som får høve til å ta kreativiteten i bruk, vil også vere avgjerande for innovasjons- og produktivitetutviklinga på arbeidsplassen. Medarbeidar driven innovasjon er ei fellesnemning for dei tilsette si aktive deltaking i utvikling av varer, tenester og produksjonsprosessar. Innovasjon handlar om å fornye eller forbetre arbeidsprosessar eller produkt, og det skjer innovasjon i alle typar verksemdar. Innovasjonar blir til når elektromontøren, sjukepleiaren, læraren, forskaren, konsulenten, byråkraten og andre bruker kunnskap og erfaringar på nye måtar. Opplæring og utvikling av medarbeidarar er grunnleggjande for å få til innovasjon. Noreg skårar høgt på fagleg utvikling av arbeidstakarar i forhold til andre land. Vi er blant dei landa der flest sysselsette seier at dei har høve til betalt fagleg utvikling.

Det finst mange erfaringar med verkemiddel for å involvere medarbeidarane i innovasjonsarbeidet i verksemdene. Hovudavtalen mellom LO og NHO forpliktar tilsette og leiarar til samarbeid om utviklinga av verksemdene. Dette inneber at medarbeidarane skal delta aktivt i innovasjonsarbeidet. Sedd i ein slik samanheng er Hovudavtalen ein samarbeidsavtale om innovasjon, og eit utgangspunkt for samarbeid om utvikling i verksemdene.⁵

Frå ein samfunnsmessig ståstad vil etterspørselen etter kompetent arbeidskraft auke i åra som kjem. Internasjonaliseringa aukar takta på nyskaping og teknologiutvikling over heile verda, og aukar behovet for omstilling og spesialisering også i Noreg. Eldrebølgja og høgre krav til kvalitet i offentlege tenester vil auke etterspørselen etter arbeidskraft med høg kompetanse. Prosessar og oppgåver blir i store delar av arbeidslivet stadig meir avanserte, noko som gjer at krava til kontinuerleg kompetanseutvikling og læring aukar. Det er derfor avgjerande at det blir lagt til rette for kompetanseutvikling og læring i arbeidslivet. Det er eit leiaransvar å leggje til rette for ein god innovasjonskultur på arbeidsplassen. God endringsleiing og endringskompetanse vil ikkje berre kunne redusere motstanden mot nye løysingar og endring i arbeidsrutinar, men også gjere at dei tilsette er med på å utforme nye løysingar.

Ein velfungerande arbeidsmarknad

Gjennom ein aktiv arbeidslivs-, utdannings-, pensjons-, velferds- og integreringspolitikk vil regjeringa sikre god tilgang på arbeidskraft. Det er viktig å sikre høgre yrkesdeltaking frå grupper som i dag ikkje er med i arbeidslivet. Dette gjeld ikkje minst eldre og uføre.

Omstillingsprosessar i næringslivet og i arbeidsmarknaden gjer at vi får utnytta arbeidskraftressursane best mogleg der behovet er størst. Drivkreftene bak slike omstillingsprosessar er mellom anna utvikling av teknologi, endringar i organisasjonsformer, endra etterspørsels- og konkurranseforhold og endringar i den økonomiske politikken. Nye miljøkrav knytte til dømes til lågutslepp vil vere ei viktig omstillingsutfordring dei komande åra. Den norske økonomien har i stor grad lykkast med ei effektiv omstilling dersom vi ser på utviklinga innanfor arbeidsløyse og yrkesdeltaking. Gjennom ein lang periode har arbeidsløysa vore lågare og yrkesdeltakinga høgre enn i dei fleste landa i OECD-området.⁶ Arbeidsmarknadspolitikken legg til rette for at norske arbeidstakarar viser stor omstillingsvilje og mobilitet på arbeidsmarknaden samanlikna med andre land. Treparsamarbeidet og gjennomføringa av inntektspolitikken har også mykje å seie for omstillingsevna i Noreg. I tillegg viser forskning at medbestemming, medverknad og bedriftsdemokrati styrker omstillings- og

⁵ St.meld. nr. 7 (2008–2009). *Et nyskape og bærekraftig Norge*

⁶ St.meld. nr. 9 (2008–2009). *Perspektivmeldingen 2009*

endringsevna i norsk arbeidsliv.⁷ Dette kan også forklarast ved at det kollektive oppseiingsvernet etter måten er svakare enn i andre land, medan det individuelle etter måten er sterkare – det vil seie at arbeidstakarane må akseptere omstillingar og nedbemanningar, samtidig som det skal mykje til for å seie opp den enkelte tilsette.

For den enkelte arbeidstakaren og verksemda kan endrings- og omstillingsprosessar ha positive og negative effektar, både med omsyn til produktivitet, fleksibilitet, helse og trivsel. Endringar i arbeidslivet/verksemdene kan føre til større krav til effektivitet, kompetanse, innverknad og ansvar. Mange opplever omstillings- og omorganiseringsprosessar på arbeidsplassen sin. Ei undersøking i 2009 viste at 19 prosent av norske arbeidstakarar har opplevd å bli slått saman med ei anna verksemd.⁸ Ein arbeidstakar si evne til endring og sjansane for at ei endring skal skje, er avhengig av ei rekkje faktorar, til dømes livssituasjon, utdanningsnivå, høve til kompetanseutvikling, medverknad og kjensla av å vere trygg for jobben. Faktorar som påverkar den enkelte arbeidstakaren si evne til å meistre/gjennomarbeide omstillingsprosessar er graden av informasjon, kommunikasjon, medverknad og medbestemming i omstillingsprosessen, og dessutan kompetanse. I tillegg er graden av støtte og systematisk HMS-arbeid i den enkelte verksemda viktig for om arbeidstakarane opplever at ei omstilling fører til belastningar eller gir nye sjansar.

Eit viktig kjenneteikn i norsk arbeidsliv er større mangfald i arbeids- og organisasjonsformer. Dei siste 20 åra har sysselsetjinga innanfor privat tenesteproduksjon auka kraftig i Noreg. Stadig fleire arbeider i leverandørverksemder og utleigeverksemder. Ein studie frå 2006 viste at seks prosent av norske arbeidstakarar var i trepartsrelasjonar i arbeidslivet.⁹ Organiseringa av desse verksemdene utfordrar den tradisjonelle topartsrelasjonen i norsk arbeidsliv, med ein eintydig definert arbeidsgivar på den eine sida og ein eintydig definert arbeidsgivar på den andre. Oppdragsgivarane til leverandør- og utleigeverksemdene kan setje rammevilkår for arbeidsvilkåra til dei tilsette. Det finst lite forskning i Noreg om korleis trepartsrelasjonar påverkar arbeidsvilkåra til dei tilsette, men det er grunn til å tru at trepartsrelasjonar kan påverke jobbtryggleik, integrering,

opplæring og medbestemming. Regjeringa vil sikre at tilsette i trepartsrelasjonar har gode og trygge arbeidsforhold, på lik linje med tilsette i topartsrelasjonar.

12.3 Kva viser tilstandsbeskrivinga?

Eit godt arbeidsmiljø, gode arbeidsforhold og betre sikkerheit

Norske og internasjonale undersøkingar viser at arbeidsforholda i Noreg generelt sett er gode. Ni av ti yrkesaktive seier at dei er tilfredse med jobben sin. Vi har høg yrkesdeltaking for begge kjønn og den lågaste arbeidsløysa i OECD-området. Norske arbeidstakarar rapporterer at dei er fornøgde med det sosiale miljøet på jobben, og dei fleste heiltids- og deltidsarbeidande er tilfredse med arbeidstida si. I dag rapporterer norske yrkesaktive om betre arbeidsvilkår på mange arbeidsmiljøindikatorar enn yrkesaktive i dei fleste EU-landa. Noreg er kjenneteikna av relativt høge krav i jobben, kombinert med ein relativt høg grad av fridom til å påverke eigen arbeidskvardag og høg grad av sosial støtte frå den nærmaste leiaren og frå kollegaer. Noreg er blant dei landa der flest sysselsette seier at dei kan få betalt fagleg utvikling, og norske yrkesaktive er i europeisk samanheng blant dei som i minst grad rapporterer frykt for å misse jobben.

Ser vi på utviklinga over tid, rapporterer arbeidstakarane samla sett om mindre arbeidsmiljøbelastningar i dag enn for 10–15 år sidan. Dette gjeld både fysiske, psykososiale og kjemiske arbeidsmiljøbelastningar. Kjennskapen og praktiseringa av det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene er også blitt betre. Eit stort fleirtal av norske verksemder har eit gjennomgåande aktivt og positivt engasjement i helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid på arbeidsplassen samanlikna med verksemder i EU-området, og Noreg er blant dei landa i EØS-området der flest verksemder rapporterer at dei involverer dei tilsette i utforming og gjennomføring av tiltak mot arbeidsmiljøproblemm. Oppslutninga om medbestemmingsordningane er høg.

Forskning om utvikling av arbeidsforholda og arbeidsmiljøet over tid og internasjonale studiar tyder ikkje på at det har skjedd ei generell brutalisering i norsk arbeidsliv. Det er ikkje dokumentert at auken i talet på uføre sidan midten av 1990-talet kjem av ei negativ utvikling i arbeidsmiljøet. Mange norske arbeidsgivarar er opptekne av å arbeide for eit godt arbeidsmiljø og for å få ned sjukfråværet. Saman med tilsyna sine erfaringar

⁷ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand: Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*

⁸ Ibid.

⁹ Nesheim, T. og Olsen, K. (2006). Nye grenser i arbeidslivet? I: Heum, P. mfl. (red.). *Arbeidsliv i omstilling*

med forholda i norsk arbeidsliv, kan vi med god fagleg tyngd seie at «dei fleste norske arbeidstakarar arbeider under gode forhold». Dette inneber at lønns- og arbeidsforhold er ordna, arbeidstakarane har skriftlege kontraktar, og dei har ein meningsfylt arbeidskvardag under forsvarlege forhold.

Dei nordiske landa er blant dei landa som skårar høgst når det gjeld jobbintensitet i ei europeisk arbeidsmiljøundersøking.¹⁰ Ei kartlegging viser at verksemdene kan bli betre til å førebyggje negative arbeidsmiljøfaktorar. Det er enno eit godt stykke att før alle verksemdar oppfyller krava til å drive eit systematisk HMS-arbeid, og det viser at det er behov for å styrkje arbeidet med informasjon og kunnskap om HMS-regelverket i norsk arbeidsliv.

Dårlege arbeidsforhold pregar enkelte bransjar

Det er urovekkjande at enkelte arbeidstakarar kan oppleve høge arbeidsmiljøbelastningar som kan føre til alvorlege helseproblem, og at arbeidstakarar i enkelte bransjar arbeider under uryddige og til dels ulovlege arbeidsforhold. Sjølv om dette er unntaka i norsk arbeidsliv, er det alvorleg for dei det gjeld. Utfordringane er dels knytte til arbeidsmiljøproblem som omfattar mange, og dels arbeidsmiljøproblem som rammar få, men som har alvorlege konsekvensar for dei det gjeld. Delar av arbeidslivet er prega av useriøse aktørar og verksemdar som tilbyr arbeidsvilkår som er langt dårlegare enn den etablerte norske arbeidslivsstandard. Det er særleg innanfor enkelte bransjar Arbeidstilsynet rapporterer om omfattande kritikkverdige arbeidsforhold (reinhal, hotell og restaurant, transport og byggebransjen).¹¹ Talet på reaksjonar etter tilsyn seier noko om omfanget. Av til saman 231 tilsyn i reinhal og hotell- og restaurantbransjen i 2008 resulterte 61 prosent i reaksjonar frå Arbeidstilsynet. I bygge- og verftsindustrien blei det gjennomført 1309 tilsyn i 2009, der 78 prosent resulterte i reaksjonar. Etter finanskrisa rapporterer Arbeidstilsynet at ei aukande mengd arbeidstakarar trekkjer over til den uorganiserte delen av arbeidslivet – inkludert den svarte økonomien. Arbeidsgivarar og oppdragsgivarar har i mange tilfelle ikkje tilstrekkelege kunnskapar om pliktene sine, og sjølv om det i enkelte verksemdar finst gode system og rutinar, blir dei ikkje følgde i praksis. Basert på tilsyns-

verksemda til Arbeidstilsynet er det særleg desse forholda som er problemet i ein del bransjar:

- brot på sikkerheitsreglar
- manglande dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår
- brot på arbeidstidsreglane
- manglande arbeidskontraktar
- lønn under minstesatsane i allmenngjeringsvedtak
- uverdige innkvartering
- manglande eller mangelfulle arbeidsløyve

Høgt sjukefråvær i delar av arbeidslivet

Tilstandsbeskrivinga i kapittel 2 og kapittel 6 viser også at enkelte yrkesgrupper er prega av høgt sjukefråvær og uførepensjonering. Sjølv om det er vanskeleg å spore ei forverring i arbeidsmiljøforholda for desse yrkesgruppene over tid samanlikna med andre yrkesgrupper med lågare sjukefråvær, kan arbeidsmiljøtiltak likevel vere eit positivt verkemiddel for å førebyggje sjukefråvær og utstøyting, og i samband med tilrettelegging for dei som kjem tilbake i arbeid. Det totale sjukefråværet etter næring var i 2010 klart høgst innanfor «helse og sosiale tenester». Denne næringa sysselet kvar femte arbeidstakar og meir enn kvar tredje kvinnelege arbeidstakar. Næringsstilknytting og yrkesval ser med andre ord ut til å ha betydning for forskjellar i sjukefråværet.

12.4 To hovudutfordringar

Tilstandsbeskrivinga i del II viser at dei fleste arbeidstakarar i Noreg arbeider i eit velorganisert arbeidsliv, under forsvarlege og ordna forhold, og i eit arbeidsmiljø som på dei fleste område utviklar seg i ei positiv retning. Arbeidsmiljøarbeidet i dei fleste verksemdar er godt, og stort sett betre enn i andre europeiske land. Regjeringa meiner likevel at vi står overfor særleg to utfordringar for å sikre gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø for alle:

- Enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er prega av mange useriøse verksemdar og sosial dumping
- Høgt langtidssjukefråvær og utstøyting i delar av arbeidslivet

I delar av arbeidslivet, i enkelte bransjar, næringar og/eller yrke er forholda ikkje gode, og der finst det større utfordringar enn elles. Det gjeld både dårlegare arbeidsforhold, fleire tilfelle av uklare kontraktforhold, for mange useriøse aktørar og eit stort omfang av sosial dumping.

¹⁰ European Working Conditions Survey 2005. Sjå definisjon av jobbintensitet i kapittel 4.

¹¹ Arbeidstilsynet, årsrapportar 2008–2010

Ei kjelde til erfaring på dette området er arbeidet mot sosial dumping. Sosial dumping er som omgrep knytt til arbeidsinnvandringa etter utvidinga av EØS-området. Etter regjeringa si vurdering er det sosial dumping når utanlandske arbeidstakarar blir utsette for brot på helse-, miljø- og sikkerheitsreglar, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og/eller når dei blir tilbydde lønn og andre ytingar som er uakseptabelt låge samanlikna med det norske arbeidstakarar normalt tener, eller som ikkje er i tråd med allmenngjeringsforskrifter, der slike gjeld. Arbeidsinnvandringa har vore positiv for Noreg, men har skapt utfordringar for arbeidslivsregimet vårt. Det er gjennomført ei rekkje tiltak for å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrarane. Men framleis er det uryddige forhold i form av brot på helse-, miljø- og sikkerheitsregelverket, allmenngjeringsforskrifter og dessutan svart arbeid. Dette synest mellom anna å henge saman med at arbeidsgivarar og arbeidstakarar i desse delane av arbeidslivet sjeldnare er organiserte, og at arbeidstakarane oftare har lausare tilknytning til arbeidsplassen.

Boks 12.1

... gjennomføre handlingsplanene mot sosial dumping og vurdere ytterligere tiltak (Soria Moria II)

Det finst useriøse verksemder og dårlege arbeidsforhold i delar av arbeidslivet. Regjeringa vil derfor vidareføre arbeidet mot sosial dumping.

Useriøse verksemder og dårlege arbeidsforhold finst også i delar av arbeidslivet der arbeidsinnvandringa ikkje er stor. I enkelte delar av arbeidslivet er det uklare arbeidstidsordningar, meir ufrivillig deltid, meir mellombels tilsetjing og ufullstendige kontraktar. Det synest i tillegg å vere samanfall mellom dette og utslag på ei rekkje arbeidsmiljøfaktorar og helseplager. I tillegg synest det også her å vere ein samanheng mellom at arbeidsgivarar og arbeidstakarar i desse delane av arbeidslivet sjeldnare er organiserte, og at arbeidstakarane oftare har lausare tilknytning til arbeidsplassen. Låg lønn, svart arbeid og useriøse verksemder synest spesielt å kjenneteikne arbeidsplassar med eit stort innslag av innvandrarar, og då oftast innvandrarar som har vore her ei stund, ikkje berre arbeidsinnvandrarar som har kome nyleg.

Når regjeringa ønskjer ein særleg innsats retta mot den useriøse delen av arbeidslivet, er det

fordi utsette grupper som arbeidsinnvandrarar, innvandrarar, ufaglærte og unge arbeidstakarar blir ramma i større grad enn andre, og arbeidsforholda kan få alvorlege helse- og velferdsmessige konsekvensar for den enkelte, og for konkurranse situasjonen til seriøse verksemder i bransjen. På nokre område er problema i tillegg tiltakande.

Boks 12.2

... ta et krafttak i bransjer som er særlig utsatt for useriøsitet, sosial dumping og utstøttings- og arbeidsmiljøproblemer gjennom treparts bransjeprogrammer (Soria Moria II)

Vi har viktige utfordringar også i andre delar av arbeidslivet. Høgt sjukefråvær og tidleg pensjonering pregar mellom anna delar av offentleg sektor. Skal vi lykkast med målet om eit reelt inkluderende arbeidsliv og få ned sjukefråværet, må vi gripe fatt i denne utfordringa. Sjølv om forskarane finn at forhold på arbeidsplassen berre forklarar ein del av det samla fråværet, er overgangen mellom sjukefråvær og varig utstøytning tett knytt til helsebelastande arbeid, slitasjeskadar og dårleg arbeidsmiljø.

Boks 12.3

Det er viktig å bekjempe utstøting og gjøre terskelen lavere for å komme seg inn i arbeidslivet. Regjeringen ønsker å videreføre og videreutvikle avtalen om et inkluderende arbeidsliv. (Soria Moria II)

Særleg alvorleg er langtidsfråværet, som i siste instans ofte endar opp med uføretrygding og utstøytning. Med dei store demografiske utfordringane og det venta underskotet på arbeidskraft som vi vil stå overfor på noko lengre sikt, kan verken samfunnet eller arbeidslivet leve med dagens omfang av fråvær og utstøytning til eit passivt tilvære som trygda. Talet på uføre og omfanget av sjukefråvær varierer både i forhold til enkeltverksemder, bransje og yrke, og vil oftast utgjere eit svært samansett årsaksbilete, der faktorar på arbeidsplassen ikkje treng å ha nokon samanheng med sjukdommen og fråværet, eller eventuelt kan vere ein av fleire faktorar. Men same kva som er bakgrunnen eller årsaka til fråvær og utstøytning, både kan og må utfordringane i stor grad handterast i verksemdene. God leiing, godt samarbeid og medverknad, eit godt og «integrerte» arbeids-

miljø-/HMS-arbeid og IA-arbeid er både sentralt for å førebyggje fråvær og utstøyting og for å leggje arbeidssituasjonen til rette ved heil eller delvis sjukdom slik at arbeidsforholdet kan haldast oppe og bli gjenoppretta så snart som råd. Den framtidige arbeidsmiljøpolitikken må tydeleggjere rolla si endå betre i denne samanhengen. Det er behov for å styrkje det førebyggjande arbeidsmiljøarbeidet i verksemdene og auke kunnskapen om HMS-regelverket og dei formelle medverknadsordningane.

Ei viktig utfordring av ein litt annan karakter er det relativt store omfanget av ufrivillig deltid i Noreg. Ufrivillig deltid er ei form for arbeidsløye, og særleg ufrivillig deltid over lang tid har svært uheldige konsekvensar for den enkelte og for samfunnet.

Det er viktig å sjå desse problemstillingane i samheng med det andre arbeidet til regjeringa, der Arbeids- og velferdsmeldinga, IA/sjukefråværsarbeidet, uførereformen og andre tiltak knytte til «arbeidslinja», som er omtalte ovanfor, er sentrale. Det viktigaste i denne meldinga er korleis arbeidsforholda og arbeidsmiljøet kan bidra til å sikre eit helsefremjande arbeidsliv og ei høg yrkesdeltaking.

12.5 Regjeringa sin strategi for å møte utfordringane

Regjeringa vil vidareføre sentrale element i arbeidsmiljøpolitikken som har vore med på å gjere at tilstanden i det norske arbeidslivet generelt sett er svært god. Ansvar for eit forsvarleg arbeidsmiljø ligg hos den enkelte arbeidsgivaren. Slik skal og bør det vere. Eit systematisk HMS-arbeid føreset at arbeidsgivaren går igjennom alle sider ved verksemda og har eit vake auge for kva som kan gå gale, og det handlar om å innarbeide gode rutinar og vanar.

Det er viktig å framheve at det gode arbeidsmiljø- og sikkerheitsarbeidet som går føre seg på mange arbeidsplassar, må halde fram og vidareutviklast av verksemdene, av organisasjonane og frå styresmaktene si side. Dette dreiar seg om kontinuerleg arbeid, og for dei aller fleste verksemdar er det både eit forbettringspotensial og ein klar gevinst ved å gjere betre arbeid. Ei aktiv og engasjert leiing og medverknad frå dei tilsette er dei viktigaste føresetnadene for å skape eit godt arbeidsmiljø.

Det er likevel behov for ein forsterka og fornya innsats for å møte dei to hovudutfordringane som er omtalte ovanfor. Regjeringa sin overordna stra-

tegi for dette arbeidet kan beskrivast gjennom desse punkta:

- Forsterka medverknad og partssamarbeid nasjonalt, regionalt/lokalt og på den enkelte arbeidsplassen
- Bransjeretting av innsatsen
- Ei aktiv gjennomføring av IA-avtalen
- Større ansvar, særleg for store og mellomstore arbeidsgivarar, til å bidra til eit seriøst arbeidsliv, spesielt overfor underleverandørar og dotterselskap
- Sterkare offentlege tilsyn
- Meir kunnskap hos alle aktørar om arbeidslivsspørsmål
- Halde eit vake auge med utviklinga på arbeidsmarknaden med omsyn til sosial dumping og å sikre at tiltaka som er sette i verk, er effektive
- Arbeid med særskilde HMS-utfordringar

12.6 Behandling av problemstillingar i meldinga og tiltak

Tiltaka i meldinga skal vere med på å heve kvaliteten på HMS-arbeidet i alle delar av arbeidslivet og vere eit bidrag til å møte hovudutfordringane som det er gjort greie for ovanfor. Tiltaka og strategiane som blir presenterte, er dels systemforbehandle, retta mot å styrkje det systematiske HMS-arbeidet i den enkelte verksemda, og vil kome heile arbeidslivet til gode. Dels er formålet å rette tiltaka spesielt mot bransjar som slit med særlege utfordringar og useriøse aktørar. Ein samnemnar for tiltaka er å støtte opp om HMS-aktiviteten i den enkelte verksemda ved å styrkje trepartssamarbeidet og medverknadsinstituttet, arbeidsgivaren sitt ansvar og tilsyna. Regjeringa ser også behov for tiltak som kan auke kunnskapen og praktiseringa av HMS-regelverket i arbeidslivet og tiltak som fører til at regelverket blir meir tilgjengeleg for brukarane.

Partssamarbeid

Den norske (nordiske) arbeidslivsmodellen med sterke organisasjonar, breie universelle velferdsordningar og eit utstrekt trepartssamarbeid blir stadig oftare framheva som ein føresetnad for dei gode resultatane vi har med eit velfungerande arbeidsliv, eit godt arbeidsmiljø, høg yrkesdeltaking, låg arbeidsløye og høg produktivitet. Sterke og ansvarlege arbeidslivsorganisasjonar er vesentleg for å oppnå dette. Eit velorganisert arbeidsliv der verksemdene arbeider systematisk og godt med helse, miljø og sikkerheit og sikrar

arbeidstakarane medverknad og innverknad, er eitt element i dette. Eit anna, er det tette og forpliktande samarbeidet mellom partane og styresmaktene for å styrkje arbeidslinja og arbeide for eit meir inkluderande arbeidsliv.

Boks 12.4

... arbeide for økt organisasjonsgrad og mer medbestemmelse i arbeidslivet. (Soria Moria II)

Petroleumsverksemda er eit godt døme på eit velutvikla trepartssamarbeid. Regjeringa er oppteken av å gi partssamarbeidet ein reell innverknad gjennom å halde oppe den gode dialogen i ulike forum og gjennom å leggje vekt på at ei gjennomtenkt positiv haldning til at partane kan avtale andre ordningar om til dømes arbeidstid enn det grunnreglane i lova (tariffdispositivitet) seier.

Med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget om organisasjons- og tariffavtaledekinga i norsk arbeidsliv, blir føresetnadene for å styrkje organisasjonsgraden og partssamarbeidet, og samarbeidet mellom organisasjonane og styresmaktene, drøfta.

Regjeringa er oppteken av i større grad å tilpasse tiltak/merksemda til problemstillingar som er spesielle eller meir omfattande i enkelte bransjar (bransjeretting), og å opprette eit sterkare samarbeid/prosjekt med partane i desse bransjane (bransjeprojekt) sentralt, for betre å treffe dei arbeidsplassane der arbeidsforholda og arbeidsmiljøet ikkje er like bra som for dei fleste av oss.

Tanken med eit bransjeprojekt, som blir drøfta i kapittel 13, er å bruke partane sin kompetanse på kva som er problema, og kva som kan vere gode tiltak i dei enkelte bransjane. Eit slikt samarbeid kan vere styrt av partane sjølve eller vere meir som ein handlingsplan frå styresmaktene, der partane gir viktige bidrag. Bransjesamarbeidet kan ha eit snevrare HMS/arbeidsforhold-tema eller ein brei portefølje der svart arbeid, ulovleg innvandring og liknande også inngår, og der fleire departement må samarbeide.

Reinhold skil seg negativt ut når det gjeld arbeidsforhold. I denne meldinga blir det lagt fram tiltak som skal bidra til å styrkje dei seriøse aktørane i dei delane av arbeidslivet der det er problem knytte til arbeidsforhold og arbeidsmiljø. Regjeringa presenterer i denne meldinga dette første bransjeprojektet og det arbeidet som er sett i gang saman med partane i arbeidslivet når

det gjeld reinhaldsbransjen, og det blir drøfta om slike treparts bransjeprogram bør etablerast i andre bransjar, for å forsterke arbeidet for anstendige og seriøse arbeidsforhold.

Offentleg sektor har eit særskilt ansvar for å motverke sosial dumping og ikkje medverke til utnytting av utanlandske arbeidstakarar på den norske arbeidsmarknaden. Regjeringa har sett i gang eit eige arbeid saman med partane i arbeidslivet for å sikre at sosial dumping ikkje breier om seg i offentleg sektor eller i samband med innkjøp som offentleg sektor gjer i privat sektor.

Ei vidareutvikling av partssamarbeid på den enkelte arbeidsplassen gjennom medverknadsordningane i arbeidslivet, som til dømes verneombod og arbeidsmiljøutval, og organisasjonane generelt er viktig for eit betre HMS-arbeid og for å prøve å rydde opp i dei bransjane der problema er størst. Medverknad og medbestemming for den enkelte tilsette og representantane for dei tilsette er viktig i seg sjølv, som ein del av eit moderne arbeidsliv, samtidig som det er eit av dei sterkaste bidraga til eit godt arbeidsmiljø og gode prosessar for førebygging, systematisk HMS-arbeid og eit inkluderande arbeidsliv. Regjeringa følgjer opp NOU 2010, innstillinga frå Medverknads- og medbestemmingsutvalet, i kapittel 14.

Arbeidstilsynet har i sine kampanjar, i 3-2-1-prosjektet (samarbeid mellom tre bransjar, to partar og med eitt mål) og også i arbeidet mot sosial dumping retta seg inn mot utsette bransjar. Denne typen samarbeid skal forsterkast og styrkjast. Dette temaet blir drøfta i kapittel 13. Også Petroleumstilsynet sine samarbeidsorgan blir presenterte i kapittel 13.

Tiltak for å styrkje HMS-arbeidet i verksemdene

Regjeringa er oppteken av å vidareutvikle arbeidet med å skape gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø i den enkelte verksemda. Det at arbeidsgivaren saman med partane og den enkelte arbeidstakaren tenkjer systematisk igjennom kva som kan vere skadeleg i drifta av verksemda, er viktig. Minst like viktig er det vidare arbeidet med medverknad og deltaking som arbeidsmiljølova legg opp til, og som moderne arbeidstakarar krev for å arbeide godt og effektivt og for å trivast med arbeidet sitt.

Vidare er det i ein god del tilfelle behov for tilrettelegging og samarbeid om gode løysingar for arbeidstakarar som er sjuke, har redusert arbeidsveve eller som har ulike omsorgsoppgåver.

Desse elementa ved arbeidet med helse, miljø og sikkerheit, tilrettelegging og medverknad i ei

moderne verksemd er det viktig å styrkje. Kapittel 15 drøftar korleis verksemdene sitt arbeid med desse temaa kan forbetrast.

Regjeringa meiner at det er viktig å auke kunnskapen om arbeidsmiljøkrav og gjere HMS-regelverket meir tilgjengeleg. I meldinga blir det lansert eit informasjons- og opplæringsopplegg om det førebyggjande arbeidsmiljøarbeidet i norsk arbeidsliv. Ein konkret grunn til å setje i gang eit slikt opplegg er at eit nytt helse-, miljø- og sikkerhetsregelverk under arbeidsmiljølova etter planen skal vere ferdig i løpet av 2011. HMS-forskriftene under arbeidsmiljølova vil få ein heilt ny struktur, og det gir eit høve til å styrkje kunnskapen om det materielle innhaldet i regelverket, noko som er ein føresetnad for HMS-arbeidet. Opplæringa skal planleggjast og gjennomførast saman med partane.

Fleire har teke til orde for at det er nødvendig å vurdere om måten arbeidsmiljølova definerer omgrepa arbeidsgivar og arbeidstakar på, er tilpassa utviklinga i arbeidslivet. Ikkje minst i samband med arbeidet mot sosial dumping har arbeidstakarorganisasjonane trekt fram at desse omgrepa kan skjule uklare ansvarsforhold og kven som reelt sett har innverknad.

Det er arbeidsgivaren som har ansvaret for arbeidsmiljøet i ei verksemd. Kravet i arbeidsmiljølova byggjer på ei forståing av at det i hovudsak er arbeidsgivaren som har avgjerande makt når det gjeld arbeidsmiljøet i verksemda. Arbeidstakarorganisasjonane har lenge peikt på at denne forståinga av arbeidsgivaromgrepet ikkje tek omsyn til utviklinga i arbeidslivet, og i ein del tilfelle ikkje tek omsyn til maktforholda slik dei er i det verkelege arbeidslivet. Arbeidsgivarorganisasjonane har peikt på at arbeidsgivaromgrepet er tydeleg, og at endringar i definisjonen kan føre til ansvarspulverisering og til og med feilplassering av ansvar. Regjeringa vil i denne meldinga sjå på om det i ein del av organisasjonsstrukturane som er etablerte i næringslivet, også er andre enn arbeidsgivaren som har avgjerds makt som påverkar arbeidsmiljøet i stor grad. Dersom dette er rett, kan det føre til at den som reint faktisk har avgjerds makt, ikkje står ansvarleg for dei konsekvensane eventuelle vedtak kan ha for arbeidsmiljøet. Dette kan føre til ei svekking av HMS-omsyn. Denne problemstillinga blir drøfta i kapittel 15, med særleg vekt på om det er behov for endringar i lovverket knytt til ansvaret for HMS-tiltaka i ei verksemd.

Eit anna viktig tema knytt til HMS-arbeidet i verksemdene, er den opplæringa i HMS-arbeid som tillitsvalde og ansvarlege leiarar får. I kapittel 15 blir det derfor drøfta om ei betre integrering av HMS-kunnskapen i utdanning og yrkesutøving kan vere ein viktig førebyggjande faktor for å oppnå eit sikrere og meir inkluderande arbeidsliv, og om ei betre og meir kontinuerleg opplæring og bruk av kunnskapen i arbeidslivet, er nødvendig for å kunne tilpasse arbeidsmiljø- og sikkerheitstiltak til eit arbeidsliv i stadig utvikling.

Også forståinga av kven som er arbeidstakar, har konsekvensar for arbeidet med HMS, ikkje minst når det gjeld å sørge for ryddige forhold i bransjar med store utfordringar knytte til arbeidsforhold. I tillegg til arbeidsgivaromgrepet er det reist spørsmål om arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova er utforma slik at det gir rom for omgåing. At ein del arbeidsgivarar bruker sjølvstendige oppdragstakarar i staden for arbeidstakarar, har fått arbeidstakersida til å reagere. Det blir stilt spørsmål om dette blir gjort for å unngå å bli fanga opp av arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova, samtidig om det ikkje kan vere tvil om at det er legitimt i Noreg å drive som sjølvstendig næringsdrivande. Også denne problemstillinga blir drøfta i kapittel 15.

Tiltak for å styrkje tilsyna

Sjølv om det er arbeidsgivaren som har ansvaret for at krava i lova blir etterlevde, og sjølv om regjeringa i denne meldinga understrekar at partane har ansvar for å bidra i endå sterkare grad, er også styresmaktene si handheving av lova viktig. Særleg viktig er dette når det gjeld den meir useriøse delen av arbeidslivet.

Det er reist spørsmål om Arbeidstilsynet har verkemiddel som er tilstrekkelege til at etaten kan føre eit formålstenleg tilsyn med lovverket, og om arbeidsgivarane gjer nok for å etterleve krava i arbeidsmiljølova. Særleg er spørsmålet reist i lys av kampen mot sosial dumping. I kapittel 16 i meldinga blir det derfor drøfta om det skal innførast ein rett for Arbeidstilsynet til å skrive ut lovbrotsgebyr for brot på arbeidsmiljø- og sikkerhetsregelverket. Eit anna viktig element er å drøfte handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova. Regjeringa ønskjer å setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket, der mellom anna behovet for høgre straffesammer skal vurderast.

Boks 12.5

... styrke Arbeidstilsynets muligheter til kontroll og vurdere ytterligere sanksjonsmidler. (Soria Moria II)

Offentleg sektor har eit særleg ansvar for å arbeide for gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø også i verksemdar som produserer varer og tenester styresmaktene kjøper. Særleg er dette ansvaret viktig når det gjeld å motverke sosial dumping og medverke til at utanlandske arbeidstakarar ikkje blir utnytta på den norske arbeidsmarknaden. Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet fører tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslova og allmenngjeringsforskriftene. Regjeringa drøftar i denne meldinga om etatane bør ha ein tilsvarande tilsynskompetanse i forhold til om det offentlege som oppdragsgivar oppfyller pliktene sine når det gjeld å sørgje for at leverandørar og underleverandørar oppfyller sine plikter om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.

Boks 12.6

... skjerpe innsatsen for et godt arbeidsmiljø, blant annet ved å fortsette styrkingen av Arbeidstilsynet. (Soria Moria II)

Styresmaktene si oppfølging av HMS-arbeidet i verksemdene bør vere heilskapleg og effektivt. Etatane som har ansvaret for dei ulike helse-, miljø- og sikkerheitsføresegnene, og som skal bidra til at verksemdene driv forsvarleg, har til dels same målgruppe, men forskjellig ansvarsområde. Det er eit mål for tilsynsetatane på HMS-området at det utoverretta tilsynsarbeidet, regelverket og dokumentasjonen er mest mogleg samordna og einenskapleg. Det langvarige samarbeidet mellom HMS-styresmaktene for å bidra til ei slik heilskapleg og effektiv oppfølging av verksemdene, blir behandla i kapittel 16 om koordinering av tilsyn med helse, miljø og sikkerheit.

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag om arbeidsforholda og behov for betre forskning

For å kunne arbeide effektivt med å redusere og førebyggje helseskadar i arbeidslivet er det behov for eit solid kunnskapsgrunnlag og oversiktsbilete over situasjonen med omsyn til dokumentasjon på

arbeidsmiljø- og sikkerheitsområdet generelt, og spesielt knytt til registrering, statistikk og dokumentasjon vedrørande arbeidsskadedødsfall, arbeidsskadar og arbeidsrelatert sjukdom. Slik kunnskap gir styresmaktene, dei sentrale aktørane i arbeidslivet og andre informasjon om omfang, kva for sektorar, yrke eller grupper som er særleg utsette, og kvar førebyggingsinnsatsen bør prioriterast. I tillegg er det viktig å sikre kunnskap om utviklingstrendar, mellom anna for å sjå om ulike tiltak verkar.

Mangelfull oversikt over skadeomfang gir eit utilfredsstillande grunnlag for førebyggings- og oppfølgingsarbeidet hos dei sentrale aktørane og dei ulike etatane og kan innebere ein fare for at risiko og utviklingstrendar ikkje blir fanga opp. Førebygging og kontroll frå tilsynsstyresmaktene si side kan oversjå eller rette for lite merksemd mot område av arbeidslivet der risikoen er høgre enn det ser ut for på grunnlag av talmaterialet. Kapittel 17 inneheld derfor ein gjennomgang og ei vurdering av behovet for å forbetre dokumentasjonen og datagrunnlaget om skadar og uhelse i arbeidslivet.

For at aktørane i arbeidslivet og styresmaktene skal kunne følgje opp dei oppgåvene og det ansvaret dei har på arbeidsmiljø- og sikkerheitsområdet, er det behov for tilgang på forskning og forskingsbasert kunnskap på eit svært breitt område. Dette gjeld mellom anna forskning om fysiske, kjemiske, biologiske, psykiske og organisatoriske risikoforhold i arbeidslivet, både kvar for seg og som samverkande kjelder til belastningar og uhelse. Tilsvarande er det også behov for kunnskap om kva som medverkar positivt til å skape eit godt arbeidsmiljø, og til at arbeidstakarane held seg både friskare og meir motiverte til å stå lenger i arbeid. Situasjonen innanfor arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga er i dag ikkje fullt ut tilfredsstillande, og ein gjennomgang av status og behovet for vidare innsats framover blir drøfta nærmare i kapittel 18. Dette gjeld både arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga generelt og HMS-forskninga i petroleumssektoren spesielt.

Sosial dumping

Regjeringa vil følgje opp tiltaka som alt er sette i verk i arbeidet mot sosial dumping, og vil bruke erfaringane frå bransjane der det har vore gjort ein særleg innsats, som grunnlag for å følgje opp arbeidet i nye bransjar. Samtidig legg regjeringa til grunn at tiltak som kan verke meir generelt for å ansvarleggjere arbeidsgivarane og bevisstgjere arbeidstakarane vil bidra til å sikre eit anstendig

og godt arbeidsliv for alle. Det blir gitt ei statusbeskriving av arbeidet med handlingsplanane i kapittel 19. Regjeringa vil vise til arbeidet som er sett i gang med å hauste erfaringar med arbeidet mot sosial dumping og på kva måte arbeidet skal vidareførast.

Allmenngjeringsordninga har vore sentral i dei bransjane der det er gjort vedtak om allmenngjering så langt. Kapittel 19 drøftar kva verknader allmenngjering har hatt i desse bransjane, og potensielle verknader i nye bransjar. Problemstillingar knytte til arbeidsgivarane sin motstand mot delar av allmenngjeringsordninga og forholdet til EØS-retten blir òg drøfta. Eit viktig tema er om Arbeidstilsynet kan få ei sterkare rolle når det gjeld å innhente dokumentasjon som grunnlag for Tariffnemnda si vurdering av om vilkåra for allmenngjering er oppfylte.

Boks 12.7

... sikre at allmenngjering av tariffavtaler kan skje der det er behov, og følge opp og vurdere om innsynsretten er hensiktsmessig utformet (Soria Moria II)

... følge opp lovbestemmelsene om solidaransvar i allmenngjeringsloven, jf. Ot.prp. nr. 88 (2008-2009) (Soria Moria II)

Nokre særskilde risikofaktorar i arbeidsmiljøet

I tillegg til hovudlinjene ovanfor, som rettar seg mot ulike verkemiddel/aktørar, er det nødvendig å ta opp nokre konkrete arbeidsmiljøutfordringar, basert på den kunnskapen tilstandsbeskrivinga gir.

Eksposering av arbeidstakarar for helsefarlege kjemikaliar har vore gjenstand for stor merksemd frå arbeidstakargrupperingar og media dei seinare åra. Dette er tilfellet både i landbasert arbeidsliv gjennom sakene om til dømes kvikksølveksponering og i petroleumsverksemda, med omtale om historisk eksponering for arbeidstakarar på Ekofisk. Dei ulike kjeldene vi har på kjemikalieområdet, viser at det framleis er svært mange arbeidstakarar som dagleg er eksponerte for kjemikaliar, sjølv om prosentdelen har gått ned i takt med at dei tradisjonelle industriarbeidsplassane er blitt færre. Kjemikalieeksponering blir nærmare omtalt i punkt 21.3.

Nattarbeid fører til større risiko for både feilhandlingar og ulykker. I tillegg tyder nyare forskning på at nattarbeid kan ha negative helsemes-

sige konsekvensar, mellom anna ved at risikoen for enkelte typar sjukdommar aukar. Nattarbeid blir teke opp som eit tema i punkt 21.5 for å setje søkjelys på dei helsemessige verknadene av nattarbeid og for å peike på tiltak som kan føre til betre tilrettelegging av bruk og organisering av nattarbeid i verksemdene.

Ufrivillig deltid

I Meld.St. nr. 6 (2010–2011) *Likestilling for like-lønn* blei det varsla at meldinga om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit ville omtale spørsmålet om ufrivillig deltid. I kapittel 22 blir tiltak som kan vere med på å redusere talet på dei som arbeider ufrivillig deltid, drøfta.

Boks 12.8

... styrke innsatsen mot ufrivillig deltid og for retten til heltid, og vurdere nye lovendringer for å få til dette (Soria Moria II)

Arbeidstid/langturnus

Arbeidstidsreglane sikrar og balanserer mange omsyn. Kapittel 23 drøftar om dagens reglar og system gir ein god balanse mellom aktuelle omsyn og god fleksibilitet, slik at det blir høve til å tilpasse arbeidstidsordningene til forholda og behova i dei ulike verksemdene. Kapitlet omfattar ei særskilt drøfting av spørsmålet om langturnus- og rotasjonsordningar. I kapittel 22 blir også reguleringa av arbeidstid for særleg uavhengige arbeidstakarar drøfta.

12.7 Særlege utfordringar i petroleumssektoren

Stortinget har tidlegare fått jamleg rapportering om HMS-nivået i petroleumsverksemda. Stortinget bad i 2001 om at det skulle leggjast fram ei melding om HMS-tilstanden i petroleumssektoren kvart fjerde år. Den førre meldinga blei lagd fram i april 2006. Regjeringa vil i denne meldinga drøfte forholda i petroleumsverksemda, inkludert viktige utviklingstrekk og utfordringar i åra framover. Dette blir også gjort for å synleggjere risikonivået, HMS-arbeidet og ansvars plasseringa i ei verksemd som er svært viktig for Noreg.

I Soria Moria I-erklæringa slo regjeringa fast at norsk petroleumsverksemd skal vere verdslig-

ande på HMS. Det risikonivået ein har i sektoren i dag, må, sjølv om det er identifisert forbedringspotensial, kunne karakteriserast som tilfredsstillande. Sett ut frå ulykkespotensialet skjer det svært få arbeidsulykker og dødsfall, få alvorlege akutte utslepp til miljøet og få tilløp med storulykkesrisiko. Verksemda som heilskap er prega av systematisk innsats for å forbetre risikonivået. Eit velfungerande partssamarbeid, ansvarlege aktørar og ei uavhengig og kompetent tilsynsstyresmakt er avgjerande suksessfaktorar for situasjonen vi har i dag. Ei utfordring i denne samanheng er at dei involverte aktørane ikkje blir for sjølvtil-

fredse, men arbeider for å halde oppe dagens nivå og på kontinuerleg basis viser interesse for og vilje til forbetringar. Dette kan berre skje ved at alle partar viser vilje til å halde fram med det gode HMS-arbeidet og leiter etter område der det er rom for forbetringar. I tillegg er det svært viktig at samarbeidet mellom partane og tilsynsstyresmaktene ikkje blir undergrave. Konsekvensane av den alvorlege hendinga i Mexicogolfen i april 2010 og korleis desse konsekvensane blir følgde opp nasjonalt og internasjonalt, blir òg drøfta i kapittel 20.

13 To- og trepartssamarbeidet – det organiserte arbeidslivet

Den norske arbeidslivsmodellen, med sterke organisasjonar, universelle velferdsordningar og eit utstrekt trepartssamarbeid, blir ofte framheva som ein føresetnad for dei gode resultatane vi har oppnådd, med eit velfungerande arbeidsliv, eit godt arbeidsmiljø, høg yrkesdeltaking, låg arbeidsløyse og høg produktivitet. Sterke arbeidslivsorganisasjonar er vesentlege for å oppnå dette. Eit velorganisert arbeidsliv der verksemdene arbeider systematisk og godt med helse, miljø og sikkerheit og sikrar arbeidstakarane medverknad og innverknad, er eit viktig element i arbeidslivsmodellen.

Petroleumsverksemda er eit godt døme på ein sektor med eit velutvikla trepartssamarbeid. Regjeringa er oppteken av å gi partssamarbeidet ein reell innverknad gjennom å halde oppe den gode dialogen i ulike forum, gjennom å leggje vekt på ei gjennomtenkt positiv haldning til at partane kan avtale andre ordningar om til dømes arbeidstid enn det grunnreglane i lova seier (tariffdispositivitet).

I dette kapitlet blir det gjort greie for nokre historiske trekk ved utviklinga av det organiserte partssamarbeidet og institusjonaliseringa av trepartssamarbeidet, omfanget av organisering i Noreg og vestlege land, og tariffavtaledekninga i Noreg. Det blir også gjort greie for viktige trepartsarenaer og -prosjekt på HMS-området som er viktige i seg sjølv, mellom anna IA-samarbeidet, den velfungerande trepartsmodellen i petroleumsverksemda og Arbeidstilsynet sitt samarbeid med partane. Dette er formelle og uformelle samarbeidsarenaer som styrker partane si rolle, og som er med på å gjere det ettertrakta å vere med i organisasjonar.

Regjeringa er oppteken av i større grad å tilpasse tiltak til spesielle utfordringar i enkelte bransjar. Eit sterkare samarbeid med bransjeorganisasjonane vil både vere eit verkemiddel for å målrette innsatsen mot dei arbeidsplassane der arbeidsforholda og arbeidsmiljøet ikkje er like bra som for dei fleste av oss, samtidig som eit styrkt treparts bransjesamarbeid kan vere med på å styrkje den organiserte delen av arbeidslivet.

Dei ulike formelle og uformelle samarbeidsarenaene, til dømes IA-avtalen og bransjeprosjektet, blir omtalte under punkt 13.4.

Partssamarbeidet på nasjonalt plan må sjåast i samanheng med det lokale partssamarbeidet. Samarbeidsrelasjonane mellom arbeidstakarar og arbeidsgivarar på den enkelte arbeidsplassen gjennom dei representative og individuelle medverknadsordningane, til dømes verneombod og arbeidsmiljøutval, er ein sentral del av partssamarbeidet. Lov- og avtalebasert partssamarbeid internt i verksemdene vil bli særskilt gjennomgått i kapittel 14, som ei oppfølging av NOU 2010: 1, *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*.

13.1 Partssamarbeid og trepartssamarbeid

Partssamarbeidet er eit viktig verkemiddel for å fremje gode og trygge arbeidsforhold. Det er leiinga og dei tilsette i verksemdene som best kjenner utfordringane og behova dei står overfor, og som best kan ta vare på og utvikle arbeidsmiljøet sitt. Partsarenaen representerer eit høve til å påverke arbeidskvardagen, kome i dialog og finne fram til gode løysingar som tek omsyn til dei ulike interessene. Verdien av eit godt partssamarbeid for kvaliteten på HMS-arbeidet er dokumentert av Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, og i fleire forskingsstudiar. Til dømes konkluderer eit stort norsk forskingsprosjekt¹ som samanliknar reguleringa av oljeindustrien i Noreg og USA, med at samarbeid mellom partane og medinnverknad for dei tilsette har vore heilt sentralt for den vellykka sikkerheitsstyringa på norsk sokkel.

Med partane i arbeidslivet meiner ein ofte arbeidstakarane og deira organisasjonar på den eine sida og arbeidsgivarane og deira organisasjonar på den andre, og der eit av formåla til partane er å inngå tariffavtalar. Ved sida av dei representative og kollektive samarbeidsarenaene finst det òg individuelle samarbeidsarenaer mellom den

¹ Eit pågåande forskingsprosjekt ved Universitetet i Stavanger, *Robust Regulation in the Petroleum Sector*

enkelte arbeidstakaren og arbeidsgivaren. Partssamarbeidet i norsk arbeidsliv er med andre ord mangfaldig. Relasjonane mellom partane er omfattande og inkluderer fleire nivå, ulike kanalar og mange samarbeidstema. Det eksisterer både formelle og uformelle arenaer for samarbeid mellom arbeidstakarsida og arbeidsgivarsida.

Arbeidstakarane i den enkelte verksemda kan vere samla i ei fagforeining eller ein klubb, som er ei eining som ligg under eit fagforbund. Dei enkelte fagforbunda er for ein stor del samla i hovudorganisasjonar. I tillegg til hovudorganisasjonane kjem fleire frittstående forbund. Det finst òg enkeltstående organisasjonar knytte til ei enkelt bedrift eller eit enkelt føretak, ofte kalla husforeiningar. Organiseringsprinsippet på arbeidstakarsida varierer. Organisasjonane kan samle arbeidstakarar med felles utdanning, type arbeid (horisontale), eller alle som arbeider innanfor ei bedrift eller ein bedriftstype (vertikale). Arbeidsgivarsida organiserer først og fremst bedrifter innanfor ei bestemt næring. Arbeidsgivarorganisasjonane i Noreg består av nokre få store og mange små, i form av ein fellesorganisasjon for ulike bransjesamanslutningar og arbeidsgivarforeiningar for ulike bransjar. Det er i utgangspunktet tariffavtalane som utgjer fundamentet for samarbeidet mellom partane. Tariffavtalane etablerer rettar og plikter både for organisasjonane og for dei som er medlemmer i organisasjonane. Dei ulike tariffavtaletypene (hovudavtalar, landsovereinskomstar, særavtalar osv.) utgjer eit hierarki som følgjer organisasjonshierarkiet.²

Arbeidsmiljølova er i stor grad basert på det etablerte samarbeidet i arbeidslivet mellom arbeidstakarar, arbeidsgivarar og offentlege styresmakter. Lova trekkjer opp rammer både for arbeidsmiljøstandarden og partssamarbeidet i verksemdene. Ho baserer seg på at partane i fellesskap skal finne løysingar på problem, men på ein slik måte at arbeidsgivarane har ansvaret for at arbeidsmiljøarbeidet i verksemda blir drive i tråd med krava i lova. Ei effektiv gjennomføring av krava i arbeidsmiljølova føreset at partane har ei sentral rolle gjennom lokalt samarbeid.

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for eit velfungerande og institusjonalisert partssamarbeid, både på verksemdsnivå, regionalt og nasjonalt. Dette gjeld likevel ikkje i alle delar av arbeidslivet. Samarbeidsarenaene er ofte svake i bransjar som er prega av sosial dumping og uforsvarlege arbeidsforhold. Her er organisasjonsgraden og

tariffavtaledekninga ofte langt lågare enn i resten av arbeidslivet. Høgre organisasjonsgrad og betre tariffavtaledekning i utsette bransjar kan bidra til å stimulere lokale samarbeidsarenaer, gjere partane meir jambyrdige og fremje anstendige og forsvarlege arbeidsvilkår. Derfor handlar ei styrking av partssamarbeidet også om at alle arbeidstakarar skal få ta del i den etablerte norske arbeidslivsstandarden.

Eit tillitsbasert og effektivt partssamarbeid med høg legitimitet føreset oppslutning om organisasjonane. Likeins er det ei viktig side ved demokratiet vårt at arbeidstakarar og arbeidsgivarar skal stå fritt til å stifte og drive organisasjonar, og fritt kunne slutte seg til den organisasjonen dei ønskjer, eller la vere å organisere seg. Styresmaktene har ansvar for å leggje til rette for eit godt arbeidsliv for alle arbeidstakarar og arbeidsgivarar – både organiserte og uorganiserte. Regjeringa vil på dette grunnlaget synleggjere at partssamarbeidet har stor verdi både for samfunnet, arbeidsforholda og produktiviteten i verksemdene og for høvet til medverknad for den enkelte arbeidstakaren. Regjeringa vil derfor leggje til rette for gode samarbeidsarenaer mellom partane, både lokalt, regionalt og nasjonalt.

13.2 Ein solid tradisjon

Det gode samarbeidet mellom partane i arbeidslivet og offentlege styresmakter har lagt grunnlaget for eit velfungerande arbeidsliv i Noreg. Det er ein lang tradisjon for samarbeid særleg i den økonomiske politikken og arbeidslivspolitikken. Den norske forhandlingsmodellen, som er kjenneteikna av ei koordinert lønnsdanning, har vore med på å skape dei gode samfunnsforholda ved å leggje grunnlaget for ei jamn inntektsfordeling, låg arbeidsløyse og ein omstillingsdyktig økonomi med god utnytting av arbeidskraftressursane. Noreg har i internasjonalt perspektiv få streikar og nesten fråvær av lokale tariffstridige streikar. Det låge konfliktnivået og stabiliteten på arbeidsmarknaden er med på å gjere norsk arbeidsliv attraktivt og konkurransedyktig. Ein brei sosial dialog og medverknad frå partane i arbeidslivet gir grunnlag for ei felles forståing av den økonomiske politikken og utfordringane i arbeidslivet både lokalt og nasjonalt, og skaper grunnlag for ein felles innsats for eit godt og inkluderande arbeidsliv. Partssamarbeidet har vore viktig for å utvikle og byggje ut gode kollektive og sosiale ordningar gjennom lov- og avtaleverket som dannar plattformen for den norske arbeidsmiljøstan-

² Stokke, T. mfl. (2003). *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*

darden, og som støttar opp under samarbeidet mellom arbeidstakarar og arbeidsgivarar i den enkelte verksemda. Samarbeidet mellom arbeidstakarar, arbeidsgivarar og staten har hatt ei heilt sentral rolle i regelutviklinga på arbeidslivsområdet. Partane har hatt innverknad både på arbeidsmiljølova av 1977 og på seinare endringar av lova. Dette har skjedd ved at partane har teke initiativ til lovendringar, ved dialog mellom staten og partane, ved deltaking i lovutval, gjennom til dømes høyringsfråsegner. I fleire tilfelle har det vore tale om ei lovfesting av reglar som alt er tariffregulerte. Til dømes gjeld dette reglane om medverknad og verneteneste. Eit anna døme er permisjonsrettane, som i utstrekt grad er føregripne av tariffavtalar. Samtidig er mange spørsmål heilt eller delvis overlatne til forhandlingar mellom partane og eventuelt fastsette i tariffavtalar. Tradisjonen har vore at spørsmål om lønn ikkje er regulert i lov.

På mange måtar står Noreg i ei særstilling. Organisasjonsgraden er stabil, og partssamarbeidet er i liten grad svekt. Det gjeld det sentrale partssamarbeidet, både mellom partane på sentralt nivå og mellom partane og styresmaktene, og det gjeld partssamarbeidet på verksemdsnivå.

Grunnlaget for dei gode samarbeidsforholda er bygde opp gjennom fleire generasjonar. Dei historiske drivkreftene har vore ønske om anstendige og stabile arbeidsvilkår og ein stabil arbeidsmarknad med lågt konfliktnivå. Mange av køyre-reglane i dagens arbeidsliv, og premissane for samarbeidet mellom partane, stammar frå perioden frå 1905 til 1916. Det gjeld mellom anna anerkjenninga av arbeidarane og arbeidsgivarane sin rett til å vere organiserte (som innebar ein aksept av partsforholdet), fridommen til å velje tillitsvalde, regulering av arbeidstvistar og etablering av Arbeidsretten, anerkjenning av styringsretten og fagorganisasjonane sin rett til å forhandle og inngå kollektive avtalar på vegner av medlemmene sine, og dermed også prinsippet om dei fagorganiserte sin rett til medbestemming når det gjeld lønns- og arbeidsforhold.³ Før etableringa av det kollektive avtalesystemet og den arbeidsrettslege lovreguleringa var lønn og arbeidsvilkår for arbeidstakarane i hovudsak opp til den enkelte arbeidsgivaren, gjennom prinsippet om kontraktfridom. I den same perioden som tariffsystemet blei etablert, tok det offentlege på seg eit større

ansvar for forsørginga når arbeidarane ikkje var i stand til å arbeide, mellom anna gjennom sjukeforsikringslova og lova om offentleg støtte til arbeidsløsekasser. Eit nytt offentleg forsørgingssystem voks fram med utspring i fabrikktilsynslova av 1892. Eit hovudpoeng ved lova var å forlengje det yrkesaktive livet til fabrikkarbeidarane og gjere dei sjølvforsørgjande ved å verne dei mot ulykker og helseskadelege arbeidsforhold. Det voks dermed fram ei arbeidsdeling mellom staten og partane om forsørging og velferd og om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakarane. Sjølv om trepartssamarbeidet først og fremst er eit kjenne-teikn ved arbeidslivsrelasjonane i etterkrigstida, ser vi at grunntrekka i systemet veks fram i denne perioden ved etableringa av LO og NAF, landsdekkjande tariffavtalar og eit system for konflikthandtering.⁴

Hovudavtalen mellom LO og NAF som blei inngått i 1935, var ein milepåle når det gjaldt anerkjenning av fagrørsla som ansvarleg part i arbeids- og samfunnslivet, men han var òg eit uttrykk for partane sin vilje til å ta ansvar gjennom avtaleverket. I etterkrigstida fekk trepartssamarbeidet eit utvida innhald ved at medbestemminga for arbeidstakarane ikkje berre blei forankra i retten til å inngå tariffavtalar, men også til ulike bedriftsdemokratiske lover og avtalar på 1960- og 70-talet, og i arbeidsmiljølova av 1977. På arbeidsgivarsida blei omgrepet bedriftsleiing med vekt på tillit til og utvikling av dei tilsette, ei stadig viktigare side ved utøvinga av styringsretten. Dei nye medbestemmingsordningane blei den sentrale arenaen for samarbeid om produktivitsvekst. Dei statlege reguleringane blei supplerte med etableringa av korporative utval som skulle sjå nærmare på samordninga av lønnsutviklinga. Til saman sikra dette ein sterk samarbeidsrelasjon mellom partane og staten.

Den tette koplinga mellom lover og avtaleverk er eit viktig kjenneteikn i den norske samfunnsmodellen, og historisk sett har avtalesida vore ei førande kraft i utviklinga av rammevilkår for arbeidslivet. Denne dynamikken har truleg vore med på å gi større oppslutning om dei rammevilkåra som vi har i arbeidslivet i dag, og ei større felles forståing av kva for utfordringar norsk arbeidsliv står overfor. Sosiale reformer som mellom anna avtalen om eit inkluderande arbeidsliv (IA), pensjonsreforma og strategien mot sosial dumping markerer ei viktig vidareføring av trepartssamarbeidet og erkjenner at partane har ei avgje-

³ Bjørnson, Øyvind (2003). Kamp og krise: Heiret, J. mfl. Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900–1940. I: *Arbeidsliv, historie, samfunn: norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*

⁴ Heiret, J. mfl. (2003)

rande rolle når det gjeld å sikre eit inkluderande og anstendig arbeidsliv.

I dag spelar organisasjonane ei viktig og veletablert rolle i reguleringa av arbeidslivet. Sentrale tariffrevisjonar og inntektspolitisk samarbeid skjer med basis i landsomfattande organisasjonar og deira tariffavtalar, medan lokale forhandlingar og medbestemming skjer med heimel i tariffavtalar og lovverk. Partane har også ei sentral rolle ved at dei legg til rette for læring, kompetanseutvikling og innovasjon på arbeidsplassen. Organisasjonane har fått tillit og ansvar for å forvalte unntak frå arbeidsmiljølova på enkelte område (til dømes arbeidstid) og på fleire nivå, og bidreg til ei fleksibel regulering av arbeidslivet på ulike nivå.

Verdien av partssamarbeidet er styrkt gjennom at EU legg vekt på den sosiale dialogen, der partane i arbeidslivet får ei større rolle i utviklinga av verkemidla og reguleringa på sentrale delar av arbeidslivsområdet. I dialog med styresmaktene har partane til dømes utforma forslag til direktiv, samtidig som dei styrande organa i EU i stadig større grad legg ansvar på partane i gjennomføringa av politikken.

På det lokale nivået har organisasjonane gjennom sentrale og lokale tariffavtalar hatt innverknad på demokratiseringa av arbeidslivet gjennom produktivitetssamarbeid, medbestemming og tvisteløysing. Arbeidslivslovutvalet⁵ uttalte til dømes:

«Det at partene selv har utformet reguleringsene, må kunne antas i seg selv å styrke etterlevelsen av dem, og praksis viser at de aller fleste tvister om fortolkning av tariffavtaler finner en løsning ved hjelp av forhandlinger. Det er kort avstand mellom de regulerende og de regulerte, både i organisatorisk og tempomessig forstand. For partene i arbeidslivet vil dermed tariffavtaleregulering gjerne framstå som mer demokratisk, siden de gis en mer direkte innflytelse på egne arbeidsvilkår.»

Eit godt organisert arbeidsliv legg til grunn eit produktivitetssamarbeid lokalt. Arbeidsgivarane er avhengige av at dei lokale tillitsvalde har legitimitet blant dei tilsette og kan forplikte dei i samband med lokale forhandlingar og avtalar. Slike forhold senkar også transaksjonskostnadene i forhold til om arbeidsgivaren må ta seg av kvar enkelt arbeidstakar. Av den grunn ser vi også at store fagforeiningar med innstillingsrett etter arbeidsmiljølova er ettertrakta som motpartar for lokale arbeidsgivarar (dette gjeld særleg arbeids-

tidsordningar). Det nesten totale fråværet av lokale tariffstridige streikar tyder også på at forhandlingsvegen har stor oppslutning i norsk arbeidsliv.

På det sentrale nivået har organisasjonane vore særleg viktige i samfunnsøkonomiske nedgangstider, ved at samarbeid har sikra reallønnsvekst og gode rammevilkår for næringslivet samtidig som høg arbeidsløyse og uønskt inflasjon er unngått. For å kunne utøve rolla som interesseformidlar og regulator på legitimt vis, er likevel organisasjonane heilt avhengige av å ha oppslutning. Dette synspunktet er til dømes formulert i Sysselsetjingskommisjonen⁶ si innstilling frå 1992, som kodifiserte og forsterka dei inntektspolitiske ambisjonane i Noreg etter lønnslovene i 1988 og 1989:

«En inntektspolitikk basert på moderate lønns-tillegg kan vanskelig gjennomføres uten at organisasjonene i arbeidslivet spiller en sterk rolle og at de har en generell tillit i samfunns- og arbeidsliv. Som et ledd i opplegget for inntektspolitikken, bør det derfor også vurderes tiltak som bidrar til god oppslutning om organisasjonene.»

Organisasjonane sjølve gir også klart uttrykk for at oppslutninga er viktig. I Hovudavtalen mellom LO og NHO (2010–2013) heiter det til dømes i § 2-1:

«Et velorganisert arbeidsliv er en styrke for arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner og for samfunnet som helhet. I kraft av å representere brede interesser ivaretar LO og NHO et samfunnsmessig helhetssyn.

For å fylle sine roller er det viktig for LO og NHO å ha bred oppslutning.»

Liknande formuleringar finst i andre hovudavtalar, som til dømes mellom HSH og LO § 1 og mellom HSH og YS § 3-1.

Motsett vil ei svekt oppslutning om organisasjonane også svekkje dei funksjonane som organisasjonane tek seg av, både på det lokale og det sentrale nivået. Spesielt i dei nordiske landa vil ei slik svekking også kunne innebere at det samarbeidet og den arbeidsdelinga som er etablert mellom organisasjonane lokalt og sentralt på den eine sida og lovregulering og det politiske livet på den andre må endrast. Eit arbeidsliv utan organisasjo-

⁵ NOU 2004: 5. *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*

⁶ NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*

nar ville med andre ord ha sett heilt annleis ut enn det norske.

13.3 Styrking av partssamarbeidet

I internasjonalt og historisk perspektiv står arbeidslivsorganisasjonane i Noreg sterkt. Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning har vore stabile storleikar i over femti år. Trepertssamarbeidet har vore institusjonalisert sidan 1960-åra. Det norske arbeidslivet er eit organisert arbeidsliv, sjølv om nesten halvparten av arbeidsstyrken ikkje er organisert.⁷ Oppslutning om organisasjonane og eit levande partssamarbeid i verksemdene er ein føresetnad for den norske arbeidslivsmodellen. Arbeidslivsforskarar har peikt på fleire utfordringar for denne modellen.⁸ Blant utfordringane er innføring av stadig fleire internasjonale leiingsstrategiar som ikkje er funderte i aksepterte partsforhold, og internasjonalisering av marknads- og føretaksstrukturar på tvers av nasjonale institusjonar og reguleringar, noko som mellom anna fører til at avgjerder som påverkar arbeidsmiljøet, i større grad enn tidlegare blir tekne andre stader enn på den lokale arbeidsplassen. Dette kan endre rammevilkåra for dei etablerte medbestemmingsordningane.

Oppslutning om organisasjonane er viktig for å gi trepartssamarbeidet legitimitet og effekt også på lengre sikt – både lokalt i verksemdene og på nasjonalt plan. Organisering av arbeidstakarar og arbeidsgivarar er organisasjonane sitt ansvar. Like fullt er det organiserte arbeidslivet ein av hovudpilarane i den norske velferdsmodellen, saman med gode trygdeordningar og ein stor offentleg sektor. Det er samspelet mellom trepartssamarbeidet, velferdsordningane og offentleg sektor som er kjernen i samfunnsmodellen vår. Dette samarbeidet krev sterke fagorganisasjonar og ei samfunnsansvarleg, koordinert lønnsdanning. I eit arbeidslivsperspektiv vil partssamarbeidet vere det viktigaste verkemiddelet for å fremje eit anstendig, inkluderande og stabilt arbeidsliv.

Trepertssamarbeidet kviler ikkje minst på dei solide tillitsrelasjonane som er opparbeidde over tid mellom styresmaktene og partane og mellom arbeidstakersida og arbeidsgivarsida i Noreg, både på individuelt og institusjonelt nivå. Den låge førekomsten av arbeidskampar og konflikter i norsk arbeidsliv samanlikna med andre land viser oppslutninga om samarbeidsmodellen og den

ansvarleggjeringa som ligg til grunn for tillitsrelasjonane. Tilliten mellom partane er eit viktig fundament for forhandlingssystemet og har resultert i etablering av ei rekkje samarbeidsarenaer på arbeidsmiljøområdet, både lokalt i verksemdene og nasjonalt. Partssamansette styrande og rådgivande organ er i mange samanhengar den same arenaen for produktivitetsarbeidet i verksemdene. Gjennom samarbeidsprosessane blir tillitsrelasjonane mellom partane forsterka og fornya.

13.3.1 Auke organisasjonsgraden

Eitt verkemiddel for å styrkje partssamarbeidet er å auke organisasjonsgraden i arbeidslivet – både på arbeidstakersida og arbeidsgivarsida. Organisasjonsgraden blant arbeidstakarane spelar i Noreg ein avgjerande rolle for utbreiinga av tariffavtalar. Men det er også slik at organisasjonsgraden på arbeidstakersida, arbeidsgivarsida og tariffavtaledekninga høyrer saman og påverkar kvarandre. Det er slåande at arbeidstakarar i dei mest usikre arbeidsforholda i Noreg har lågast organiseringsgrad. Det er ei målsetjing at det ikkje utviklar seg eit segmentert arbeidsliv der utsette grupper, til dømes unge, innvandrarar og ufaglærte, er overrepresenterte i yrke og bransjar med låg organisasjonsgrad, tungt og einsformig arbeid, mangelfull opplæring, større ulykkesrisiko og svakare stillingsvern.

Fleire forhold kan forklare den låge organisasjonsgraden i delar av den norske arbeidsmarknaden.⁹ Arbeidstakarar synest ofte å utsetje avgjerda om å organisere seg til dei har fått fast tilsetjing, og etter at dei har vore på arbeidsplassen ei tid. Dette inneber at dei som i utgangspunktet har dei mest usikre arbeidsforholda – til dømes mellombels tilsetjing, låg ansiennitet eller ekstrajobb ved sida av studium – er blant dei som sjeldnast er medlem i ei fagforeining eller ein arbeidstakarorganisasjon. Ikkje-vestlege innvandrarar har ei langt lågare organisasjonstilknytning enn norske lønnstakarar, men dette kan delvis forklarast med at dei er mindre integrerte på arbeidsmarknaden enn norske lønnstakarar, eller at dei arbeider i bransjar der organisasjonsgraden generelt er låg. Innvandrarar har langt oftare ei mellombels tilsetjing enn befolkninga elles. Ikkje-vestlege innvandrarar som arbeider innanfor privat vareproduk-

⁷ Heiret, J. mfl. (2003)

⁸ Heiret, J. mfl. (2003)

⁹ Nergaard og Stokke (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005, Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*, Nergaard, Kristine og Elin Svendsen (2002). *Fagorganisering blant ikke-vestlige innvandrere. I: Søkelys på arbeidsmarkedet, vol. 1, nr. 1*

sjon, skil seg derimot ikkje frå gjennomsnittet når det gjeld organisasjonsgrad.¹⁰ Dette viser at arbeidsmarknadstilknytning er viktig for oppslutninga om arbeidstakarorganisasjonane.

Det er systematiske forskjellar i organisasjonsgrad mellom bransjar, sektorar og små og store bedrifter. Med eit visst unntak for mellombels tilsette mv. er organisasjonsgraden gjennomgåande høg blant tilsette i offentleg sektor, og her finn ein også tillitsvalde på arbeidsplassane. I privat sektor er store bedrifter kjenneteikna av middels til høg organisasjonsgrad i (nesten) alle bransjar. Tilsette i små bedrifter i privat sektor er derimot ofte uorganiserte og er på arbeidsplassar der den lokale organisasjonsgraden er låg, og der det ikkje er tillitsvalde. Mellom anna varehandel, hotell- og restaurantverksemd, primærnæringane og vakt og reinhald er slike bransjar. Her er det fleire forhold som gjer at organisasjonsgraden er låg. Samanlikna med andre bransjar er talet på arbeidstakarar som har kort ansiennitet eller som kombinerer jobb med andre aktivitetar, høgt. Bransjane er også kjenneteikna av at mange arbeider på små arbeidsplassar, ofte utan at det er tillitsvald eller fagforeining til stades (ofte heller ingen tariffavtale). Dermed blir terskelen for å nå potensielle medlemmer høg for arbeidstakarorganisasjonane.

Faktorar som går saman med låg organisasjonstilknytning:

- Låg alder
- Kort ansiennitet
- Mellombels tilsetjing
- Ikkje hovudsakleg yrkesaktiv
- Kort deltid
- Små arbeidsplassar
- Privat tenesteyting
- Ingen organisasjonar til stades
- Ingen tillitsvalde
- Ikkje tariffdekt

Blir fleire av desse faktorane kombinerte, kan organisasjonsgraden bli svært låg.

13.3.2 Organisasjonsgraden i vestlege land

Er organisasjonsgraden i Noreg høg eller låg? Svaret på eit slikt spørsmål kan ein finne ved å samanlikne med andre land. Figur 13.1 viser utviklinga i organisasjonsgrad i dei fleste vestlege land i perioden 1970–2007.¹¹ Figuren viser for det første eit stort spenn i organisasjonsgrad, frå 75 til under 10 prosent i 2007. For det andre ligg tre nor-

diske land på topp, medan Noreg saman med Belgia kjem som ei gruppe nummer to. Deretter følger resten av landa nokså tett, frå 35 prosent til ned under 10 prosent. Ut frå denne grupperinga kan ein seie at organisasjonsgraden i Noreg ligg på eit middels nivå i forhold til andre vestlege land. Tidlegare høyrde også Irland, Austerrike, Italia og Storbritannia til denne gruppa, men der har organisasjonsgraden falle vesentleg, og særleg i perioden etter 1980.

Med utgangspunkt i at den norske organisasjonsgraden ligg på eit middels nivå, kan to overgripande forhold forklare mykje.¹² For det første tek arbeidstakarorganisasjonane i dei andre nordiske landa (og i Belgia) del i administreringa av arbeidsløsetrygd, ved at arbeidsløsekasser er bygde opp i nær tilknytning til organisasjonane.¹³ Organisasjonane forvaltar eit selektivt gode, økonomisk forsikring mot arbeidsløse, og dette godet er administrativt knytt til organisasjonsmedlemskap. Rett nok er det fullt mogleg å vere medlem av ei a-kasse utan å vere organisert, men det blir ofte lagt praktiske hindringar i vegen for dette. I land med a-kasser får dermed også marginal arbeidskraft og tilsette på mindre arbeidsplassar endå fleire grunnar til å organisere seg. Kor viktig dette er, viser seg når ein samanliknar organisasjonsgradar, brotne ned på bransje, mellom land. I til dømes Sverige er organisasjonsgraden jamt over høg. I offentleg sektor er den norske organisasjonsgraden nesten like høg som i Sverige. Derimot er han lågare i privat vareproduserande sektor i Noreg, og i privat tenesteytande sektor er han vesentleg lågare enn i Sverige. I 2008 var organisasjonsgraden totalt 71 prosent i Sverige og 57 prosent i varehandelen, tilsvarende tal for Noreg var 53 og 23 prosent.¹⁴

Organisasjonsgraden elles i Norden har gått ned sidan tusenårsskiftet. Særleg dei seinaste åra har dette samanheng med endringar i a-kassene. I Danmark og Finland er det opna for konkurranse mellom a-kasser, noko som bryt ned banda mellom a-kasse og forbund. I Danmark er det også

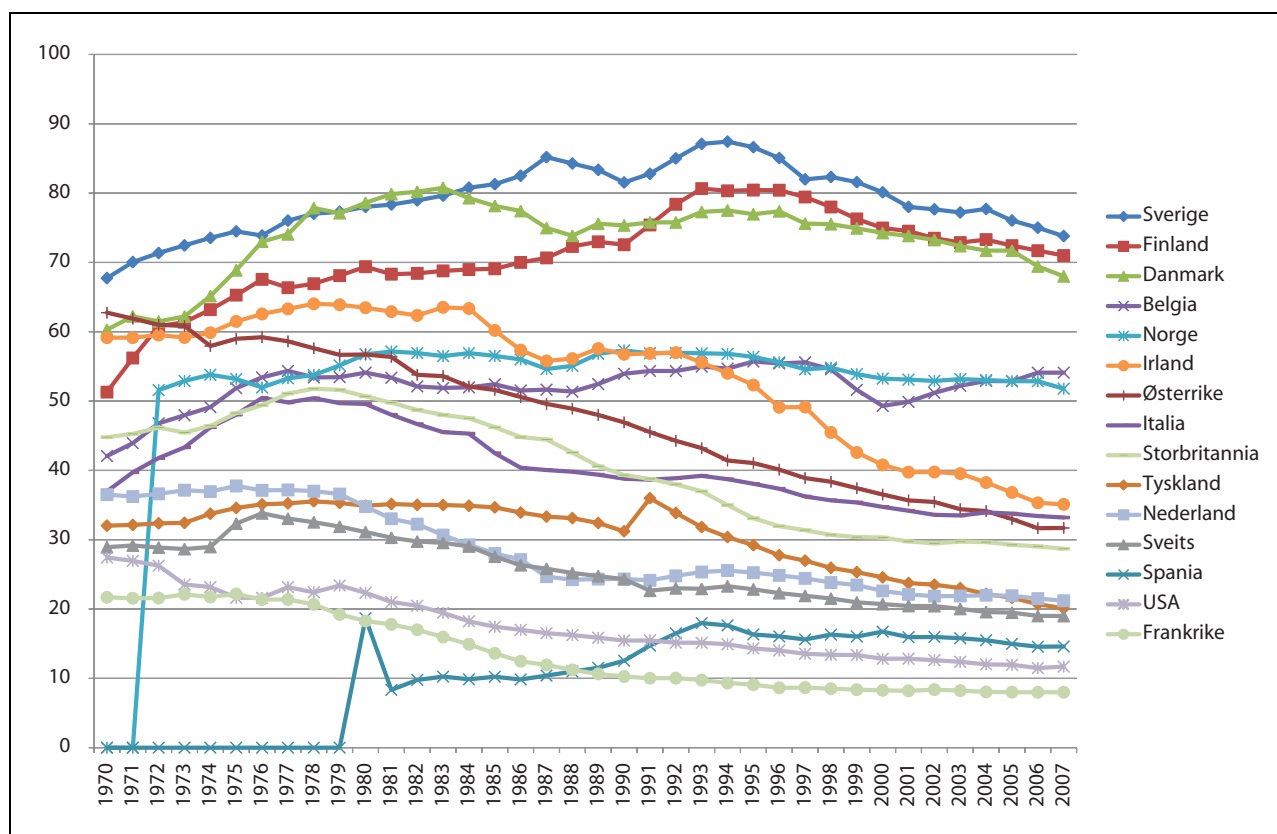
¹⁰ Nergaard og Svendsen (2002)

¹¹ Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007 (ICTWSS). I land med arbeidsløsekasser (dei fire øvste) er organisasjonsgraden berekna ut frå yrkesaktive lønnstakarar og arbeidsledige i arbeidsstyrken. I enkelte land er dei siste tala noko eldre enn 2007.

¹² Jf. Kjellberg (2001). *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*

¹³ I Belgia er deltakinga avgrensa til administrering av utbetalningar til arbeidsledige.

¹⁴ Jf. Medlingsinstituttet (2010). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009*



Figur 13.1 Organisasjonsgraden i vestlege land sidan 1970

Kjelde: Fafo

utprega konkurranse om medlemskap mellom forbunda. I Sverige er kontingenten til a-kassene gjort avhengig av arbeidsløysa i bransjen, med ein til dels betydeleg kontingentvekst som resultat. Alt anna konstant kan ein gå ut frå at organisasjonsgraden elles i Norden vil nærme seg det norske nivået. Dette kan ein sjå tendensar til i tabell 13.1.

For det andre er det variasjon mellom landa når det gjeld den lokale forankringa til arbeidstakarorganisasjonane. I land som Tyskland, Nederland, Spania og Frankrike har ikkje organisasjo-

nane noko lokalt ledd ute på arbeidsplassane. Dei oppgåvene organisasjonane lokalt utfører når det gjeld forhandlingar, tilsetjingstryggleik og arbeidsmiljø i Noreg og elles i Norden, må løysast på andre måtar i dei landa der organisasjonane manglar lokale ledd. I tillegg manglar organisasjonane i desse landa ein svært viktig rekrutteringskanal, knytt til arbeidsplassen. I andre land der organisasjonane er bygde opp med lokal aktivitet, men der organisasjonsgraden likevel er låg, er det andre forskjellar i organisasjonsutforminga som

Tabell 13.1 Utviklinga i organisasjonsgradar i Norden 2000–2009¹

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Noreg	54	53	53	53	53	53	53	53	52	51	52
Sverige	80	81					78	77	73	71	71
Danmark	72					72				68	67
Finland					77					74	

¹ Jf. Kjellberg, A. (2010). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund* og Due, Jesper mfl. (2010). *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. For Finland er trenden den same, men tala er baserte på levekårsundersøkingar og ligg derfor for høgt i forhold til dei andre landa. Kjelde: EIRO May 2010: Trade union strategies to recruit new groups of workers – Finland

ser ut til å vere viktige. I til dømes USA og Storbritannia er både hovudorganisasjonsnivået og forbunds nivået vesentleg svakare enn i Norden (og i Nederland og Tyskland). I tillegg manglar arbeidsgivarane landsdekkjande organisasjonar som er involverte i tarifforhandlingar. Breitt utforma kompromiss og prinsipp knytte til dømes til organisasjons- og forhandlingsrett gjennom hovudavtalar blir ikkje moglege i slike for det meste desentrale strukturar. Dermed får arbeidstakarorganisering eit meir fragmentert preg.¹⁵

Figur 13.1 viser òg at organisasjonsgraden har gått ned sidan 1980-talet både i USA og alle dei kontinentale landa, bortsett frå Belgia. I Irland, Storbritannia, Italia og Austerrrike har nedgangen i organisasjonsgrad vore dramatisk. I Storbritannia gjekk han ned frå 53 til 29 prosent i perioden 1980 til 2007, og i Italia frå 50 til 33 prosent.

Nedgangen i organisasjonsgrad har i all hovudsak kome i privat sektor. Og det er arbeidrarar det stort sett gjeld, sidan omfattande funksjonærorganisering i privat sektor ikkje er vanleg utanom Norden. Utover det er biletet samansett, og årsakene kan vere mange. Ifølgje forskning er det to felles forhold som har vore gjennomgåande viktige, nemleg aukande arbeidsløyse og meir offensive og kanskje meir fagforeiningsfiendtelege arbeidsgivarar.¹⁶

Økonomisk lågkonjunktur nådde dei fleste vestlege landa alt i byrjinga av 1980-talet og kan i mange tilfelle vere med på å forklare ein nedgang i organisasjonsgraden alt frå 1980 til 1985. Høgre arbeidsløyse inneber svekt forhandlingsposisjon for arbeidstakersida og kan også føre til meir press frå arbeidsgivarane til å bryte opp landsdekkjande tariffavtalar, slik at den økonomiske røyndommen lokalt ligg til grunn for lønnsdanninga. I dei nordiske landa kom dei økonomiske lågkonjunkturane seinare. Massearbeidsløysa slo inn først mot slutten av 1980-talet og i byrjinga av 1990-talet. I tillegg kan ordninga med arbeidsløyssekasser ha verka styrkjande på organiseringa, ved at dei som frykta arbeidsløyse, i aukande grad organiserte seg. Ein slik effekt er påvist i alle dei nordiske landa utanom Noreg.¹⁷ Men også i

Noreg kan arbeidsløyse ha hatt positiv effekt. Kortvarig moderat høg arbeidsløyse og eit inntektspolitisk organisasjonsvennleg klima, særleg i perioden 1988–1995, kan ha ført til vel så mykje tilstrøyming til som flukt frå organisasjonane. Alternativt har meir marginal arbeidskraft (til dømes mellombels tilsette, deltidsarbeidande, innleigde) større risiko for arbeidsløyse og samtidig lågare organisasjonstilknytning. Slike faktorar kan også liggje bak veksten i organisasjonsgrad frå 2008 til 2009.

Meir «offensive» arbeidsgivarar har i nokre land gått saman med politisk marknadliberalisme (Storbritannia, Irland og USA), og spesielt innanfor store bedrifter har det ført til meir internasjonalisering og konkurranse og mindre rom for lønnsvekst.¹⁸ Nye leiingsformer, som Human Resource Management, der bedriftsidentifikasjon og produktivitetsorientering står sentralt, overgang frå masseproduksjon til nye desentraliserte og fleksible produksjonsformer, mindre produksjonseiningar og aukande individualisering i arbeidslivet har i mange land gått saman med manglande evne hos arbeidstakarorganisasjonane til å omstille seg. Open arbeidsgivarmotstand mot organisering og tariffavtalar blir det òg hevda har auka.¹⁹ Liknande endringar kan også påvisast i Noreg, men inntrykket er at det er store forskjellar mellom norske og spesielt anglosaksiske forhold.²⁰

I tillegg kjem reint strukturelle forklaringar, som at industrien har gått tilbake, medan privat tenesteyting har auka i omfang. Organisasjonsgraden varierer mykje mellom bransjar i dei fleste vestlege land, og er vesentleg lågare i privat tenesteyting enn i industrien. Når storleiken på bransjane endrar seg, påverkar det den samla organisasjonsgraden. Dette har også skjedd i Noreg, men med den forskjellen at organisasjonsgraden i offentleg sektor har auka mykje sidan slutten av 1970-talet og slik sett kompensert for endringane i privat sektor.²¹

¹⁵ Ebbinghaus, B. og Visser, J. (1999). When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe. I: *European Sociological Review*, vol. 25, nr. 2 og Kjellberg, A. (2001).

¹⁶ Jf. ILO (1997). World Labour Report, Kjellberg op.cit. 2001:39ff.

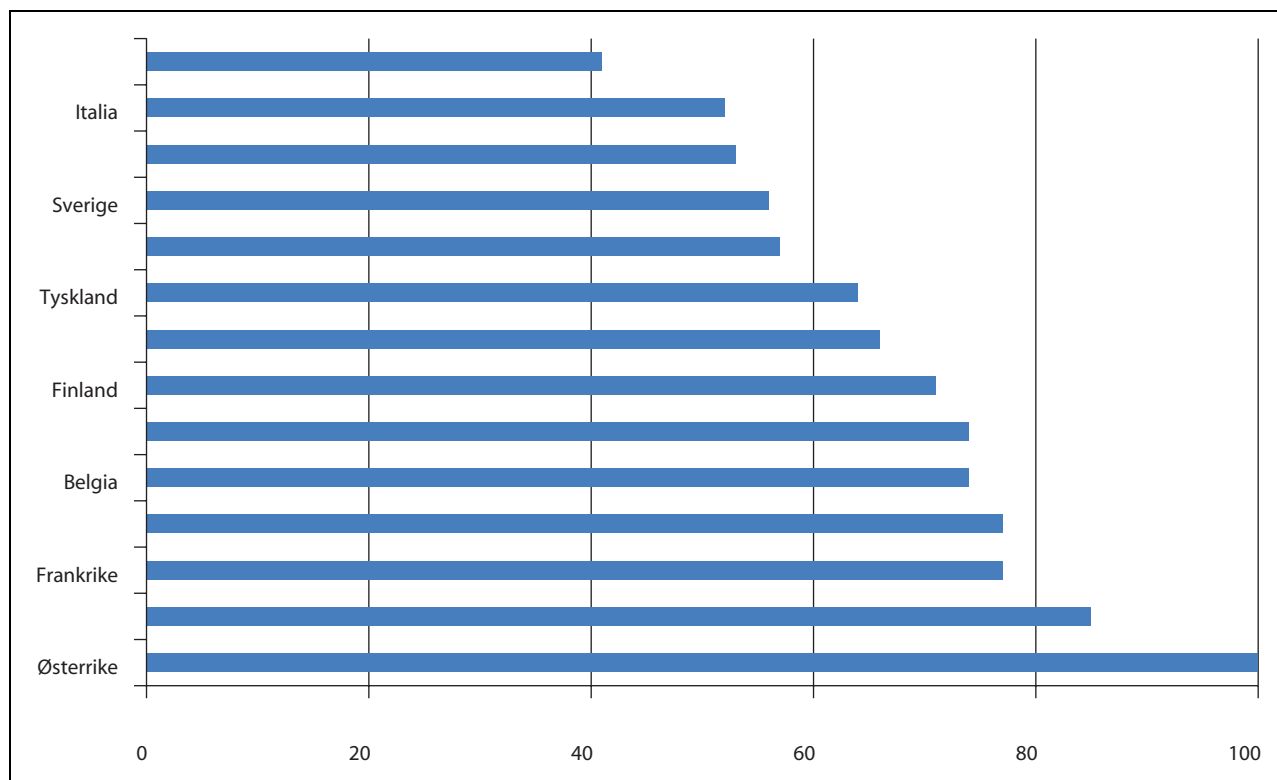
¹⁷ Sjå tidlegare note for Sverige og Danmark. For Finland, sjå t.d. Jouko, N. mfl. (2005). Job Insecurity, Temporary Work and Trade Union Membership in Finland 1977–2003. I: De Witte, Hans: *Job Insecurity, Union Involvement and Union Activism*

¹⁸ Godard, J. (2009). The Exceptional decline in American Unionism. I: *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 63, no. 2

¹⁹ I USA omset konsulentfirma og advokatkontor involverte i «union avoidance» for store summar, sjå t.d. Logan (2006). The Union Avoidance Industry in the United States, i *British Journal of Industrial Relations* vol. 44, nr. 4. Handbøker i korleis ein unngår arbeidstakarorganisering, er også utbreidde, sjå t.d. DeMaria (1980). *How Management Wins Union Organizing Campaigns*

²⁰ Sjå til dømes Andersen og Byrkjeland (2001). *Industrielle endringsprosesser og organisasjonsutfordringer*

²¹ Nergaard & Stokke (2006) op.cit., s. 32



Figur 13.2 Organisasjonsgrad hos arbeidsgivarane målt i sysselsetjing, 2006¹

I mange vestlege land er det ein vekselverknad mellom allmenngjering av tariffavtalar og organisering hos arbeidsgivarane.² Arbeidstakarane si organisering er i denne samanhengen mindre viktig for utbreiinga av tariffavtalar. Dermed har det vore mogleg å halde oppe ei høg tariffavtaledeknning sjølv om organisasjonsgraden på arbeidstakersida har gått ned. I Noreg (og elles i Norden) må ein i utgangspunktet gå ut frå at ei svekking av organisasjonsgraden blant arbeidstakarar (og arbeidsgivarar) vil føre til nedgang i tariffavtaledeknninga.

¹ EU (2009). *Industrial Relations in Europe 2009*, Brussels: EU. Figuren må tolkast med varsemd når det gjeld nordiske forhold. Danske tal verkar noko underestimerte, medan norske og finske nok er noko overdrivne. Svenske tal er klart underestimerte. Kjellberg op.cit. (2010) opererer med 77 prosent i 2006.

² Det høyrer med til denne vekselverknaden at ei verksemd blir bunden av relevante tariffavtalar når ho organiserer seg i ein arbeidsgivarorganisasjon. Noko krav til organisering på arbeidstakersida (som i Noreg) finst med andre ord ikkje.

Paradoksalt nok kan det sjå ut som om større arbeidsløyse fører til større tilstrøyming til organisasjonane i Noreg. Dei døma vi har på dette, har skjedd i periodar med aktiv inntektspolitikk. Arbeidsgivarsida og styresmaktene har i slike samanhengar etterspurt sterke arbeidstakarorganisasjonar, ikkje berre fordi ein kan inngå landsdekkjande forlik om byte mellom lønnsmoderasjon, utbyttet til bedriftene og statlege verkemiddel. Også det lokale nivået tel med, der lønnsvekst skal tilpassast bedrifta sin økonomi, produktivitet, framtidsutsikter, konkurransesituasjon og den aktuelle arbeidskraftsituasjonen. Det er grunn til å tru at slike periodar skaper eit vennlegsinna klima for organisering.

Den norske nedgangen i organisasjonsgrad blant arbeidstakarane, frå 57 prosent rundt 1990 til 52 prosent i 2009, er moderat samanlikna med utviklinga på kontinentet. Utsiktene for organisasjonsgraden er på kort sikt framleis stabilitet. På

lengre sikt tyder erfaringane frå andre land på at det skal svært mykje til for å heve organisasjonsgraden vesentleg. Den norske organisasjonsgraden er truleg sårbar for tiltak og trendar som i andre land og kontekstar blir assosierte med nedgang.

Organisasjonsgraden på arbeidsgivarsida i vestlege land er framstilt på figur 13.2. Her er det fleire land med organisasjonsgradar over det norske nivået enn i tilfellet med organisasjonsgraden hos arbeidstakarane. Det kjem først og fremst av omfattande allmenngjering av tariffavtalar i desse landa, som verkar rekrutterande fordi verksemdene søker innverknad på vilkår dei i alle tilfelle blir bundne av. Vidare er arbeidsgivarorganisasjonane ofte «blanda» organisasjonar, ved at dei er opptekne av både arbeidslivsspørsmål og næringspolitiske spørsmål. I tillegg kan dei tilby rådgiving i samband med leiging, organisasjonsutvikling og skattemessige og finansielle forhold.

Fondsoppbygging der alle arbeidsgivarar i ein bransje må delta, men der berre organiserte kan få finansiering, finst òg.

13.3.3 Utviklinga i frådrag for fagforeiningskontingent

Eit viktig bidrag til å auke organisasjonsgraden frå styresmaktene si side er å støtte fagforeiningsmedlemskap gjennom skattefrådrag. Noreg har praktisert skattefrådrag for fagforeiningskontingent sidan 1977. Skattefrådraget har variert mykje i ulike regjeringsperiodar. Den raudgrøne regjeringa har dobla frådraget sidan 2005, til 3600 kroner i dag. Dette er ein betydeleg auke sidan 1980- og 90-talet.

Storleiken på frådraget i kroner sidan det blei innført i 1977, har auka. Kontingentane til organisasjonane varierer. Ein gjennomgang av dei 20 største antyder eit gjennomsnitt på 1,4 prosent av bruttolønna. Dersom ein nyttar gjennomsnittslønna for norske arbeidstakarar i 2009 (418 800 kroner), vil kontingenten bli 5863 kroner og frådragsdelen $3600/5863$ kroner = 61,4 prosent.²²

Organiserte bedrifter har også hatt frådrag for medlemsavgift i den same perioden. Ei NHO-bedrift betaler kontingent til NHO, til NHOs konfliktfond og til landsforeininga. Til dømes reduserte nyleg Norsk Industri sin kontingent frå 1,35 til 1,0 promille av lønsmassen for fjoråret. Kontingent til NHO er 1,25 promille av lønsmassen og til konfliktfondet 0,45 promille (2010). Det er i tillegg minimumskontingent og kontingenttak. Samla kjem kontingenten i dette dømet opp i 2,7 promille av lønnsutbetalingane for fjoråret. Sidan 1977 har 0,2 promille av lønnsutbetalingane vore inntektsfrådrag for arbeidsgivarkontingenten. Frådragsdelen er med andre ord på 74 prosent ($0,2/0,335$) i dette dømet.

13.4 Samarbeidsarenaer

Noreg skårar høgt på partsrepresentasjon i korporative organ samanlikna med andre land.²³ Det er etablert ei rekkje arenaer der partane og styresmaktene samarbeider på arbeidslivsområdet. Trepartssamarbeidet har brei politisk oppslutning. Det er ein viktig arena for utforming av politikk – både fordi det aukar gjennomslagskrafta til nye til-

tak, forbettrar tilsynsstrategiar og fordi partane har ein unik og inngåande kunnskap om korleis arbeidslivet fungerer i praksis. Det skjer også eit utstrekt samarbeid med partane på forvaltningsnivå, og med tilsyna.

Det nære samspelet som har utvikla seg mellom styresmaktene og organisasjonane på arbeidslivsområdet, har sin bakgrunn i fleire forhold. For det første er lovgivinga på dette området svært viktig for organisasjonane og medlemmene deira. Dessutan er det slik at mykje av det som i dag er regulert i lover, tidlegare var fastsett i tariffavtalar. Til dømes var dei første reglane om arbeidstid, dei første arbeidervernreglane og dei første reglane om betalt ferie fastsette i tariffavtalar før dei blei lovfesta. Utviklinga har på mange måtar skjedd ved ein vekselverknad mellom lov og avtale.

Dei siste åra har styresmaktene og partane samarbeidd om å gjennomføre viktige velferdsreformer. *Intensjonsavtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv* (IA-avtalen) er eit viktig døme på trepartssamarbeidet mellom partane i arbeidslivet og styresmaktene. Den første avtalen blei inngått for perioden 2001–2005 og er sidan vidareført gjennom to avtalar. Den siste gjeld for perioden mars 2010 – desember 2013. Formålet med avtalen er å få eit meir inkluderande arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstakaren, arbeidsplassen og for samfunnet, reduksjon i sjukefråvær og uføretrygd, og at ressursane og arbeidsevna til den enkelte blir utvikla og nytta i aktivt arbeid. Avtalen blir nærmare omtalt under punkt 13.4.1.

Eit anna døme på vidareutvikling av trepartssamarbeidet er samarbeidet om pensjonsreforma. Under lønnsoppgjeringa i 2008 blei det forhandla fram ei pensjonsreform der det statlege bidraget til avtalebasert pensjon auka. Regjeringa har samarbeidd tett med partane i arbeidslivet for å få gjennomført ei reform som både har ein god fordelingsprofil og er økonomisk berekraftig. Samarbeidet har gjort det mogleg å gjennomføre fornuftige langsiktige endringar utan stor sosial uro, noko det finst døme på i ein del andre land. Det fagleg-politiske samarbeidet om pensjonsreforma viser at det er mogleg å få til gode langsiktige løysingar samtidig som dei løysingane som blir valde i ulike sektorar, blir tilpassa den historiske bakgrunnen og spesielle forhold i dei ulike sektorane.

Eit tredje døme på verdien av partssamarbeidet er satsinga på bransjesamarbeid i enkelte utsette bransjar. Dette blir nærmare omtalt under punkt 13.4.2.

I det følgjande blir det gjort greie for nokre av dei viktigaste samarbeidsarenaene på arbeidslivs-

²² Det tekniske berekningsutvalet (2010). «Kortversjon. Foreløpig rapport», tabell 5.1, årslønn 2008 * lønnsvekst 2009

²³ Korsnes, O. (2003). Arbeidslivsrelasjonar – et historisk-sosiologisk perspektiv. I: Heiret mfl.

området. Samarbeid i tilknytning til medbestemningsordningane er det gjort nærmare greie for i kapittel 14.

Sidan 1966 har regjeringa og dei store organisasjonane møttest i *Kontaktutvalet*, som blir leidd av statsministeren. Her blir den økonomiske situasjonen i landet drøfta, og regjeringa legg fram sine inntektspolitiske synspunkt.

Sidan 1967 har *Det tekniske berekningsutvalet for inntektsoppgjera* lagt fram årlege rapportar over utviklinga i lønningar, prisar og konkurransevne osv. I utvalet sit representantar både for styresmaktene og hovudorganisasjonane i arbeidslivet. Leiaren, som er nøytral, har alltid kome frå Statistisk sentralbyrå. Desse rapportane er viktig bakgrunnsmateriale for partane i samband med lønnsforhandlingane, fordi dei så langt som det går an, dannar ei felles forståing mellom partane om den økonomiske situasjonen.

I 2003 blei det oppretta eit *Arbeidslivspolitisk råd*. Dette rådet heiter frå 2009 *Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd* og blir leidd av arbeidsministeren. Her møttest styresmaktene og organisasjonane for å diskutere aktuelle spørsmål på arbeidslivsområdet. Formålet er å ha eit forum der partane ope kan ta opp viktige problemstillingar og drøfte moglege løysingar.

I tillegg har organisasjonane *rådgivande funksjonar* når det gjeld spørsmål omkring arbeidsrettsleg lovgiving. Ved lovrevisjonar blir det til dømes som regel sett ned eit lovutval som utarbeider ei utgreiing med forslag til endringar. I slike lovutval er gjerne dei store organisasjonane med. Og før regjeringa lagar eit lovforslag til Stortinget, blir slike utgreiingar gjerne sende på offentleg høyring, mellom anna til organisasjonane i arbeidslivet.

Både Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet har eit omfattande formelt og uformelt samarbeid med arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonane. Dette er nærmare forklart nedanfor.

13.4.1 Trepertssamarbeidet for eit meir inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen)

Regjeringane og partane i arbeidslivet har dei siste 20 åra hatt eit forpliktande samarbeid for å redusere sjukefråværet og styrkje arbeidsdeltakinga. Det er brei semje om at IA-samarbeidet er viktig for å oppnå overordna mål i sysselsetjings-, arbeidsmiljø- og inkluderingspolitikken. Samarbeidet skal utfylle og forsterke andre generelle verkemiddel av juridisk og/eller økonomisk karakter. Gjennom samarbeidet skal dei ulike partane aktivt bidra til at den enkelte arbeidsplassen

kan ta del i eit forpliktande lyft for å nå dei felles måla. Det er semje om at resultatata av eit godt IA-arbeid blir skapt i den enkelte verksemda. Gode resultat krev eit sterkt leiingsengasjement og systematisk samarbeid med dei tillitsvalde og verne-tenesta.

Avtalen om eit meir inkluderande arbeidsliv blei første gongen inngått i 2001, og avtalen er no vidareutvikla og vidareført ut 2013. Avtalen gjer greie for samarbeidsformer og gjensidige plikter, og for behov for samordning av innsats og verkemiddel der dette er formålstenleg. IA-avtalen som konstruksjon er ein viktig del av trepartssamarbeidet. Samtidig er avtalen eitt verkemiddel av fleire i partane sin felles innsats for eit meir inkluderande arbeidsliv. Det overordna målet for avtalen er å medverke til å førebyggje og redusere sjukefråværet, styrkje jobbnærværet, forbetre arbeidsmiljøet og hindre utstøying og fråfall frå arbeidslivet.

Hovudprinsippet bak IA-avtalen er at det er arbeidslivet/verksemdene som er arena for å førebyggje utstøying og følgje opp utsette arbeidstakarar, med støtte frå styresmaktene. IA-avtalen blei reforhandla for perioden 2006–2009, og i februar 2010 inngjekk regjeringa og partane ein ny IA-avtale, samtidig som det var semje om ein protokoll om felles innsats for å førebyggje og redusere sjukefråværet og styrkje inkluderinga.

I tillegg til ein ny IA-avtale blei regjeringa og partane i arbeidslivet i februar 2010 einige om ei rekkje tiltak som skal gjelde for heile arbeidslivet og bidra generelt til å redusere sjukefråværet. Det er kome på plass fleire nye verkemiddel for å skjerpe det felles arbeidet med å førebyggje utstøying og fremje inkludering i arbeidslivet.

Oppfølginga av IA-arbeidet er forankra i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som er eit samarbeidsforum mellom arbeidsministeren og partane i arbeidslivet. Det er etablert eit omfattande og aktivt samarbeid mellom dei aktuelle styresmaktene og partane for å setje i verk og følgje opp desse tiltaka, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det blir såleis satsa på langt betre oppfølging av avtalen på alle nivå. Partane og styresmaktene skal rapportere om innsats og resultat til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd to gonger i året. Det er etablert ei partssamansett oppfølgingsgruppe for IA-avtalen som har ansvar for den løpande oppfølginga av IA-avtalen og for å førebu drøftingane til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. I tillegg er det etablert fylkesvise IA-råd mellom partane og styresmaktene for oppfølging av IA-samarbeidet. Alle organisasjonar og styresmakter som er part i IA-avtalen, skal delta aktivt i IA-

samarbeidet også på fylkesnivå. Dei fylkesvise IA-råda vil vere ein god og viktig arena for å gjennomføre felles innsatsdiskusjonar som grunnlag for ei betre målretting av IA-arbeidet regionalt på fylkesnivå. Partane og styresmaktene i IA-råda er derfor bedne om å drøfte og gjennomføre felles prioritert innsats mot verksemder og bransjar i regionen med særlege utfordringar knytte til fråfall og utstøytning.

13.4.2 Treparts bransjeprogram

Reinholdsbransjen

Tilstandsbeskrivinga viser at enkelte bransjar er prega av uryddige arbeidsforhold og sosial dumping. Tilsynet frå styresmaktene kan aldri fullt ut kompensere for lovbrøt og manglande oppfølging. Eit tiltaka frå regjeringa er treparts bransjeprogram, som blei etablert etter initiativ frå Fellesforbundet, Arbeidsmandsforbundet, Norsk Industri og NHO Service i samband med lønnsoppgjøret i 2010. Det første bransjeprogrammet blei etablert i reinholdsbransjen hausten 2010 og fungerer som eit pilotprosjekt. Som ein del av programmet blir det arbeidd med å få utvikla ei offentleg godkjenningsordning for reinholdsverksemder. Eit forslag til godkjenningsordning blei sendt på høring 7. juli 2011. Eit anna første tiltak var utarbeidinga av eit kunnskapsgrunnlag om forholdene i reinholdsbransjen.²⁴ Rapporten, som er utarbeidet av Fafo og vart ferdigstilt juli 2011, vil utgjere eit viktig grunnlag for den vidare utforminga av trepartsprogrammet i reinholdsbransjen.

Tanken med eit bransjeprosjekt er å bruke partane sin kompetanse på kva som er problema, og kva som kan vere gode tiltak i dei enkelte bransjane. Eit slikt samarbeid kan vere styrt av partane sjølve eller vere meir som ein handlingsplan frå styresmaktene, der partane gir viktige bidrag. Bransjesamarbeidet kan ha eit snevrare HMS/arbeidsforhold-tema eller ein brei portefølje der svart arbeid, ulovleg innvandring og liknande også inngår, og der fleire departement må samarbeide.

Etableringa av bransjeprogram er ei langsiktig og langvarig satsing. Ramma for bransjeprogramma er arbeidsforhold, medbestemming og arbeidsmiljø og sikkerheit i brei forstand. Utforminga og organiseringa av dei konkrete bransjeprogramma må tilpassast kvar enkelt bransje. Det

avgjerande er at partane har eigarskap til programma for at dei skal lykkast. Formålet med programma er å mobilisere partane til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringar. Partane drøftar og tek hovudansvaret for organiseringa av programma. I petroleumsnæringa er det lang tradisjon for å organisere HMS-arbeidet som eit trepartssamarbeid.

Arbeidsgruppe mot sosial dumping og andre regelbrøt i tilknytning til offentleg sektor

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter har som særleg grunngeving at offentleg sektor skal gå føre i innsatsen mot sosial dumping ved å sikre at alle som utfører arbeid anten i eller for det offentlege, har skikkelege lønns- og arbeidsvilkår. Som ei oppfølging av gjentekne avsløringar av brot på reglane for lønns- og arbeidsvilkår i samband med utsetjing av oppdrag i offentleg sektor er det sett ned ei partssamansett arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak mot sosial dumping og andre regelbrøt i tilknytning til offentleg sektor.

Arbeidet i gruppa er avgrensa mot generelle tiltak mot sosial dumping i privat sektor, sidan det er utfordringar med sosial dumping og andre regelbrøt knytte til offentleg sektor som er det sentrale i denne samanhengen. På bakgrunn av at det offentlege kjøper tenester frå bemanningsbransjen, skal gruppa likevel også sjå på utviklinga i bemanningsbransjen og vurdere behov for tiltak inn mot denne bransjen.

Gruppa skal kartleggje og drøfte risikofaktorar for sosial dumping og andre regelbrøt knytte til offentleg sektor, og skal kartleggje og gjennomgå kva for rutinar som finst hos oppdragsgivarar og tenesteytarar for å sikre at regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar blir etterlevde både ved inngåing av kontraktar og undervegs i kontraktforholdet. Vidare skal gruppa kome med forslag til aktuelle tiltak hos styresmaktene og partane sjølve, særleg retta mot å sikre at regelverket blir etterlevd på ein betre måte enn i dag, mellom anna vurdere behovet for eventuelt å utvikle ein «beste praksis»-retteleiar for oppfølging av regelverket. Gruppa skal også drøfte tiltak for å sikre ein bemanningsbransje som følgjer regelverket.

Gruppa skal gi ein rapport om arbeidet sitt til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i november 2011.

²⁴ Trygstad, S. C. mfl. (2011). *Til renholdets pris*

13.4.3 Arbeidstilsynet sitt samarbeid med partane

Arbeidstilsynet har eit breitt samarbeid med partane, og dei siste åra er det etablert fleire samarbeidsarenaer.

Partane på sentralt nivå er representerte i Rådet for Arbeidstilsynet, som blei etablert etter at styret for Arbeidstilsynet blei lagt ned i 2003. Sentrale tema i rådet er arbeidsmiljøsituasjonen i Noreg, viktige tiltak og kampanjar for Arbeidstilsynet, regelverktutvikling og moglege samarbeids-tiltak mellom Arbeidstilsynet og partane i arbeidslivet. Rådet skal sikre dialog mellom Arbeidstilsynet som utøvar av styringsmakt og partane i arbeidslivet som representantar for verksemdar og arbeidstakarar.

I samband med Arbeidstilsynet sitt regelverksarbeid knytt til forskriftene på HMS-området blei Regelverksforum etablert. Partane i arbeidslivet deltok saman med Direktoratet for arbeidstilsynet i arbeidet med å samle og gjennomarbeide det gjeldande regelverket med sikte på ein enklare og meir heilskapleg struktur. Erfaringane frå dette arbeidet resulterte i at både Arbeidstilsynet og partane konkluderte med at samarbeidet burde vidareførast som eit permanent trepartsforum.

Ein viktig del av Arbeidstilsynet sin innsats mot sosial dumping er samarbeidet med partane. Det er etablert faste kontaktmøte med partane i byggebransjen. Arbeidstilsynet deltek i vidareføringa av byggebransjen sitt seriøsitetsforum.

«3-2-1 – Sammen for et godt arbeidsmiljø»

Mange av dei utfordringane som ulike sektorar innanfor både offentleg og privat verksemd har, er så samansette og forskjellige at løysinga bør vere sektor- eller bransjespesifikk. Eit viktig samarbeidsprosjekt mellom Arbeidstilsynet og partane er 3-2-1-prosjektet (tre partar, to bransjar, eitt felles mål). Prosjektet blei starta i 2007 på initiativ av Arbeidsdepartementet, med Arbeidstilsynet som hovudansvarleg for gjennomføringa. Bakgrunnen var eit klart behov for å vidareutvikle verkemiddel og samarbeidsformer som i endå større grad kan gjere at intensjonane i arbeidsmiljølovgivinga blir omsette til praktiske tiltak i verksemdene. Formålet var å prøve ut om ein større grad av bransjetilpassing og bransjeforankring av arbeidet med å identifisere arbeidsmiljøproblem og tilretteleggingstiltak kan bidra til å forbetre arbeidsmiljøet, redusere sjukefråværet og auke den reelle pensjonsalderen i bransjar med store utstøytingsproblem.

Styresmaktene og partane i arbeidslivet valde i fellesskap å gjennomføre prosjektet i sjukeheimssektoren og kjøtindustrien. Representantar frå dei to utvalde bransjane har saman med styresmaktene vore med både i utviklinga av bransjevise mål og strategiar, i prosjektgruppa, bransjevise arbeidsgrupper og i dei 31 pilotverksemdene. Trepartsrelasjonen har lege fast på alle nivå. Målet har vore at bransjane og verksemdene skulle føle eigarskap til konklusjonane og forplikte seg til å gjennomføre dei nødvendige tiltaka som prosjektet kom fram til.

Evalueringsrapporten²⁵ viser at trepartssamarbeidet tilførte prosjektet kompetanse, verkemiddel, nettverk og legitimitet som ikkje ville ha vore oppnådd med ei smalare samansetjing. Lokalt involverte trepartsforankringa både tillitsvalde og verneombod, noko som var med på å styrkje samarbeidet og gjorde at rollene deira i HMS/IA-arbeidet blei tydelegare. Leiarane opplevde også ei styrking av si rolle gjennom støtta frå tillitsvalde og verneombod. Bransjeinnretninga gav prosjektet ei handterleg avgrensing og bygde på samarbeidsrelasjonar som hadde eksistert lenge.

Resultata frå 3-2-1-prosjektet viser at eit forsterka partssamarbeid kan gi resultat for arbeidsmiljøet og hos ein del også sjukefråværet i verksemdene. Partssamarbeidet verkar når det er ei gjensidig forståing for roller og ansvar hos leiarar, tillitsvalde og verneombod.²⁶ Deltakarane i prosjektet har fått større tru på at partssamarbeid er effektivt, og dei framhevar at dei har fått mykje ut av samarbeidet.

13.4.4 Partssamarbeid i petroleumsverksemda

Bakgrunnen for partssamarbeidet i petroleumsverksemda er nærmare framstilt i kapittel 20 om HMS i petroleumsverksemda. Konkrete systematiske initiativ er tekne for å forbetre partssamarbeidet i næringa, og dette har ført til at petroleumsverksemda no ofte blir oppfatta som ei føregangsnæring med omsyn til organisering av parts-samarbeid. Særleg blir det institusjonelle samarbeidet som skjer i Sikkerhetsforum og Regelverksforum, rekna for å vere viktig på dette området.

²⁵ Jacobsen, K. mfl. (2010). *HMS og IA: To sider av samme sak? En evaluering av prosjektet «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø» 3 parter, 2 bransjer, 1 mål*

²⁶ Arbeidstilsynet 2011. «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø – Sluttrapport»

Sikkerhetsforum blei etablert i 2001 og er ein sentral partsarena for HMS i petroleumsnæringa. Forumet blir leidd av Petroleumstilsynet, og dei viktigaste organisasjonane i næringa er med. Opp gjennom åra er ei rekkje viktige prosessar for kontinuerleg forbetring av HMS-nivået i petroleumsverksemda blitt forankra gjennom Sikkerhetsforum. Risikoovervakinga som skjer i RNNP, er alt nemnd i kapittel 8. Prosjektet «Kjemisk arbeidsmiljø i olje- og gassnæringa» og gasslekkasjeprojektet er òg gode døme. Sikkerhetsforum arrangerer også ein årleg konferanse som er open for eksterne deltakarar. Denne konferansen har utvikla seg til å bli ein møteplass for alle involverte interessentar og gir eit godt bidrag til erfaringsoverføring og kunnskapsdeling i bransjen.

Petroleumstilsynet leier også det partssammansette Regelverksforum, som behandlar ulike

saker om regelverksarbeid. Regelverksforum blei etablert på 1980-talet og har utvikla seg til å bli ein viktig bidragsytar til kompetanseheving om og medverknad rundt HMS-regelverket. I tillegg er forumet med på å klargjere forskjellar og likskapar i verksemda på land og til havs. Regelverksforum kjem i tillegg til dei ordinære høyringsrundane som alltid blir gjennomførte før eit nytt regelverk blir fastsett.

Prosessar og prosjekt på trepartsarenaene fører til ei betre kunnskapsdeling og ei profesjonalisering av partane og er på den måten eit viktig bidrag til det høge HMS-nivået i bransjen. Det er vidare departementet si oppfatning at samarbeidet har vore avgjerande for at partane langt på veg har kome fram til ei felles røyndomsforståing om HMS-nivået i industrien, og om kva eit velfungerande regelverk bør innehalde.

14 To- og trepartssamarbeidet – medverknad og medbestemming

Gode samarbeidsrelasjonar mellom arbeidstakarar og arbeidsgivarar er ein føresetnad for å oppnå eit godt arbeidsmiljø og gode og trygge arbeidsforhold. Det partsbaserte samarbeidet står sterkt i det organiserte norske arbeidslivet, men kunnskapen om dei formelle medverknads- og medbestemmingsordningane er låg både hos leiarar og tillitsvalde.¹ I kapittel 13 blei det representative partssamarbeidet på nasjonalt nivå og bransjenivå gjennomgått. Dette kapitlet ser nærmare på tilrettelegginga av partssamarbeidet i verksemdene gjennom dei individuelle og representative medverknads- og medbestemmingsordningane, og følger opp NOU 2010: 1, *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*.

14.1 Innleiing

Eit demokratisk arbeidsliv er ein viktig del av eit demokratisk samfunn. Norsk arbeidsliv er rekna som eit av dei mest demokratiske i verda, og norske arbeidstakarar rapporterer om høg innverknad på eigen arbeidssituasjon. Medverknad og medbestemming kan vere eit viktig bidrag til større produktivitet og verdiskaping, og til å legitimere vedtak og hindre ressurskrevjande konflikhtar. Medverknad og medbestemming er ei viktig side ved den norske modellen, som er med på å gjere norske verksemdar konkurransedyktige, samtidig som rettane til arbeidstakarane blir tekne hand om på ein god måte. Mange arbeidstakarar blir berørte av omstillingsprosessar. Medverknad og medbestemming er ein grunnleggjande føresetnad for å oppnå eit legitimt og jambyrdig partssamarbeid. Medbestemming kan også bidra til eit meir inkluderande arbeidsliv ved å styrkje sikkerheitsprosessane og det førebyggjande HMS-arbeidet i verksemdene gjennom mellom anna verneombodsordninga og arbeidsmiljøutvala.

Innføring av medverknads- og medbestemmingsordningane var omstridde og møtte mykje motstand. I dag er ordningane ein heilt naturleg del av det norske arbeidslivet og blir framheva som eit konkurransefortrinn.² Eit godt og institusjonalisert partssamarbeid legg vilkåra til rette for eit lågt konfliktnivå i norsk arbeidsliv. Det er ein viktig motivasjonsfaktor for mange arbeidstakarar å ha høve til å styre sin eigen arbeidskvardag, bli høyrde og få påverke avgjerder om eige arbeid. Medbestemming, ansvar og demokrati er sentrale verdiar i heile det norske utdanningssystemet, og det er truleg ei forventning blant nyutdanna om at desse verdiane også skal stå sterkt i arbeidslivet. I kunnskapsverksemdar har både leiarar og medarbeidarar ei forventning om sjølve å kunne påverke kva som skal gjerast, og korleis det skal gjerast. Kunnskap og kompetanseressursar hos den enkelte blir i seg sjølv ein arena for innverknad og medverknad. Ein arbeidssituasjon som er prega av at arbeidstakarane har høve til innverknad og kontroll, verkar også helsefremjande. Det er dokumentert at tilsette i yrke der ein i liten grad kan styre sin eigen arbeidskvardag, har større risiko for ei rekkje helseproblem, og dei pensjonerer seg tidlegare enn andre.

I delar av arbeidslivet kan det vere vanskelegare å gjennomføre medverknad og medbestemming. Det har vore ein auke i bedrifts- og eigarstrukturar der avgjerder som påverkar arbeidsmiljøet til dei tilsette, blir tekne andre stader enn hos arbeidsgivaren, til dømes i kjede-, konsern-, og franchisestrukturar. Det har òg vore ein auke i talet på arbeidstakarar som utfører arbeid i andre verksemdar enn der dei er tilsette. Også for arbeidstakarar som arbeider åleine, arbeider turnus utan faste kollegaer, arbeidsinnvandrarar osv. kan det vere vanskeleg å gjennomføre medverknad og medbestemming i praksis.

Det er etablert ei rekkje formelle og uformelle medverknads- og medbestemmingsordningar som skal sikre demokrati i arbeidslivet. Dei formelle, representative medverknads- og medbe-

¹ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*

² NOU 2010: 1. *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*

stemmingsordningane er forankra i både lov- og avtaleverket, gjennom arbeidsmiljølova, aksjelovene og i tariffavtalane. I tillegg finst det individuelle, uformelle medverknads- og medbestemningsarenaer der leiinga og dei tilsette møtest utan at det kan koplast til lov- eller avtaleverket, til dømes allmøte, medarbeidersamtalar osv. Representative ordningar set rammer og skal gjere det mogleg for den enkelte arbeidstakaren å ha innverknad på eigen arbeidssituasjon. For mange arbeidstakarar blir likevel den daglege dialogen med arbeidsgivaren opplevd som viktig, og som eit høve til å øve påverknad. Både den individuelle og den representative medverknaden og medbestemminga er viktig for resultatet av den daglege drifta, for utviklinga og framtida til verksemda. Dei representative ordningane legg premissane for den individuelle medverknaden og medbestemminga, og dermed er dei to innverknadsformene blitt avhengige av kvarandre og står ikkje i eit motsetningsforhold.³

Det er stort rom for lokale og sektorvise tilpassingar og fleksible løysingar, og dette blir også reflektert i praktiseringa av ordningane. Undersøkingar viser at arbeidsgivarane og arbeidstakarane tek opp saker der det til ei kvar tid er formålstenleg, uavhengig av kva som var den opphavlege og formelle intensjonen med ordninga.

Sett i forhold til andre land er ordningane godt utvikla. I 1980 fekk vi ei eiga føresegn i Grunnlova om dei tilsette sin rett til medbestemming på arbeidsplassen.⁴ Kunnskapen og praktiseringa av ordningane varierer likevel mykje frå sektor til sektor, og ikkje alle arbeidstakarar er inkluderte i dei formelle ordningane. Teknologiske og organisatoriske endringar i arbeidslivet aktualiserer behovet for nye tilpassingar av regelverket.

Arbeidsrettsleg kan dei tilsette si medbestemming definerast i relasjon til styringsretten til arbeidsgivaren.⁵ Fram til 1900-talet hadde arbeidarane i industrisamfunna liten sjanse til å verke inn på disposisjonane til arbeidsgivarane. Dei hadde inga medbestemming. Lønns- og arbeidsvilkår blei fastsette av arbeidsgivaren utan innblanding. Rundt 1900 var det i ferd med å vekse fram nye arbeidslivsrelasjonar i bedriftene. Lønn var i ferd med å bli eit forhandlingsspørsmål mellom arbeidarar, arbeidsgivarar og organisasjonane deira.⁶ Nokre fagorganiserte gjekk lenger og stilte krav om innverknad på lønn og arbeidstid, kven som skulle tilsetjast og seiast opp, kva for

maskinar og arbeidsmetodar som skulle brukast, og kva tempo det skulle arbeidast i. Dei ønskte å avgrense arbeidsgivarane sin styringsrett.

Fleire tradisjonar har prega utviklinga av medbestemningsordningane i Noreg. Ein av dei viktigaste og tidlegaste tradisjonane er knytte til forhandlingssystemet, det vil seie forhandlingsretten, retten til å føre tarifforhandlingar og inngå tariffavtalar. Den andre tradisjonen, som utvikla seg i etterkrigsåra, er medbestemming eller direkte medansvar gjennom representasjon i dei styrande eller avgjerande organa i bedrifta, og gjennom etablering av samarbeidsorgan.⁷ Desse tradisjonane er også omtalte i kapittel 13 om det organiserte arbeidslivet. Den tredje tradisjonen inneber medverknad og medbestemming i utforminga av eigen arbeidssituasjon, såkalla deltakar-demokrati.

14.2 Utbreiing og oppslutning

Kommunesektoren og statleg og privat sektor har introdusert dei ulike ordningane for medbestemming, medverknad og bedriftsdemokrati på ulike tidspunkt og har tilpassa ordningane til særtrekk ved arbeidslivsrelasjonane i den enkelte sektoren. Generelt har ordningane stor oppslutning, både hos leiarar og tilsette i arbeidslivet. Ordningane er ikkje berre aksepterte, men blir oppfatta som ein naturleg føresetnad for oppbygginga og verkemåten til det norske arbeidslivet. Dette gjeld på tvers av forankringsgrunnlag, sektorar, fagorganisering og tariffavtaledekning for ordningane. Men kunnskapen om ordningane kunne ha vore betre. Tilsette har betydeleg meir innverknad på eigen arbeidssituasjon enn dei har på arbeidsorganisering og oppbygginga og verkemåten til verksemda, same kva bransje eller sektor dei er knytte til.

Storleiken på verksemda og om det er mange eller få tilsette som arbeider på same staden, kan verke inn på høvet til innverknad for arbeidstakarane. Forholdet mellom leiinga og dei tilsette er gjerne tettare di mindre verksemda er. Di større verksemd, di mindre innverknad har gjerne arbeidstakarane. Undersøkingar viser at verksemdar med 10–49 tilsette skårar høgst på innverknad

³ Ibid.

⁴ Grunnlova § 110

⁵ Jakhelln, H. (2006). *Oversikt over arbeidsretten*. 4. utgåve

⁶ Bjørnson, Ø. (2003). Kamp og kvire: Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900–1940. I: Heiret, J. mfl. (2003). *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*

⁷ Bergh, T. (1991). *Medbestemmelse som etterkrigshistorisk forskningsfelt* Samarbeid og statlig styring 1945–1977. I: Heiret, J. mfl. (2003)

over eigen arbeidssituasjon, arbeidsorganisering og styring og organisering av verksemda.⁸ Når det gjeld individuelle kjenneteikn, rapporterer arbeidstakarar med høgre utdanning og som ikkje er leiarar, at dei har mindre innverknad på arbeidsorganiseringa enn dei som har lågare utdanning. Dette kan anten tolkast slik at dei med høgre utdanning har jobbar som er mindre fleksible enn dei med lågare utdanning, eller at dei med høgre utdanning har langt høgre forventningar til å øve innverknad på arbeidsorganiseringa i verksemdene.⁹

Når det gjeld ordningar forankra i arbeidsmiljølova, rapporterer drygt åtte av ti sysselsette at det finst verneombod i verksemda. Ordninga synest å vere noko meir utbreidd i offentleg enn i privat sektor. Når det gjeld arbeidsmiljøutval (AMU), er talet langt lågare. Totalt rapporterer drygt 60 prosent at ordninga er etablert. Blir utvalet avgrensa til verksemdar med 50 tilsette og fleire, stig prosentdelen til to tredjedelar. Forskjellen mellom leiarar og tilsette er markant. Nesten éin av ti leiarar (med personalansvar i verksemdar med 50 tilsette og fleire) veit ikkje om det er etablert AMU eller ikkje. Tilsvarende tal hos dei tilsette er 14 prosent. Den tredje ordninga er føresegnene om informasjon og drøfting i kapittel 8 i arbeidsmiljølova. Funna viser først og fremst at ordninga er ukjend for svært mange leiarar og tilsette, og at ho heng saman med dei andre ordningane. Er desse på plass, aukar sjansen kraftig for at ordninga med informasjon og drøfting er etablert.

Når det gjeld føresegnene i aksjelova om representasjon i styrande organ, er det grunn til å gå ut frå at dei tilsette i statleg eigde verksemdar eller i statlege institusjonar med styre (til dømes Lånekassa, universiteta osv.) i all hovudsak er representerte. Det same gjeld i kommunalt eigde selskap.¹⁰ I privat sektor rapporterer drygt seks av ti at tilsettereprerentasjon i styrande organ er på plass. Storleik er ei sentral forklaring: Di større verksemda er, di større sjanse for å finne tilsettereprerentantar i styret. Om selskapa er mor/dotter eller sjølvstendige selskap, synest ikkje å påverke om det blir valt tilsettereprerentantar eller ikkje. Familieeige har ein negativ verknad. Utanlandsk eigarskap ser ikkje ut til å ha noko å seie for om ordningane blir etablerte eller ikkje. 52 prosent av konserna har representantar frå dei tilsette i styret.

⁸ Falkum, E. mfl. (2009)

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

I tillegg til dei lovbestemte ordningane finst det ei rekkje avtalebaserte ordningar for medbestemming og medverknad. Åtte av ti rapporterer at det finst tillitsvalde i verksemda. Ordninga er noko mindre utbreidd i privat sektor enn i offentleg sektor. Det finst også arenaer i mange verksemdar der leiinga og dei tilsette møtest utan at dette er forankra i lov- eller avtaleverk, til dømes medarbeidersamtalar, allmøte og liknande. Sjå kapittel 11 for nærmare omtale av utbreiinga av medverknads- og medbestemmingsordningane i norsk arbeidsliv.

14.3 Medverknads- og medbestemmingsutvalet

14.3.1 Om utvalet

Medverknads- og medbestemmingsutvalet blei oppnemnt ved kongeleg resolusjon 27. februar 2009 og leverte innstillinga NOU 2010: 1, *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet* til Arbeidsdepartementet 18. mars 2010.

Noko av bakgrunnen for at utvalet blei sett ned, er at reglane på området har utvikla seg sporadisk over tid, og at dei tidlegare ikkje er blitt vurderte i samanheng. Det har derfor vore eit behov for ein analyse av om gjeldande reglar er tidsmessige og formålstenlege – også for eit framtidig arbeidsliv.

Med bakgrunn i mandatet har utvalet gjort greie for dei ulike medverknads- og medbestemmingsordningane og den historiske utviklinga av dei. Det er også gitt ei kort oversikt over dei mest sentrale EU-direktiva på området og dei lov- og avtalebaserte medverknads- og medbestemmingsordningane i Sverige og Danmark. To Fafo-undersøkingar¹¹ ligg til grunn for den oversikta som er gitt over praktiseringa av det norske medverknads- og medbestemningssystemet. På grunnlag av korleis desse ordningane fungerer i praksis, har utvalet vurdert og prioritert på kva område det er behov for vidareutvikling av dei ulike ordningane for eit framtidig arbeidsliv. Utvalet har gjort ei særleg vurdering av verneorganisasjonen si rolle i forhold til det ytre miljøet.

14.3.2 Utvalet sine vurderingar og forslag

Det er utvalet si oppfatning at demokrati i arbeidslivet er eit gode i seg sjølv, og at medverknads- og

¹¹ Ibid. og Hagen, I.M. (2008). *Ansatte i styret. Statusrapport 2007*

Boks 14.1 Mandatet for utvalet

«Utvalget skal foreta en bred gjennomgang av regelverket for medvirkning og medbestemmelse. Utvalget skal gjennom sitt arbeid fremskaffe vesentlig bedre kunnskap enn i dag om hvordan reglene om medvirkning og medbestemmelse praktiseres i norsk arbeidsliv. Utvalget skal gjennomgå de ulike ordningene og vurdere dem hver for seg og i sammenheng. En slik helhetlig gjennomgang har tidligere ikke blitt gjennomført, og utvalget skal vurdere de ulike reglene om medvirkning og medbestemmelse med sikte på å komme fram til om dagens ordninger er tilfredsstillende eller om det bør tas sikte på å finne fram til andre ordninger. En slik samlet gjennomgang gir også anledning til å sette spørsmålene om medbestemmelse og medvirkning på dagsorden i samfunnsdebatten på en seriøs måte.

Utvalget skal:

- Beskrive utviklingen av de ulike medbestemmelsesordningene.

- Vurdere hvordan dagens ulike lovbestemte medbestemmelsesordninger fungerer i praksis.
- Ordningene skal vurderes hver for seg og i sammenheng, herunder kartlegge hvilke saker som behandles i hvilke fora.
- Vurdere verneombudets og arbeidsmiljøutvalgets mulige ansvar i forhold til det ytre miljø.
- Vurdere, samt prioritere på hvilket/hvilke område/områder det eventuelt er behov for videreutvikling av de ulike medbestemmelsesordningene for et fremtidig arbeidsliv.
- På bakgrunn av sitt arbeid, fremme eventuelle lovforslag og/eller andre tiltak.
- Utvalget skal utrede økonomiske og administrative og andre vesentlige konsekvenser av eventuelle forslag, og minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk innenfor vedkommende område.»

medbestemmingsordningane har ein sjølvstendig verdi på dette grunnlaget. Det går vidare fram av innstillinga at «Medvirknings- og medbestemmelsesordningene utgjør en sentral del av det vi kaller «den norske modellen», som i den senere tid har fått mye positiv oppmerksomhet, også fra utlandet. Dette fordi den bidrar til å gjøre norske virksomheter konkurranse- og omstillingsdyktige, samtidig som rettighetene til arbeidstakerne ivaretas på en god måte.» Utvalet viser også til at det synest å vere brei oppslutning om ordningane i det norske arbeidslivet, og at dei ordningane vi har i dag, i hovudsak er gode og velfungerande der dei er etablerte.

Den norske representative samarbeidsmodellen har etter utvalet si oppfatning vist seg som eit av dei viktigaste konkurransefortrinna for norsk økonomi, og dagsorden bør derfor, etter utvalet si oppfatning, heller vere vidareutvikling enn brot med modellen. Utvalet har peikt på fire utfordringar i ei slik vidareutvikling:

- Større merksemd omkring demokrati i arbeidslivet som del av ein overordna demokratidebatt
- Inkludering av fleire arbeidstakarar i dagens ordningar
- Endringar i arbeidslivet som utfordrar dagens lov- og avtaleverk

- Større effekt av ordningane i verksemdar der dei blir praktiserte

I hovudsak meiner utvalet at strukturane for medverknad og medbestemming i lovverket er bra, men at det framleis finst uutnytta potensial for ordningane, både når det gjeld meir bruk og betre utnytting:

- Utnyttinga av ordningane innanfor rammene i lova er ufullstendig.
- Obligatoriske ordningar er ikkje alltid etablerte.
- Etablerte ordningar blir ikkje alltid praktiserte i tråd med intensjonane i lovverket.
- Frivillige ordningar er ikkje tekne i bruk i alle verksemdar som kunne hatt dei.
- Reglane gjeld ikkje for alle verksemdar.

At ordningane ikkje blir tekne i bruk eller ikkje blir praktiserte på ein måte som verkeleggjer både det demokratiserande og det produktivitets-skapande elementet, kan etter utvalet si oppfatning ha fleire årsaker: mangel på kunnskap om ordningane, mangel på vilje og/eller at aktørane ikkje ser verdien av ordningane.

Sjølv om det var semje i utvalet i synet på verdien av medverknads- og medbestemmingsordningane, var det til dels stor usemje mellom sær-

leg arbeidsgivar- og arbeidstakarrepresentantane i utvalet når det gjeld behovet for tiltak for å få fleire til å bli omfatta av ordningane og for å vida-reutvikle dei.

Hovudkonklusjonane til utvalet, som det var brei semje om, kan oppsummerast i desse punkta:

- Meir kunnskap om ordningane vil føre til meir bruk og meir medverknad og medbestemming.
- Det er behov for treparts samarbeidsarenaer (mellom tilsynsetatane og partane i arbeidslivet).
- Det er behov for meir forskingsbasert kunnskap om verdien av medverknads- og medbestemmingsordningane.
- Det er behov for å klargjere rolla og oppgåvene til verneorganisasjonen, særleg når det gjeld omstillingar, psykososiale/organisatoriske problemstillingar og kontrolltiltak.

Fleirtalet i utvalet meiner:

- Det kan vere grunn til å senke tersklane for styrerepresentasjon, men utan at fleirtalet konkretiserer kvar terskelen bør liggje.
- Høve til å avtale «konsernnordningar» vil truleg gjere at det blir oppretta konsernnordningar i fleire konsern.
- Det er ikkje behov for å endre tersklane for plikt til å etablere verneombod og arbeidsmiljøutval.
- Verneorganisasjonen bør framleis konsentrere seg om HMS, og oppgåvene bør ikkje utvidast til å omfatte det ytre miljøet.

Halvparten av utvalet meiner:

- Dagens regelverk fungerer tilfredsstillande ved at det ikkje er til hinder for å etablere verneorganisasjon på konsernnivå i tillegg til den som skal etablerast i den enkelte verksemda.
- Det er ikkje behov for å påleggje felles medverknads- og medbestemmingsordningar i til dømes franchiseforhold eller andre tilfelle der fleire arbeidsgivarar er knytte saman i avtaleforhold.

Halvparten av utvalet meiner:

- Frivillig verneorganisasjon på konsernnivå bør lovfestast.
- Det bør etablerast tilsettereferentasjon i franchise- og avtaleforhold.

Mindreparten meiner:

- Det bør leggjast betre til rette for styrereferentasjon ved at verksemdene bør førebu og

gjennomføre val der krava til styrereferentasjon er oppfylte.

Dei enkelte forslaga blir nærmare omtalte under departementet sine vurderingar.

14.4 Ordningane for medverknad og medbestemming er gode og velfungerande

I likskap med utvalet meiner departementet at dei ordningane vi har for medverknad og medbestemming i arbeidslivet, i all hovudsak er gode og velfungerande. Ordningane sikrar rettane til arbeidstakarane på ein god måte, ved at dei blir involverte i drifta av verksemda. Samtidig er dei eit viktig bidrag til å gjere norske verksemdar konkurranse- og omstillingsdyktige. Det blir også vist til at det er brei oppslutning om ordningane, både blant leiarar og tilsette.¹²

Utvalet har ikkje foreslått omfattande endringar av dei gjeldande ordningane. Departementet legg derfor til grunn at det ikkje er behov for store endringar, men berre nokre mindre endringar av enkelte av ordningane.

Departementet vil peike på at delar av norsk arbeidsliv er uorganisert, noko som viser seg å ha betydning både for medvitet om og etterlevinga av medverknads- og medbestemmingsordningane. Som følgje av større arbeidsinnvandring dei seinare åra er det også mange arbeidstakarar med ein annan kulturell bakgrunn som ikkje nødvendigvis har den same tradisjonen for og dermed forventninga til at det finst ordningar for medverknad og medbestemming på arbeidsplassen.

Dette tilseier at det er nødvendig å leggje sterk vekt på medverknads- og medbestemmingsordningane og den verdien dei har for norsk arbeidsliv.

I tillegg til at kunnskapen om medverknads- og medbestemmingsordningane må forbeholdast, bør det òg vurderast om det er andre tiltak som kan vere med på å gjere det lettare å etablere og bruke dei ordningane som gjeld i dag, til dømes gjennom forenklingar av regelverket.

Medverknads- og medbestemmingsordningane er viktige både for arbeidstakarane og verksemdene, og dei inngår som ein del av demokratiet. Likevel er ikkje alle omfatta av desse ordningane. Dagens regelverk set ulike grenser, knytte til storleiken på verksemda, for når ordningane skal brukast. Etter departementet si meining bør

¹² Falkum, E. mfl. (2009)

det derfor vurderast om det er nokon av medverknads- og medbestemmingsordningane som bør utvidast til å omfatte fleire arbeidstakarar.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet si innstilling blei send på brei høyring, med høyringsfrist 25. juni 2010. Synet til høyringsinstansane er i stor grad samanfallande med utvalet sine vurderingar, slik at arbeidstakarorganisasjonane støttar forslaga og vurderingane frå representantane frå arbeidstakarsida, og arbeidsgivarorganisasjonane er einige i forslaga og vurderingane frå arbeidsgivarrepresentantane. Departementet har derfor ikkje funne det nødvendig å gi att høyringsfråsegnene i eit eige punkt, men vil vise til enkelte av dei synspunkta som har kome fram, der det er formålstenleg.

14.5 Korleis auke utbreiinga og forbetre utnyttinga av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane?

Sjølv om det er etablert ordningar for medverknad og medbestemming i ein stor del av verksemdene, viser undersøkingar at det likevel er mange stader dette ikkje er gjort. Det har også vist seg at ordningane heller ikkje alltid blir praktiserte slik det var tenkt.

Ei av hovudutfordringane er derfor å auke utbreiinga og forbetre utnyttinga av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane. Eit av dei viktigaste tiltaka/verkemidla for å få dette til, er etter departementet sitt syn å auke kunnskapen og medvitet om dei.

14.5.1 Meir kunnskap

Undersøkingar viser at det er mange verksemdar som ikkje har verneombod eller arbeidsmiljøutval sjølvsjøl om dei har plikt til det etter lova, eller at dei etablerte ordningane ikkje alltid blir praktiserte i samsvar med intensjonane i lova. Dette kan mellom anna kome av manglande kunnskap eller medvit hos arbeidsgivaren. Dei frivillige ordningane, som til dømes dei tilsette sin rett til styrerepresentasjon, blir heller ikkje nytta fullt ut. Årsaka kan vere at arbeidstakarane ikkje kjenner til at ordningane eksisterer, eller at dei faktisk er omfatta av dei. Mellom anna viser Falkum mfl. 2009¹³ at kunnskapen om medverknads- og medbestemmingsordningane kan bli betre, både blant leiarar og tilsette. Vidare kan den manglande bru-

ken kome av at det ikkje finst noko ønske om å bruke dei, anten fordi ein ikkje ser verdien av dei, eller fordi det ikkje er ein kultur i verksemda for medverknad og medbestemming frå dei tilsette.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Eit samla utval har vist til at det bør vurderast nærmare korleis ordningane kan bli betre kjende. Utvalet meiner at det bør bli gitt betre opplæring og informasjon om ordningane og dei positive sidene ved dei, slik at motivasjonen til å bruke ordningane blir styrkt. I tillegg har *utvalet* vist til at kunnskap om ordningane for medverknad og medbestemming i arbeidslivet, som ein grunnleggjande demokratisk verdi, utgjer ein del av allmennutdanninga. Etter *utvalet* sitt syn bør kunnskapsformidlinga skje på fleire nivå og område, både gjennom det formelle utdanningssystemet og på arbeidsplassane.

Utvalet meiner at det er behov for å leggje større vekt på opplæring i medverknads- og medbestemmingsordningane i ungdomsskulen, i den vidaregåande skulen og på høgskular og universitet.

Vidare har *utvalet* vist til at det er viktig at både arbeidsgivarar og arbeidstakarar kjenner til dei formelle reglane for medverknad og medbestemming, og at dei derfor bør få god opplæring om medverknad og medbestemming i norsk arbeidsliv. Arbeidsgivarar, verneombod og medlemmer av arbeidsmiljøutval skal etter lova få opplæring i arbeidsmiljø. Opplæringa skal også omfatte reglane om medverknad og medbestemming. *Utvalet* har derfor framheva kor viktig det er at det blir drive eit godt utviklingsarbeid i samarbeid mellom leiarar og representantar for arbeidstakarane. *Utvalet* har også oppmoda til å behandle temaa medverknad og medbestemming i leiarutviklingsprogram.

Utvalet har i tillegg peikt på at det er viktig å styrkje Arbeidstilsynet si orienterings- og rettleingsverksemd. Når det gjeld samarbeid mellom partane og Arbeidstilsynet, viser *utvalet* til at dei siste åra er etablert fleire samarbeidsarenaer, mellom anna Rådet for Arbeidstilsynet og Regelverksforum, og *utvalet* foreslår at dette samarbeidet blir vidareutvikla. *Utvalet* meiner vidare at Arbeidstilsynet bør utvikle nye arenaer for læring på lokalplanet, og foreslår at Arbeidstilsynet tek initiativ til og legg til rette for liknande deltaking på verksemdsnivå. I tillegg meiner *utvalet* at Arbeidstilsynet bør utvikle fleire trepartsarenaer på sentralt nivå for bransje- og sektorretta erfa-

¹³ Ibid.

rings- og kunnskapsdeling, etter modell av Petroleumstilsynet sitt Sikkerhetsforum.

Departementet si vurdering

Ein avgjerande føresetnad for at medverknads- og medbestemmingsordningane faktisk blir brukte, er kunnskap og medvit om at ordningane eksisterer og er viktige. For å auke bruken av medverknads- og medbestemmingsordningane, både dei lovfesta og dei frivillige, er det derfor viktig å auke kunnskapen og medvitet om dei ulike ordningane, og den verdien dei har for arbeidstakarane og verksemdene.

Det er fleire nivå og arenaer for å formidle kunnskap om ordningane. I det formelle utdanningssystemet inngår temaet medbestemming og medverknad mellom anna i fellesfaget samfunnsfag. Faget har fleire kompetansemål knytte til demokrati og medverknad på barnetrinnet, ungdomstrinnet og i vidaregåande opplæring. I tillegg har alle elevar faget «elevrådsarbeid» på ungdomstrinnet. Dette faget skal vidareutvikle elevane si demokratiforståing og evna til demokratisk medverknad og deltaking i demokratiske prosessar. Det er fleire læreplanar som har mål som peiker på dette. I ein rapport¹⁴ der norske læreplanar blei samanlikna med læreplanar i fem andre land (Sverige, Danmark, Finland, Skottland og New Zealand), blei det funne at måla i dei norske læreplanane skil seg ut ved å framheve eleven som ein aktiv deltakar som skal utvikle demokratiske haldningar for å bli ein samfunnsaktiv borgar. Opplæring i og kunnskap om «arbeidsrelasjonar og dynamikken i arbeidslivet» er dessutan eit innslag i alle dei yrkesfaglege opplæringane. Fagopplæringa i Noreg byggjer på ein modell der to år av den totalt fireårige opplæringa, med eitt års verdiskaping i tillegg til tre års opplæring, skjer i vidaregåande skule i dei yrkesfaglege utdanningsprogramma. I løpet av desse to åra får elevane opplæring i ulike sider ved arbeidslivet, til dømes regelverk knytt til arbeidsutøving, kvalitetssikring og internkontroll osv. Dei to siste åra av opplæringa er lagd til bedrifter der elevane får opplæring samtidig som dei er lærlingar. I opplæringa som skjer i verksemdene, inngår mellom anna arbeidsrelasjonar og dei lovbestemte medbestemmings- og medverknadsordningane som ein naturleg del.

For å auke elevane si forståing av kor viktig partssamarbeidet er, og korleis ordningane funge-

rer i praksis, vil departementet oppfordre til at samarbeidet mellom skulane og partane i arbeidslivet blir styrkt. Det kan til dømes skje ved at arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane kan vere bidragsytarar i opplæringa innanfor dei rammene læreplanverket legg.

Det er arbeidsplassen som er den mest sentrale arenaen for å auke kunnskapen og medvitet om ordningane for medverknad og medbestemming. Departementet meiner i likskap med utvalet at det er viktig med kjennskap til dei formelle reglane for medverknad og medbestemming, både blant arbeidsgivarane og blant arbeidstakarane. I tillegg er det viktig med kunnskap om korleis gode ordningar kan fungere i praksis.

Det er særleg viktig at arbeidsgivarane har god kunnskap om ordningane. Det blir i den samanhengen vist til at det er arbeidsgivaren som har ansvaret for at reglane om verneombod i arbeidsmiljølova blir etterlevde, mellom anna gjennom ei plikt til å sørgje for at det blir valt eit verneombod i verksemda, og at verneombodet kan utføre oppgåvene sine etter intensjonane i lova. Arbeidsgivaren skal også sørgje for at verneombodet får den opplæringa som er nødvendig for å kunne utføre vervet på ein forsvarleg måte. Vidare har arbeidsgivaren ansvar for at føresegnene om arbeidsmiljøutval blir oppfylte. Departementet vil derfor understreke at det er viktig at medverknad og medbestemming inngår som ein sentral del av opplæringa av den øvste leiaren og dei andre leiarane i verksemda, slik at arbeidsgivarane blir best mogleg rusta til å oppfylle det ansvaret dei har etter lova. Dette er også viktig for å bidra til god kulturbygging for medverknad og medbestemming i verksemdene.

I tillegg kan styresmaktene, til dømes gjennom råd, regelverksforum og bransjesatsingar i Arbeidstilsynet leggje vekt på verdien av medverknads- og medbestemmingsordningane. I samband med informasjonsarbeidet om den nye regelverksstrukturen under arbeidsmiljølova (jf. punkt 15.3), vil det også bli lagt vekt på ordningane for arbeidstakarmedverknad, noko som kan auke kunnskapen og medvitet om desse ordningane. Departementet vil understreke at også andre av dei tiltaka som er foreslått i meldinga, kan bidra til meir kunnskap om medverknads- og medbestemmingsordningane.

14.5.2 Klargjering av oppgåvene til verneorganisasjonen

Verneorganisasjonen skal verne interessene til arbeidstakarane i saker som gjeld arbeidsmiljøet.

¹⁴ Kirsten Sivesind i samarbeid med faggrupper i Utdanningsdirektoratet. Sivesind, K. mfl. (2011). *Kunnskap og læringssambisjonar for ungdom i seks land*

Det omfattar både fysiske, organisatoriske og psykososiale forhold på arbeidsplassen.

Medverknads- og medbestemningsutvalet sine vurderingar og forslag

Utvalet drøfta rolla og funksjonen til verneorganisasjonen. *Utvalet* si erfaring er at dagens ordning med verneombod og arbeidsmiljøutval er viktige for å sikre arbeidstakarane deltaking og innverknad på arbeidsmiljøarbeidet på den enkelte arbeidsplassen. For verksemdene sin del utgjer medverknaden frå arbeidstakarane eit viktig bidrag til arbeidet med å halde oppe eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø, og at dei ulike krava til arbeidsmiljøet blir oppfylte. SINTEF si undersøking frå 2007 om rolla og funksjonen til verneombodet,¹⁵ konkluderer med at ordninga med verneombod og arbeidsmiljøutval er veletablert og velfungerande, men at verneomboda ønskjer seg høgre status og at dei blir meir synlege. Ein Fafo-rapport¹⁶ stadfestar òg inntrykket av at ordningane med verneombod og arbeidsmiljøutval er utbreidde i stor grad, og at det har høg legitimitet og stor oppslutning i verksemdene.

I opplistinga i arbeidsmiljølova av konkrete saker verneomboda særleg skal sjå på og arbeidsmiljøutvalet skal behandle, er det særleg lagt vekt på dei tradisjonelle arbeidsmiljøutfordringane, til dømes det fysiske arbeidsmiljøet. SINTEF si undersøking¹⁷ viser også at dette er dei utfordringane som får mest merksemd i praksis, og som det er lettast å ta tak i og setje i verk tiltak mot. Det er også her det er lettast å sjå resultat raskt.

I mandatet til utvalet blei det peikt på at arbeidsmiljøutfordringane i arbeidslivet i stadig større grad er knytte til dei sosiale og psykiske sidene av arbeidsmiljøet. Som ei følgje av dette, og den stadig sterkare merksemda retta mot arbeidsmiljøkonsekvensar som følgje av omstillingane i samfunnet og i arbeidslivet, har *utvalet* sett behov for å klargjere rolla til verneombodet og arbeidsmiljøutvalet særleg i forhold til omstillingar, psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar og kontrolltiltak.

Sjølv om det dreiar seg om problemstillingar verneorganisasjonen skal engasjere seg i også etter det gjeldande regelverket, er det *utvalet* si erfaring at verneorganisasjonen i varierende grad faktisk engasjerer seg i slike problemstillingar.

Trass i at det har skjedd store forbetringar når det gjeld fysisk arbeidsmiljø, meiner utvalet at det framleis er viktig å ha merksemda retta mot medverknad og medbestemming også her.

Departementet si vurdering

I likskap med Medverknads- og medbestemningsutvalet meiner departementet at dei ordningane vi har med verneombod og arbeidsmiljøutval, er viktige for å sikre arbeidstakarane deltaking og innverknad på eigen arbeidsplass, og at ordningane verkar i praksis.

Sjølv om regelverket i stor grad er oppteke av fysiske arbeidsmiljøfaktorar, er det likevel klart at verneorganisasjonen også etter gjeldande rett har ei viktig rolle og ein viktig funksjon i samband med mellom anna omstillingar, psykososiale/organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar og kontrolltiltak. Når det viser seg at verneorganisasjonen reint faktisk ikkje engasjerer seg i desse problemstillingane i tilstrekkeleg grad, kan det tyde på at oppgåvene til verneorganisasjonen ikkje er godt nok kjende eller er tydelege nok.

Mange arbeidstakarar opplever fleire store og små omstillingar, nedbemanningar og andre endringar i løpet av arbeidslivet sitt. Stadig ny teknologi, nye informasjons- og kommunikasjonssystem fører til endringar i produksjonsprosessar og næringar. Slike omstillingsprosessar kan føre til store arbeidsmiljøutfordringar, og det viser seg at medbestemming og medverknad frå dei tilsette si side er avgjerande for at prosessane skal kunne gjennomførast på ein god måte. Det kan sjå ut som at dersom ikkje målet med omstillinga og gjennomføringsprosessen er forankra hos dei tilsette, kan det skape uvisse og meir konfliktylte omstillingsprosessar.

Sjølv om verneombodet og arbeidsmiljøutvalet etter dagens regelverk skal involverast i omstillingsprosessar som ein meiner kan ha innverknad på arbeidsmiljøet, viser det seg at dei av og til kjem for seint inn i planlegginga og gjennomføringa av omstillingsprosessar, eller at dei ikkje får medverke slik dei skal. For å sikre nødvendig medverknad frå dei tilsette i både planlegginga og gjennomføringa av omstillingsprosessar er departementet derfor einig med utvalet i at det kan vere behov for å tydeleggjere oppgåvene til verneorganisasjonen i samband med omstillingar, til dømes i rettleiingar til regelverket og i kursopplegg retta mot vernetenesta.

Verneombod og arbeidsmiljøutval skal arbeide for å sikre eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. Dette gjeld både det fysiske og det psykososiale og

¹⁵ Torvatn, H. mfl. (2007). *Partner for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*

¹⁶ Falkum, E. mfl. (2009)

¹⁷ Torvatn, H. mfl. (2007)

organisatoriske arbeidsmiljøet. Psykososiale problemstillingar som trivsel på jobben, motivasjon, samarbeid, meistring og læring som grunnlag for førebygging og stimulering av helsefremjande arbeid blir stadig viktigare faktorar i arbeidslivet.

Samarbeid mellom dei tilsette og verksemdene for å kunne handtere arbeidsmiljøutfordringane på ein god måte på arbeidsplassane er avgjerande, og verneorganisasjonen er ein viktig arena i så måte.

Departementet er av den oppfatning at psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar er ein viktig del av oppgåvene til verneorganisasjonen, og at dette må kome tydeleg fram av regelverket og rettleiingane til det. I den grad dette ikkje skjer i praksis i tilstrekkeleg grad, er departementet einig med utvalet i at det kan vere behov for å synleggjere verneorganisasjonen si rolle i denne samanhengen.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet drøfta også verneorganisasjonen si rolle i samband med kontrolltiltak. Bakgrunnen er mellom anna at den teknologiske utviklinga har gjort det lettare å utføre overvaking, kontroll og avrapportering. Teknologiske løysingar som tv-kamera, elektronisk tids- og aktivitetsregistrering, tilgangskontroll osv. har i stor grad erstatta den menneskelege kontrollen som tidlegare blei utført av kollegaer og sjefen. Slike kontrolltiltak kan vere svært viktige for arbeidsmiljøet.

Det følgjer allereie av gjeldande lovgiving at verneombod og arbeidsmiljøutval skal involverast ved innføring av kontrolltiltak som kan ha innverknad på arbeidsmiljøet, men i likskap med utvalet meiner departementet at det likevel kan vere behov for å synleggjere i regelverket eller i rettleiingar at verneombod og arbeidsmiljøutval skal involverast i drøftingar knytte til arbeidsmiljømessige konsekvensar av innføring og endring av kontrolltiltak. Departementet er også her einig i at det kan vere behov for å utdjupe verneorganisasjonen si rolle i slike situasjonar.

Særleg omstillingsprosessar og innføring av kontrolltiltak er oppgåver som også dei fagforeiningstillitsvalde gjerne er involverte i. Oppgåvene til dei fagforeiningstillitsvalde når det gjeld slike problemstillingar og verneomboda sine oppgåver knytte til dei arbeidsmiljømessige konsekvensane ved omstillingar og kontrolltiltak, kan tenkjast å vere overlappende. I likskap med utvalet legg departementet til grunn at utfordringar knytte til rolle- og oppgåvefordeling i slike tilfelle må drøftast og løysast på den enkelte arbeidsplassen.

Departementet vil ta ein gjennomgang av den rolla verneorganisasjonen har når det gjeld omstil-

lingar, psykososiale/organisatoriske arbeidsmiljøfaktorar og kontrolltiltak, med sikte på ei nærare avklaring i rettleiingar og i kursopplegg for vernetenesta.

14.5.3 Rett til styrerepresentasjon – undersøkingsplikt for arbeidsgivaren

Innleiing

Dei tilsette i ei rekkje føretaksformer/verksemdar har rett til å velje éin eller fleire av medlemmene i det styrande organet for selskapet. I eit aksje- eller allmennaksjeselskap med fleire enn 30 tilsette kan dei tilsette krevje at ein styremedlem og ein observatør skal veljast av og blant dei tilsette. I selskap med fleire enn 50 tilsette kan dei tilsette krevje at inntil ein tredjedel og minst to av styremedlemmene blir valde av og blant dei tilsette.

Det er dei tilsette som etter dagens regelverk må ta initiativet og fremje eit krav om styrerepresentasjon overfor selskapet når vilkåret for representasjon er oppfylt. Vidare følgjer det av regelverket at eit fleirtal av dei tilsette må stille seg bak dette kravet.

Ei undersøking frå Fafo¹⁸ viser likevel at retten til å vere representert i styret ikkje er nytta i alle selskap der dei tilsette har rett til representasjon. Vidare viser undersøkinga at det er i selskapa med mellom 30 og 49 tilsette at graden av tilsettere representasjon i styret er lågast. I denne gruppa er det 42 prosent av selskapa som har representantar frå dei tilsette i styret. I selskap med meir enn 50 tilsette er det etablert tilsettere representasjon i 52 prosent av selskapa.

Representasjon frå dei tilsette i styret for selskapet er positivt på fleire måtar. For det første er dei tilsettevalde representantane gjennom den kunnskapen dei har om verksemda, med på å gi eit breiare avgjerdsgrunnlag for styret. Fafo-undersøkinga¹⁹ viser at tilsettere representasjon i styret mellom anna bidreg til ei forbetring av drifta av verksemda. Dette skjer til dømes gjennom at vedtak i styret blir legitimerte blant dei tilsette, og ved at dei tilsettevalde representantane fremjar forslag om forbetring av drifta. Særleg i samband med omstillingsprosessar er dette viktig.

Ettersom det berre er etablert tilsettere representasjon i styret i mindre enn halvparten av verksemdene der vilkåret for slik representasjon er oppfylt, er det eit mål å få fleire enn i dag til å bruke den retten til styrerepresentasjon som dei faktisk har.

¹⁸ Falkum, E. mfl. (2009)

¹⁹ Ibid.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Utvalet har vurdert vilkåra om at det er dei tilsette som må setje fram eit krav om styrerepresentasjon, og at dette kravet må støttast av eit fleirtal av dei tilsette. *Fleirtalet i utvalet* meiner at dei vilkåra som gjeld i dag, bør først vidare. *To av medlemmene* meiner at selskap som har fleire enn 50 tilsette, likevel skal ha ei plikt til å undersøkje om arbeidstakarane ønskjer å vere representerte i styret. Dersom eit fleirtal av dei tilsette etter eit slikt initiativ gir uttrykk for at dei ønskjer å vere representerte i styret, skal selskapet sørge for at det blir oppretta eit valstyre. *Mindretalet i utvalet* vil ikkje knyte retten til bedriftsdemokrati til eit krav om at meir enn halvparten av dei tilsette må ønske dette. Etter deira syn bør representasjon i styrande organ vere ein del av arbeidsplassdemokratiet, slik at hovudregelen er representasjon. Dette kan etter mindretalet sitt syn gjennomførast ved at selskap med fleire enn 30 tilsette blir pålagde ei plikt til å leggje til rette for val av tilsettere- representantar til styret.

Departementet si vurdering

Etter departementet sitt syn bør representasjon for dei tilsette i styret i utgangspunktet vere knytt til eit ønske hos dei tilsette om at dei vil ha slik representasjon. Slik departementet vurderer det, er dette ein viktig føresetnad for eit velfungerande bedriftsdemokrati. Og det er også naturleg at det bør vere eit fleirtal av dei tilsette som stiller seg bak eit slikt krav. Dette sikrar ei viss oppslutning blant dei tilsette om å innføre ei slik ordning. Departementet vil også peike på at styremedlemmer som er valde av og blant dei tilsette, har same styreansvar som dei aksjonærvalde styremedlemmene, og at tilsette derfor ikkje bør «tvingast» inn i eit styreverv.

Når det gjeld den manglande utnyttinga av retten til å vere representert i styret, er det grunn til å tru at dette kjem av at dei tilsette har manglande kunnskap om ordninga, eller at dei ikkje er klar over at dei faktisk er omfatta av ordninga. Sjølv om tilsettere- representasjon i styret bør vere avhengig av at eit fleirtal av dei tilsette ønskjer det, meiner departementet likevel at eit aktuelt tiltak for å få fleire til å ta i bruk rettane sine kan vere å la *selskapet* ta initiativ til å undersøkje om dei tilsette ønskjer ein slik representasjon.

Ei undersøkingsplikt for selskapet vil etter departementet si vurdering først og fremst vere formålstenleg i dei tilfella der representasjonsret-

ten ikkje er teken i bruk fordi dei tilsette har manglande kjennskap til ordninga med tilsettere- representasjon i styret. Departementet går også ut frå at ei undersøkingsplikt kan føre til ei bevisstgje- ring om ordninga og gjennom det skape ein kultur som gjer at arbeidstakarane ønskjer å bruke representasjonsretten sin.

Ettersom det viser seg at det er selskapa med mellom 30 og 49 tilsette som har den lågaste gra- den av utnytting av ordningane, bør undersø- kingsplikta gjelde når vilkåret for tilsettere- representasjon er oppfylt, det vil seie når det er fleire enn 30 tilsette i selskapet, og ikkje over 50 tilsette, slik delar av utvalet foreslo.

På bakgrunn av dette vil departementet sende på høyring eit forslag om å gi selskapet ei plikt til å undersøkje om dei tilsette ønskjer å vere repre- senterte i styret når retten til slik representasjon er til stades.

Departementet er kjent med at det i somme til- felle kan vere vanskeleg å få mobilisert eit fleirtal av dei tilsette slik at det kan setjast fram eit krav om styrerepresentasjon direkte overfor verksemda. I eit slikt tilfelle kan ein søkje Bedriftsdemokrati- nemnda om unntak frå vilkåret om at eit fleirtal av dei tilsette i selskapet må stille seg bak kravet om styrerepresentasjon. Ei nærmare utgreiing om dette er gitt under punkt 14.5.5 om søknadskompe- tanse til Bedriftsdemokratinemnda.

14.5.4 Etablering av konsernordning etter avtale

Innleiing

Eit konsern består av eit morselskap med eitt eller fleire dotterselskap. Etter aksje- og allmennaksje- lova blir eit selskap rekna som morselskap der- som det gjennom avtale eller som eigar av aksjar eller partar i selskap har bestemmande innverk- nad over dette selskapet, som då blir rekna som dotterselskap. Eit selskap blir alltid rekna for å ha bestemmande innverknad dersom selskapet eig så mange aksjar eller delar i eit anna selskap at dei representerer fleirtalet av stemmene i det andre selskapet. Det same gjeld dersom selskapet har rett til å velje eller avsetje eit fleirtal av medlem- mene i styret for det andre selskapet.

Etter dei reglane som gjeld i dag, kan ein søkje Bedriftsdemokratinemnda om etablering av ei fel- les representasjonsordning i konsernforhold, ei såkalla konsernordning. Ei slik ordning inneber at dei tilsette i heile eller delar av konsernet kan vel- jast og kan røyste ved val av tilsettere- representantar til styret i morselskapet. Det same gjeld for grup-

per av føretak som er knytte saman gjennom eigarinteresser eller felles leingi.

Grunngivinga for ei slik felles representasjonsordning er at avgjerdene som blir tekne i styret for morselskapet, ofte er viktige for dotterselskapa. Bedriftsdemokratiske omsyn tilseier derfor at dei tilsette i dotterselskapa også bør kunne vere representerte i styret for morselskapet.

Departementet si vurdering

Departementet har nyleg gjennomgått regelverket om dei tilsette sin rett til representasjon med sikte på å forenkle og oppdatere dette regelverket. Etter gjennomgangen foreslo departementet i høyringsbrev våren 2010 å opne for at konsernet/morselskapet og dei tilsette kan inngå avtale om etablering av konsernordning, utan ein søknad til Bedriftsdemokratinemnda.

Bakgrunnen for forslaget er at innføring av ei konsernordning i utgangspunktet inneber ei utviding av arbeidstakarane sin representasjon, etter som arbeidstakarane får rett til representasjon i styret i morselskapet i tillegg til representasjon i styret i eige selskap. Dersom det er semje mellom konsernet og eit fleirtal av arbeidstakarane om å innføre ei konsernordning, meiner departementet at det er unødvendig at ordninga også må godkjennast av Bedriftsdemokratinemnda. Det blir i den samanheng vist til at Bedriftsdemokratinemnda godkjenner så godt som alle søknader om konsernordningar der partane er einige, og at nemnda i sine avgjerder vanlegvis legg avgjerande vekt på at det er semje om den ordninga det er søkt om.

I forslaget er det lagt opp til at det framleis skal vere mogleg å søkje Bedriftsdemokratinemnda om å etablere konsernordning dersom partane ikkje blir einige.

Med ein slik rett til å inngå avtale vil det etter departementet si vurdering bli enklare å etablere konsernordningar, noko som kan føre til at fleire nyttar seg av det. Departementet meiner at forslaget vil føre til betre utnytting av ordninga med felles representasjon i konsernforhold og arbeider med eit lovforslag om eit slikt høve til å inngå avtale.

14.5.5 Søknadskompetanse til Bedriftsdemokratinemnda

Innleingi

Den retten dei tilsette har til representasjon i dei styrande organa, er regulert i selskapslovgivinga. I tillegg finst det forskrifter som mellom anna fast-

set nærmare reglar om korleis valet av tilsettere-presentantane til styret skal skje.

Ein kan søkje Bedriftsdemokratinemnda om heilt eller delvis unntak frå dette regelverket dersom dei fastsette ordningane fører til vesentlege ulemper eller er lite formålstenlege for gjennomføringa av dei tilsette sin representasjon. Dette kan til dømes vere unntak frå kravet om at eit val skal vere skriftleg, slik at det kan haldast eit elektronisk val, forlengd eller forkorta funksjonstid for sitjande tilsettere-presentantar i styret eller unntak frå plikta til å ha bedriftsforsamling. Vidare kan ein søkje Bedriftsdemokratinemnda om etablering av ei konsernordning.

Søknader til nemnda, både om unntak frå representasjonsregelverket og om etablering av ei konsernordning, kan fremjast av eit fleirtal av dei tilsette, fagforeiningar som omfattar to tredjedelar av dei tilsette eller av selskapet eller konsernet.

I samband med søknader til Bedriftsdemokratinemnda har departementet erfart at det i enkelte tilfelle har vore vanskeleg å mobilisere tilstrekkeleg mange tilsette. Departementet viser i den samanheng til at det finst døme på saker der det har vore avrøysting blant dei tilsette i samband med søknader til nemnda, der nærmare halvparten av dei tilsette har gått inn for ei ordning, men der dei andre tilsette har halde seg passive. Ofte har den gruppa av tilsette som ikkje har engasjert seg, vore tilsett i små stillingsbrøkar og/eller i kortvarige tilsetjingsforhold.

Departementet si vurdering

Etter departementet sitt syn er det grunn til å vurdere om kravet om at eit fleirtal av dei tilsette må stå bak ein søknad til Bedriftsdemokratinemnda, kan vere til hinder for å få til praktiske og gode løysingar i den enkelte verksemda. Dette kravet er grunnleggjande med at det bør vere ei viss oppslutning blant dei tilsette om den ordninga det er søkt om. Sjølv om det i utgangspunktet er gode grunnar til at det blir stilt krav om ei viss oppslutning for å gjere unntak frå representasjonsregelverket og å innføre ei konsernordning, meiner departementet likevel at det bør vere mogleg å fremje ein søknad for Bedriftsdemokratinemnda også utan at det har vore mogleg å få eit fleirtal av dei tilsette til å stille seg bak søknaden.

Det å fremje ein søknad til Bedriftsdemokratinemnda inneber ikkje at det verken blir gitt ei godkjenning for eit unntak frå regelverket, eller at det blir gitt godkjenning til å etablere ei konsernordning. Det vil likevel gi høve til ei realitetsbehandling av nemnda, der mellom anna grunnen til

den låge oppslutninga blant dei tilsette kan vere ein del av vurderinga.

Departementet vil på bakgrunn av dette vurdere å endre kravet til kor mange tilsette som må stå bak ein søknad til Bedriftsdemokratinemnda.

14.6 Bør medverknads- og medbestemmingsordningane omfatte fleire enn i dag?

I tillegg til at det er eit mål at dei ordningane for medverknad og medbestemming som gjeld i dag skal etablerast og utnyttast i endå større utstrekning, meiner departementet at det også bør vurderast om nokre av ordningane bør utvidast til å omfatte fleire arbeidstakarar.

Ordningane for medverknad og medbestemming frå arbeidstakarane si side er viktige gode – for den enkelte arbeidstakaren, for verksemda og som ein del av demokratiet. Dette tilseier at ordningane i utgangspunktet burde omfatte alle arbeidstakarar. Det er likevel stilt krav om at det må vere eit visst tal på tilsette i verksemda for at enkelte av dei representative ordningane skal gjelde.

14.6.1 Når ordningane skal gjelde

Arbeidsmiljølova § 6-1 seier at det i utgangspunktet skal veljast verneombod i alle verksemder som kjem inn under lova. I verksemder med mindre enn 10 arbeidstakarar kan partane skriftleg avtale ei anna ordning, til dømes at det ikkje skal vere verneombod.

Det følgjer av føresegna i arbeidsmiljølova § 7-1 at det skal vere arbeidsmiljøutval i verksemder som sysselset minst 50 arbeidstakarar. Arbeidsmiljøutval skal også opprettast i verksemder med mellom 20 og 50 arbeidstakarar, dersom ein av partane i verksemda krev det.

Vidare følgjer det av arbeidsmiljølova § 8-1 at i verksemder med minst 50 arbeidstakarar skal arbeidsgivaren informere om og drøfte spørsmål som gjeld arbeidsforholda for arbeidstakarane med arbeidstakarane sine tillitsvalde.

Etter aksje- og allmennaksjelova har dei tilsette rett til representasjon i styret for selskapet når det er fleire enn 30 tilsette i selskapet.

Grensene for når medverknads- og medbestemmingsordningane skal brukast, eventuelt når dei kan fråvikast, er grunnleggjande ut frå praktiske omsyn. Det er ved fastsetjinga av grensene som er nemnde ovanfor, mellom anna gjort ei avveging mellom omsynet til arbeidstakarane sitt høve til

medverknad og medbestemming, styrings- og eigeomsretten til arbeidsgivaren og kva som er praktisk å gjennomføre.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Medverknads- og medbestemmingsutvalet har vurdert grensene for når enkelte av dei representative medverknads- og medbestemmingsordningane skal etablerast.

Fleirtalet i utvalet ønskjer ikkje å endre reglane for når det kan avtalast ikkje å ha verneombod, eller for når det skal etablerast arbeidsmiljøutval. *Mindreretallet* meiner at terskelen for når det kan avtalast ei anna ordning enn verneombod, eventuelt at det ikkje skal vere verneombod i verksemda, bør senkast til fem arbeidstakarar. Vidare meiner *mindreretallet* at det bør vere plikt til å opprette arbeidsmiljøutval i verksemder med meir enn 20 tilsette.

Det er semje i *utvalet* om at det bør vere ei nedre grense, knytt til storleiken på selskapet, for når arbeidstakarane skal ha rett til styrerepresentasjon. Men det er ikkje semje om kvar denne grensa bør gå. Eit *fleirtal av medlemmene i utvalet* ønskjer å senke den noverande grensa på 30 tilsette, men innanfor dette *fleirtalet* er det ikkje semje om kva grensa bør senkast til. *Mindreretallet i utvalet* meiner at grensa bør vere slik som no.

Departementet si vurdering

Grensene for når det skal vere verneombod, opprettast arbeidsmiljøutval eller vere tilsettere representasjon i styret, er sette som eit resultat av mellom anna ei avveging mellom omsynet til at arbeidstakarane skal ha høve til medverknad og medbestemming, arbeidsgivaren sin styrings- og eigeomsrett og kva som er praktisk å gjennomføre.

Etter departementet si vurdering er dei gjeldande grensene for dei fleste av medverknads- og medbestemmingsordningane formålstenlege, ut frå dei avvegingane som ligg til grunn.

Når det gjeld grensa for når det kan avtalast ei anna ordning enn verneombod, eventuelt at det ikkje skal vere verneombod, er utgangspunktet at det skal utpeikast eit verneombod i alle verksemder, uavhengig av storleiken. Når det likevel er opna for at det kan avtalast ei anna ordning, eventuelt at det ikkje skal vere verneombod i verksemder med mindre enn 10 tilsette, er dette gjort ut frå ei vurdering av at det i mindre verksemder ikkje alltid er formålstenleg eller praktisk med

verneombod. Terskelen for unntak var tidlegare sett ved verksemder med fem tilsette, men han blei i 1985 endra til den grensa vi har i dag. I samband med denne lovendringa blei det mellom anna peikt på at behovet for vernearbeid og arbeidsmiljøtiltak truleg er like stort i små bedrifter som i større. Departementet viste også til at det burde vere lettare å ta problem direkte opp med arbeidsgivaren i ei bedrift med så få tilsette, anten samla eller enkeltvis. Vidare blei det vist til at det i små bedrifter kan vere lettare å ha oversikt over kva problem som finst, eller som kan oppstå.

Etter departementet sitt syn gjer desse vurderingane seg framleis gjeldande. Unntaket frå hovudregelen i lova om at det skal vere verneombod, må gjerast gjennom ein skriftleg avtale mellom partane. Arbeidsgivaren skal òg gjere ei vurdering av forhold ved verksemda ved inngåinga av ein slik avtale. I tillegg kan Arbeidstilsynet bestemme at det likevel skal vere verneombod dersom tilsynet etter ei konkret vurdering meiner at forholda i verksemda gjer det nødvendig.

Eit anna forslag frå mindretalet i utvalet var at grensa for når det skal opprettast arbeidsmiljøutval, burde setjast lågare enn i dag. Men departementet vil minne om at det skal opprettast arbeidsmiljøutval også i verksemder med mellom 20 og 50 arbeidstakarar dersom ein av partane krev det. Vidare blir det vist til at Arbeidstilsynet kan bestemme at det skal opprettast arbeidsmiljøutval i verksemder med færre enn 50 arbeidstakarar dersom arbeidsforholda tilseier det.

Departementet meiner heller ikkje at grensa på 30 tilsette for å ha rett til representasjon i styret for selskapet bør endrast. Departementet viser mellom anna til at det i mindre selskap ofte er få eigarar og små styre, og i somme tilfelle einestyre. Ein lågare terskel for når dei tilsette skal ha rett til styrerepresentasjon, vil dermed kunne føre til ei utviding av styra i ei rekkje selskap.

Departementet vil understreke at det regelverk vi har i dag, ikkje er til hinder verken for å etablere arbeidsmiljøutval eller å la dei tilsette vere representerte i dei styrande organa sjølv om krava i regelverket om talet på tilsette ikkje er oppfylt. Departementet er kjent med at dette også er gjort i ein del verksemder.

14.6.2 Rett til informasjon og drøfting

Innleiing

Føresegna i arbeidsmiljølova § 8-1, som regulerer arbeidstakarane sin rett til informasjon og drøfting, er ei implementering av eit EU-direktiv om

informasjon til og konsultasjon med arbeidstakarane (direktiv 2002/14/EF). Etter artikkel 3 i dette direktivet skal reglane om informasjon og konsultasjon/drøfting gjelde for verksemder med minst 50 arbeidstakarar. Grensa i arbeidsmiljølova på 50 arbeidstakarar er sett med utgangspunkt i artikkel 3 i direktivet. Direktivet er på den andre sida eit minimumsdirektiv, og er dermed ikkje til hinder for at norsk rett fastset ein lågare terskel enn den som følgjer av artikkel 3 for når arbeidstakarane har rett til informasjon og drøfting.

Plikta til informasjon og drøfting omfattar informasjon om den aktuelle og venta utviklinga av aktivitetar i verksemda og den økonomiske situasjonen. Vidare omfattar ho bemanningssituasjonen, inkludert eventuelle innskrenkingar og tiltak som arbeidsgivaren vurderer i den samanheng. Ho omfattar òg vedtak som kan føre til vesentleg endring i arbeidsorganiseringa eller i tilsetjingsforhold. Informasjonen skal ein gi slik at det er mogleg for dei tillitsvalde å få sett seg skikkeleg inn i saka og førebu ei eventuell drøfting.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Utvalet har vurdert reglane for informasjon og drøfting i arbeidsmiljølova. *Fleirtalet i utvalet* meiner at det ikkje er grunnlag for å foreslå endringar i dagens regelverk om informasjon og drøfting. Men *mindretalet i utvalet* meiner at arbeidsgivaren si informasjons- og drøftingsplikt bør gjerast gjeldande for alle verksemder, uavhengig av talet på tilsette, og i konsern og føretaksgrupper.

Departementet si vurdering

I forarbeida til arbeidsmiljølova § 8-1 (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)) blei det vist til at plikta til informasjon og drøfting burde gjelde berre for større verksemder, og at det var viktig at mindre verksemder ikkje blei pålagde administrative, økonomiske og rettslege byrder. Dette er framleis eit viktig omsyn.

På den andre sida er arbeidstakarane sitt behov for informasjon og drøfting av ulike spørsmål knytte til arbeidsforholda deira, ein viktig del av arbeidsplassdemokratiet, og ikkje avhengig av storleiken på verksemda. Det arbeidsgivaren skal informere om og drøfte, er forhold som har stor betydning for arbeidstakarane, til dømes utviklinga av aktivitetar i verksemda, den økonomiske situasjonen og bemanningssituasjonen.

Ei eventuell plikt til å informere og drøfte med dei tilsette i mindre verksemder vil innebere ei

ekstra forplikting for arbeidsgivaren. Departementet viser i denne samanheng til at gjeldande regelverk er fleksibelt både med omsyn til kva det skal informerast om, og måten det skal gjerast på. Dette inneber mellom anna at informasjonen og forma må tilpassast storleiken på verksemda. Dette trekkjer i retning av at dei ekstra byrdene ikkje nødvendigvis blir så store. Sjølv om det følgjer av arbeidsmiljølova § 8-1 at arbeidsgivaren skal informere og drøfte med dei *tillitsvalde* for arbeidstakarene, inneber dette likevel ikkje anna enn at arbeidstakarane peiker ut ein som kan representere dei overfor arbeidsgivaren.

14.6.3 Felles verneorganisasjon i konsern og avtaleforhold

Innleiing

Det er den enkelte arbeidsgivaren som er ansvarleg for at det blir valt verneombod og oppretta arbeidsmiljøutval. Men dagens arbeidsliv, som i stadig større grad er prega av ulike former for selskapsstruktur og organisering av verksemder, gjer at det kan stillast spørsmål ved om det regelverket vi har for verneorganisasjonen, er godt nok tilpassa denne situasjonen, eller om det er behov for endringar. Det er særleg tre former for organisering og struktur som kan trekkjast fram. Det er konsern eller andre former for føretaksgrupper, fleire arbeidsgivarar på den same arbeidsplassen og avtalebaserte samanslutningar og samarbeid, til dømes franchise.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Utvalet har vurdert verneorganisasjonen i konsernforhold, i avtaleforhold og for verksemder med fleire arbeidsgivarar på den same arbeidsplassen. *Halvparten av utvalet* meiner at det ikkje er behov for å endre regelverket for verneorganisasjonen. Det regelverket vi har, fungerer etter deira syn tilfredsstillande, og det er viktig at ansvaret framleis ligg hos arbeidsgivaren og ikkje blir flytta til eit anna nivå. *Denne delen av utvalet* har vidare vist til at dagens regelverk ikkje er til hinder for at det blir etablert samarbeidsfora i tillegg til dei som følgjer av regelverket. *Den andre halvparten av utvalet* meiner at det er behov for ei nærmare vurdering av om avtalebaserte ordningar i konsern bør lovregulerast. Vidare meiner *denne delen av utvalet* at Arbeidstilsynet bør få høve til å påleggje at det blir etablert ein felles ver-

neorganisasjon. *Desse medlemmene* meiner også at det bør vere opp til Arbeidstilsynet, etter initiativ frå ein av partane, å dispensere frå krava i lova om verneombod og arbeidsmiljøutval i den enkelte verksemda og å godkjenne ein felles verneorganisasjon.

Departementet si vurdering

Dei ulike samarbeidsformene mellom verksemder, som blir stadig meir vanlege, gjer også at det oppstår arbeidsmiljøutfordringar som går på tvers av verksemdene, og som gjer at det kan vere formålstenleg med ein felles verneorganisasjon for å behandle dei. Etter departementet sine vurderingar vil dette kunne bidra til å løyse felles arbeidsmiljøutfordringar som ikkje lèt seg handtere i den enkelte verksemda åleine.

Ein slik eventuell felles verneorganisasjon må likevel ikkje føre til at den enkelte arbeidsgivaren sitt ansvar etter arbeidsmiljølova blir svekt. Det må derfor vere ein klar føresetnad at ein slik eventuell felles verneorganisasjon kjem i tillegg til den verneorganisasjonen som etter gjeldande regelverk skal etablerast i den enkelte verksemda. Vidare må det vere ein føresetnad at sakene som skal takast opp i ein felles verneorganisasjon, må vere av ein slik karakter at dei vedrører spørsmål som gjeld fleire verksemder.

14.6.4 Verneorganisasjonen si rolle i forhold til det ytre miljøet

Innleiing

Pliktene til verneorganisasjonen følgjer av arbeidsmiljølova og er knytte til helse, miljø og sikkerheit for arbeidstakarane.

Arbeidslivslovutvalet, som blei oppnemnt i 2001 og leverte innstillinga NOU 2004: 5, *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst* i februar 2004, fekk i mandat å vurdere kva som skal vere verneorganisasjonen si rolle i saker om det ytre miljøet. Fleirtalet i utvalet, som bestod av 12 medlemmer, kom til at ei slik utviding av verneorganisasjonen si rolle krev ei meir inngåande utgreiing enn det utvalet har hatt høve til å gjennomføre, og ønskjer ikkje å foreslå at lova skal påby at saker som gjeld det ytre miljøet, skal inkluderast blant oppgåvene til verneorganisasjonen. Det bør likevel vere høve til å avtale dette.

Mindreparten i utvalet, som bestod av fire medlemmer, sa seg leie for at utvalet ikkje tok seg tid til å greie ut mandatpunktet om verneombodet sine oppgåver i forhold til det ytre miljøet.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet fekk derfor på nytt i mandat å greie ut og vurdere den rolla og det ansvaret verneombodet og arbeidsmiljøutvalet bør ha når det gjeld det ytre miljøet.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Det var semje i *utvalet* om at dei klima- og miljøutfordringane samfunnet står overfor, vil tvinge fram endringar og prosessar i arbeidslivet og i dei enkelte verksemdene. Det var også semje i *utvalet* om at det regelverket vi har i dag, ikkje er til hinder for at verneorganisasjonen involverer seg i saker som gjeld det ytre miljøet, der det er semje og ønske om det. Som eit godt døme på dette viste *utvalet* til prosjektet «Verneombudene og det ytre miljø», som blir prøvd ut i kommunane Nedre Eiker, Øvre Eiker, Drammen, Lier og Hole. Desse kommunane er med i eit nettverk gjennom KS og Miljøverndepartementet sitt program «Livskraftige kommunar – kommunenettverk for miljø- og samfunnsutvikling». I dette prosjektet er opplæringa utvida i forhold til det som følgjer av lova, slik at verneomboda opparbeider seg kompetanse som miljøkonsulentar/bransjeekspertar innanfor Miljøfyrtårnstandard. Verneomboda hjelper private bedrifter og offentlege verksemder med miljøsertifisering. Også verksemdsleiarane får den same opplæringa i miljøvern og miljøanalysar.

Sjølv om det var semje i *utvalet* om dei utfordringane samfunnet og verksemdene står overfor, var ikkje *utvalet* einige i spørsmålet om verneorganisasjonen skal ha ei rolle og påleggjast eit særskilt ansvar i desse prosessane etter lova.

Fleirtalet i utvalet viste til at

«i virksomheter der verneorganisasjonen har kapasitet, kompetanse og ønske om det, kan en slik utvidelse av verneorganisasjonens oppgaver avtales med den enkelte arbeidsgiver.»

Fleirtalet såg det likevel som lite formålstenleg å påleggje verneorganisasjonen desse oppgåvene, fordi det kan føre til at oppgåvene til verneorganisasjonen blir for omfattande, og at det dermed kan bli vanskeleg å rekruttere folk til desse verva. Særleg i mindre verksemder vil behovet for kompetanse og tid til oppgåvene bli utfordrande. *Fleirtalet* peikte også på at ei plikt til å sikre omsynet til det ytre miljøet kan føre til at merksemda blir flytta bort frå det som er det sentrale ansvarsområdet til verneorganisasjonen, nemleg arbeidsmiljøet, slik at dette arbeidet blir nedprioritert.

Vidare peikte *fleirtalet* på at det å ta omsyn både til arbeidsmiljøet og det ytre naturmiljøet kan stille verneorganisasjonen overfor vanskelege val og avgjerder. *Fleirtalet* uttalte mellom anna:

«Det kan tenkes tilfeller der det er konflikt mellom tiltak som iverksettes for å ivareta hensynet til det ytre miljøet og det indre arbeidsmiljøet. Eksempelvis vil målrettede miljøtiltak kunne føre til økt risiko for skadelig eksponering av arbeidstakerne. På samme måte kan tiltak for vern av arbeidstakerne føre til økte utslipp av skadelige kjemikalier til miljøet. Verneorganisasjonen kan også tenkes å kunne komme i konflikt mellom kostbare krav som skyldes hensynet til det ytre naturmiljøet og arbeidsplassens økonomiske fundament. Det kan gjøre at verneorganisasjonen vil foretrekke å sikre arbeidsplassens kortsiktige økonomi fremfor hensynet til tredjeperson, eller omvendt.»

Mindretalet i utvalet meiner at det, for å nå klimapolitiske mål som ein er einige om, er formålstenleg å utvikle dei etablerte medbestemmingsordningane på norske arbeidsplassar, mellom anna å utvide verneomboda og ansvarsområdet til arbeidsmiljøutvala til å omfatte det ytre miljøet. *Mindretalet* meiner at dagens regelverk ikkje er godt nok til å møte utfordringane og vil gi verneombodet og arbeidsmiljøutvalet tydelege oppgaver knytte til vern mot ureining og skadeleg klimagassutslepp og eit formålstenleg mandat for å handtere oppgåvene.

Departementet si vurdering

Departementet er einig i at klima- og miljøutfordringane samfunnet står overfor, vil tvinge fram endringar og prosessar i arbeidslivet og i dei enkelte verksemdene.

Departementet legg også til grunn at for å nå avtalte klimapolitiske mål, vil det vere behov for samarbeid mellom partane i arbeidslivet både sentralt og på verksemdsnivå. I denne samanheng vil det vere formålstenleg og nødvendig å utvikle dei alt etablerte medbestemmingsordningane på norske arbeidsplassar. Der slike prosessar kan ha arbeidsmiljømessige konsekvensar, vil verneorganisasjonen alt i dag ha ei rolle.

Samtidig er det avgjerande at arbeidsmiljø, helse og sikkerheit framleis må vere det viktigaste for verneorganisasjonen. Sjølv om tilstanden i norsk arbeidsliv på arbeidsmiljøområdet gjennomgåande er god, er det framleis mykje å ta tak i,

ikkje minst innanfor enkelte særleg utsette bransjar. Sjølv om verneorganisasjonen har høg status og legitimitet, viser det seg at det i mange tilfelle er vanskeleg å finne personar som er interesserte i eller kvalifiserte for å ta på seg verv i verneorganisasjonen. Mange gir også uttrykk for at dei får for dårleg tid til å utføre verva på ein tilfredsstillande måte. Ei utviding av oppgåvene til verneorganisasjonen kan derfor etter departementet sitt syn føre til at desse inntrykka blir forsterka.

Eit anna viktig moment er at der kjerneoppgåvene etter arbeidsmiljølova er oppfylte, og verneorganisasjonen har kompetanse og kapasitet til andre oppgåver i tillegg, er det ikkje noko i vegen for at verneorganisasjonen utvidar oppgåvene sine til også å ta omsyna til det ytre miljøet, slik det mellom anna blir gjort i prosjektet i Drammensområdet som utvalet viser til.

Departementet ser det altså som formålstenleg at det er partssamarbeid med omsyn til det ytre miljøet også på verksemdsnivå, men at det må vere opp til verksemdene å bestemme på kva arenaer medbestemminga skal utøvast, anten det er i verneorganisasjonen, gjennom tillitsvaldapparatet eller på andre arenaer.

Departementet legg derfor til grunn at arbeidsmiljøet må vere det viktigaste for verneorganisasjonen, men at det kan vere grunn til å følgje utviklinga på dette området for å sjå om det på lengre sikt kan vere grunnlag for å utvide oppgåvene til verneorganisasjonen utover det som følgjer av arbeidsmiljølova i dag.

14.6.5 Rett til styrerepresentasjon i avtaleforhold

Innleiing

Den retten dei tilsette har til representasjon i styrande organ, er avgrensa til det selskapet der dei er tilsette. Regelverket opnar i tillegg for at ein kan søkje Bedriftsdemokratinemnda om representasjon i konsern og i grupper av føretak som er knytte saman gjennom eigarinteresser eller felles leiing.

Det er meir og meir vanleg med former for samarbeid utover eigarskap eller felles leiing som kan innebere at eit selskap får innverknad over eitt eller fleire andre selskap, til dømes gjennom kontraktar om franchise. Desse samarbeidsformene kan ha betydning for det høvet dei tilsette har til medverknad og medbestemming etter dagens regelverk.

Medverknads- og medbestemmingsutvalet sine vurderingar og forslag

Utvalet går ut frå at dei ulike avtaleformene kan representere ei utfordring for dei tilsette når det gjeld medverknad og medbestemming berre gjennom styrerepresentasjon i selskapet dei er tilsette i. *Halve utvalet* viser til at utvalet ikkje har hatt tid til å gå grundig inn i dette feltet. Men dei viser til at LO og NHO har sett ned eit utval som skal sjå nærmare på medbestemming i slike tilknytningsformer, og ønskjer derfor ikkje å føregripe diskusjonane. *Dei andre medlemmene av utvalet* meiner at dei reglane om felles representasjon vi har i dag, inneber at store grupper arbeidstakarar ikkje har bedriftsdemokratiske rettar. Desse medlemmene meiner at det derfor må tydeleggjerast at felles representasjonsordningar også skal omfatte tilfelle der eigarinteresser, felles leiing eller kontraktar knyter føretak saman.

Departementet si vurdering

Ulike samarbeidsformer utover eigarskap eller felles leiing, til dømes gjennom kontraktar om franchise, kan innebere at eit selskap får innverknad over eitt eller fleire andre selskap. Dette kan også ofte ha konsekvensar for dei tilsette i desse selskapa. Det tilseier at det kan vere eit ønske om felles representasjonsordningar også i slike avtaleforhold eller ved slike samarbeidsformer.

Men ei innføring av tilsettere representasjon i avtaleforhold utover konsernforhold vil innebere fleire selskapsrettslege utfordringar. For det første er retten til representasjon i styrande organ i eit selskap i utgangspunktet avhengig av at det ligg føre eit tilsetjingsforhold. Grunngevinga for dette er at tilsetjingsforholdet både gir ei tilknytning til og verdfull kunnskap om forholda i verksemda. Dette gjer det naturleg med rett til styrerepresentasjon. Når det i konsernforhold er opna for at ein kan søkje om konsernordning, som inneber representasjon i styret i eit anna selskap enn der dei er tilsette, er det fordi det også er ei nær tilknytning mellom mor- og dotterselskap. Departementet viser i den samanheng til at eit selskap blir rekna for å vere morselskap dersom det på grunn av avtale eller som eigar av aksjar eller partar i eit anna selskap har bestemmende innverknad over dette selskapet. Representasjon i styrande organ i andre selskap enn der ein er tilsett, kan dessutan føre til interessekonfliktar sjølv om partane er i eit kontraktforhold, til dømes dersom selskapet ein er tilsett i, er ei konkurrerande verksemd til selskapet der ein sit i styret.

Sjølv om departementet ser at dei ulike samarbeidsformene kan ha konsekvensar for dei tilsette, ser ikkje departementet grunn til å innføre reglar som gir dei tilsette rett til representasjon i styrande organ i selskap som er knytte saman gjennom kontraktar eller i avtaleforhold.

Departementet viser også til at LO og NHO har sett ned eit utval som skal sjå på medverknad i konsern, kjede- og franchiseforhold.

14.6.6 Arbeidstakarmedverknad i lisensar

Innleiing

Ved tildelinga av eit utvinningsløyve, også kalla lisens, kan det etter petroleumsova § 3-3 setjast som vilkår for tildelinga at rettshavarane inngår avtalar av bestemt innhald seg imellom. I praksis blir det stilt som vilkår for utvinningsløyve/lisens at rettshavarane skal ha ein styringskomité. Desse styringskomiteane blir ofte også omtalte som lisenskomitear. Vidare blir det oppgitt kva denne styringskomiteen skal behandle, noko som til dømes kan vere budsjettmessige vedtak og ein plan for helse, miljø og sikkerheit. Styringskomiteen er det øvste avgjerdsorganet i utvinningsløyvet/lisensen.

I samband med arbeidet med St.meld. nr. 7 (2001–2002) *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* blei det fremja krav frå arbeidstakarorganisasjonane om deltaking frå dei tilsette i lisenskomiteane. Dette kravet var grunnlagt ut frå ei vurdering om at det i lisenskomiteen blir gjort vedtak som set rammer for helse, miljø og sikkerheit i lisensen.

Departementet viste i St.meld. nr. 7 (2001–2002) til at dette spørsmålet måtte sjåast som ein del av eit heilskapleg medverknadsbilette, og at departementet derfor, i dialog med partane i Sikkerhetsforum, ville setje ned ei partssamansett arbeidsgruppe for å sjå på heile området om arbeidstakarmedverknad. Arbeidsgruppa fekk i oppgåve å sjå på arbeidstakarmedverknad med utgangspunkt i dei lovfesta rettane og erfaringar frå sokkelverksemda. Ho skulle også vurdere deltaking i lisenskomiteane på bakgrunn av krava frå arbeidstakarorganisasjonane. Arbeidsgruppa la fram rapporten sin våren 2004, med ei rekkje tilrådingar til ein betre måte å sikre arbeidstakarmedverknad på. Ei av tilrådingane frå arbeidsgruppa gjaldt medverknad frå arbeidstakarane i lisensane. Ei særskild arbeidsgruppe har greidd ut dette spørsmålet vidare, og det blei på denne bakgrunn introdusert ei frivillig prøveordning for arbeidstakarmedverknad i tre store driftslisensar i ein

toårsperiode frå 1. januar 2006. Denne prøveordninga innebar etablering av eit HMS-forum der rettshavarane og arbeidstakarane møttest for gjensidig å informere kvarandre og drøfte viktige HMS-forhold i den enkelte lisensen.

Etter at prøveordningane var gjennomførte, blei det oppsummert i Sikkerhetsforum at desse ordningane ikkje hadde fungert slik dei var tenkte. Det var delte meiningar hos partane i arbeidslivet om årsakene til dette. I tillegg var det ulike synspunkt på korleis ein skal sikre at arbeidstakarmedverknad faktisk skjer. Arbeidstakarsida meinte at erfaringane frå prøveordninga understrekar at ei frivillig ordning ikkje er tilstrekkeleg for å sikre arbeidstakarmedverknad i lisensar, og ønskjer derfor at slik medverknad blir sikra gjennom lovregulering. Arbeidsgivarsida ønskte å vidareføre parts- og trepartssamarbeid på dei etablerte velfungerande samhandlingsarenaene og ville samtidig oppfordre operatørane til å sørge for at det blir etablert ordningar som sikrar at det også kan vere arbeidstakarmedverknad i lisenssamheng.

Departementet si vurdering

Avgjerdene som blir tekne i styringskomiteen, kan ha konsekvensar for dei tilsette i selskapa som inngår i utvinningsløyvet. I tillegg legg styringskomiteen rammer som også er viktige for arbeidstakarane som ikkje er tilsette i selskapa som inngår i sjølve utvinningsløyvet, men som utfører arbeid på det aktuelle feltet utvinningsløyvet/lisensen gjeld for. Arbeidstakarorganisasjonane sitt krav om medverknad frå arbeidstakarane i styringskomiteen er nettopp grunnlagt med at det er denne komiteen som set rammene for helse, miljø og sikkerheit i lisensen.

Sjølv om avgjerdene i styringskomiteen legg viktige føringar, også knytte til helse, miljø og sikkerheit, er likevel eit utvinningsløyve, og styringskomiteen som spring ut av dette løyvet, basert på eit avtaleforhold som etter departementet sitt syn prinsipielt sett ikkje skil seg frå andre typar avtaleforhold, som til dømes franchise, jf. punkt 14.6.5. Arbeidstakarane som først og fremst blir berørte av avgjerdene i styringskomiteen, vil i mange tilfelle ikkje vere tilsette hos rettshavarane, men til dømes hos underentreprenørar som utfører arbeid innanfor utvinningsløyvet. Det at eit avtaleforhold inneber at avgjerder i eit styrande organ påverkar utover denne verksemda, er etter departementet sitt syn likevel ikkje åleine nok til å gi rett til medverknad i styringsorgana i andre verksemdar enn der ein er tilsett. Ein rett til tilsettere-

presentasjon i eit styrande organ føreset at det ligg føre eit tilsetjingsforhold i dette selskapet, eventuelt i konsernet. Dette er grunngitt med at tilsetjingsforholdet inneber ei tilknytning som både gir dei tilsette nyttig kunnskap om verksemda, og som gjer det naturleg at dei blir involverte i drifta. Desse omsyna gjer seg ikkje gjeldande på same måten for arbeidstakarar som er tilsette i andre verksemdar. I tillegg peiker departementet på at det kan vere interessemotsetningar mellom arbeidstakarane i ulike verksemdar sjølv om verksemdene dei er tilsette i, står i eit avtaleforhold.

Departementet viser også til at arbeidstakarar har rett til medverknad og medbestemming i den verksemda dei er tilsette i, mellom anna gjennom retten til representasjon i styrande organ og gjen-

nom verneorganisasjonen. Dei tilsette i verksemdene som inngår i utvinningsløyvet, kan dermed nytte desse kanalane for å medverke, mellom anna når det gjeld helse, miljø og sikkerheit. Departementet vil dessutan understreke at retts-havarane er ansvarlege for å sjå til at operatøren etterlever dei krava som følgjer av helse-, miljø- og sikkerheitslovgivinga.

Når det gjeld den toårige prøveordninga som blei sett i gang 1. januar 2006, oppfattar departementet det slik at ho ikkje fungerte slik at ho kan vurderast som ei reell prøving av ei ordning med arbeidstakarmedverknad i lisenskomiteen. Departementet vil derfor be Petroleumstilsynet drøfte med partane om det er mogleg med nye, frivillige prøveordningar, som inneber ei reell prøving.

15 Tiltak for å styrkje helse-, miljø- og sikkerheitsarbeidet i verksemdene

15.1 Innleiing

Eit aktivt og systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid (HMS-arbeid) i verksemdene er nøkkelens til eit godt arbeidsmiljø. Det er med på å redusere arbeidsmiljøutfordringar og å førebyggje negative arbeidsmiljøkonsekvensar. Av Fafouundersøkinga 2009¹ går det fram at verksemdene oppfatar at systematisk HMS-arbeid er nyttig og lønnsamt. Det er likevel svært mange verksemdar som framleis ikkje arbeider systematisk, noko Arbeidstilsynet også har erfart gjennom tilsyn. Utfordringane i verksemdene er knytte til både manglande informasjon og vilje og evne til arbeidsmiljøarbeid. Det er behov for endring eller forbetring på fleire område, som både på kort og lang sikt kan styrkje verksemdene sitt eige systematiske HMS-arbeid.

Departementet er oppteke av å vidareutvikle arbeidet med å skape gode arbeidsforhold og godt arbeidsmiljø i den enkelte verksemda. Det er viktig at arbeidsgivaren, saman med partane og den enkelte arbeidstakaren, tenkjer systematisk igjennom kva det er i drifta av verksemda som kan utgjere ein risiko for helse og sikkerheit for arbeidstakarane. Minst like viktig er det vidare arbeidet med medverknad og deltaking som arbeidsmiljølova legg opp til, og som moderne arbeidstakarar krev for å arbeide godt og effektivt og for å trivast med arbeidet sitt.

Vidare er det i ein god del tilfelle behov for tilrettelegging og samarbeid om gode løysingar for arbeidstakarar som er sjuke, har redusert arbeids- evne eller som har ulike omsorgsoppgåver.

Desse elementa i arbeidet med helse, miljø og sikkerheit, tilrettelegging og medverknad i ei moderne verksemd er det viktig å styrkje. I dette kapitlet blir det drøfta korleis verksemdene sitt arbeid på desse felta kan forbe- trast.

Departementet meiner at det er viktig å auke kunnskapen om arbeidsmiljøkrav og gjere HMS-regelverket meir tilgjengeleg. Under punkt 15.3

blir det lansert ein informasjons-, opplærings- og haldningskampanje om ny struktur for forskrifts-regelverket om HMS under arbeidsmiljølova og krava til det førebyggjande arbeidsmiljøarbeidet i norsk arbeidsliv.

Fleire har teke til orde for at det er nødvendig å vurdere om måten arbeidsmiljølova definerer omgrepa arbeidsgivar og arbeidstakar på, er tilpassa utviklinga i arbeidslivet. Ikkje minst i samband med arbeidet mot sosial dumping har arbeidstakarorganisasjonane trekt fram at desse omgrepa kan skjule uklare ansvarsforhold og kven som reelt sett har innverknad.

Eit grunnleggjande prinsipp i arbeidsmiljølova er at arbeidsgivaren bestemmer korleis verksemda skal drivast, mellom anna også arbeidsmiljøvilkåra. Ved nokre former for verksemdsorganisering har også andre høve til å påverke arbeidsmiljøet. Det fører til at den som reint faktisk har avgjerds- makt, ikkje i alle tilfelle står ansvarleg for dei konsekvensane eventuelle avgjerder har for arbeidsmiljøet. Tilsvarende gjeld der det som tidlegare var organisert som éi verksemd, no er stykka opp gjennom til dømes utsetjing av oppdrag til underleverandørar. Denne meldinga drøftar om det i ein del av organisasjonsstrukturane som er etablerte i næringslivet, også er andre enn arbeidsgivarane som har avgjerds- makt som påverkar arbeidsmiljøet i stor grad. Problemstillinga blir drøfta under punkt 15.4, med spesiell vekt på om det er behov for endringar i lovverket når det gjeld ansvaret for å følgje opp HMS i ei verksemd.

Eit anna viktig tema i samband med HMS-arbeidet i verksemdene er den opplæringa i HMS-arbeid som tillitsvalde og ansvarlege leiarar får. Under punkt 15.5 blir det derfor drøfta om ei betre integrering av HMS-kunnskapen i utdanning og yrkestøving kan vere ein viktig førebyggjande faktor for å oppnå eit sikrare og meir inkluderande arbeidsliv, og om ei betre og meir kontinuerleg opplæring, og bruk av kunnskapen i arbeidslivet, er nødvendig for å kunne tilpasse arbeidsmiljø- og sikkerheitstiltak til eit arbeidsliv i stadig utvikling. Under punkt 15.6 blir statusen for bedriftshelsetenesta drøfta kort.

¹ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*

I tillegg til arbeidsgivaromgrepet er det reist spørsmål om arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova er utforma slik at det gir rom for omgåing. I punkt 15.7 blir det vurdert om grupper i arbeidslivet bør vere omfatta av arbeidstakaromgrepet, fordi desse gruppene i realiteten må reknast som arbeidstakarar og bør kome inn under vernet som følgjer av arbeidsmiljølova.

15.2 Ei aktiv gjennomføring av avtalen om eit inkluderande arbeidsliv

Styresmaktene og hovudorganisasjonane har vore opptekne av å halde eit høgt trykk og mobilisere brei aktivitet og samarbeid om oppfølginga av IA-avtalen. Høgt trykk er viktig for å halde saka på dagsordenen og oppnå gode resultat av IA-arbeidet. Den store diskusjonen om sjukefråvær vinteren 2010 har sannsynlegvis delvis gjort sitt til at det legemelde sjukefråværet gjekk ned med 7,5 prosent frå 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2010. Avtalepartane arbeider for at den offentlege interessa for IA-arbeid vinteren 2010 skal haldast oppe og bidra til jamlege diskusjonar i lunsjpausar og på seksjonsmøte rundt om på alle norske arbeidsplassar om korleis leiinga og arbeidstakarane på den enkelte arbeidsplassen kan greie å auke inkluderinga og redusere utstøytinga.

Då den nye IA-avtalen blei inngått i februar 2010, var avtalepartane einige om ein del tiltak og verkemiddel for vidare oppfølging. Styresmaktene og partane i arbeidslivet har etablert eit omfattande oppfølgingsregime, med samarbeid på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, for å følgje opp semja frå avtalen. Den partssamansette Oppfølgingsgruppa, under leiing av Arbeidsdepartementet, har ansvaret for den løpande oppfølginga av avtalen. Gruppa har også ansvaret for å førebu drøftingane om IA i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Under oppfølgingsgruppa er det sett ned partssamansette arbeidsgrupper for enkelte av dei konkrete oppfølgingspunkta. Blant dei er den halvårlege rapporteringa om aktivitetar og resultat frå styresmaktene og hovudorganisasjonane. Den andre rapporteringa om IA-arbeidet blei gjennomført 1. halvår 2011. Rapportane viser at det er eit høgt aktivitetsnivå og stor interesse ute i organisasjonane for å gjere eit godt IA-arbeid. Mellom anna er det gjort eit omfattande arbeid innanfor ulike tariffområde for å etablere eit samarbeid mellom tariffpartane om ei målretta oppfølging av IA-avtalen. Rapportane frå styresmaktene og hovudorganisasjonane supplerer den partssamansette Faggruppa sin rapport om status og utvi-

klingsstrekk for måla i IA-avtalen. Faggruppa er etablert for å styrkje oppfølginga av IA-avtalen og skal drøfte utviklinga i IA-måla, økonomiske og administrative konsekvensar av verkemiddelbruken på desse områda og metodiske spørsmål i samband med dette. Faggruppa leverer halvårlege rapportar til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Gjennom protokollen frå februar 2010 var partane også einige om å endre reglane for oppfølging av sjukmelde for å sørge for tidleg og relevant oppfølging av sjukmelde arbeidstakarar, meir bruk av gradert sjukmelding og ein god oppfølgingskultur når ein arbeidstakar blir sjuk. Målet er at regelendringane skal bidra til å redusere sjukefråværet og hindre langvarig sjukefråvær. Samtidig er det eit viktig omsyn at reglane legg grunnlag for ein god dialog mellom dei ulike aktørane. Arbeidsdepartementet fremja ein proposisjon for Stortinget om desse endringane i april 2011. Regelendringane trådte i kraft 1. juli 2011.

Arbeidsgivaren og arbeidstakaren er hovudaktørane når det gjeld å få arbeidstakaren tilbake til arbeid ved sjukefråvær. God dialog mellom arbeidstakaren og arbeidsgivaren og tidlig innsats og oppfølging er grunnleggjande føresetnader for å kunne setje i verk vellykka tilretteleggingstiltak og dermed hindre og førebyggje langtids sjukefråvær og varig utstøyting frå arbeidslivet. Vidare vil det i nokre tilfelle vere behov for bistand og oppfølging frå Arbeids- og velferdsetaten, til dømes når bedriftsinterne tiltak ikkje fører fram. I proposisjonen blei det lagt fram forslag til endringar i reglane om dei pliktene arbeidsgivaren og Arbeids- og velferdsetaten har i sjukefråværsoppfølginga. For å nå målet om å redusere sjukefråværet og styrkje inkluderinga, foreslår departementet mellom anna å framskande fristane for arbeidsgivaren si oppfølging gjennom planar og dialogmøte i første del av sjukefråværsløpet. Departementet foreslår vidare å presisere at dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten i større grad kan gjennomførast ved behov.

Arbeidsgivaren si plikt til å leggje arbeidet til rette når arbeidstakaren er sjuk, og arbeidstakaren si plikt til å medverke i denne situasjonen, er grunnleggjande føresetnader for sjukefråværsoppfølginga. Proposisjonen gjer greie for desse pliktene, men det er ikkje foreslått nokon endringar i dette regelverket.

Også sjukmeldaren har ei sentral rolle i tilbakeføringsarbeidet ved sjukefråvær. Dei medisinske vurderingane frå sjukmeldaren kan vere avgjerande for sjukefråværsløpet til arbeidstakaren. For å sikre informasjonsflyt mellom arbeids-

givaren og sjukmeldaren, og dermed eit best mogleg grunnlag for dei medisinske vurderingane frå sjukmeldaren, er det i proposisjonen foreslått enkelte endringar i reglane om sjukmeldaren si plikt til å vere med på lovbestemte dialogmøte i regi av arbeidsgivaren. Av same grunn er det også foreslått at sjukmeldaren skal få tilsendt planen for oppfølging av den sjukmelde frå arbeidsgivaren tidleg i sjukefråværsløpet.

Styresmaktene si oppfølging av dei ulike aktørane når ein arbeidstakar er sjuk, bør som utgangspunkt byggje på dialog og positive insitament. Erfaringane viser likevel at det kan vere behov for ei tettare oppfølging av aktørar som ikkje gjennomfører minstekrava i lova når det gjeld «sjukefråværsarbeid» når arbeidstakaren blir sjuk. Departementet meiner at føremålstenlege og balanserte sanksjonsmiddel er nødvendige for å støtte opp under dialog og positive insitament, samtidig som departementet vil understreke kor viktig det er at dei lovpålagde pliktene blir følgde opp. Målet er ikkje sanksjonar i seg sjølv, men å få innarbeidd ein oppfølgingskultur der det blir teke som sjølvsaugt at dei ulike aktørane løyser oppgåvene sine i sjukefråværsarbeidet slik dei skal. I proposisjonen er det derfor lagt fram forslag til sanksjonsreglar overfor arbeidsgivaren, arbeidstakaren og sjukmeldaren.

Eit anna oppfølgingspunkt i IA-avtalen er den årlege nasjonale IA-konferansen, som er eit samarbeid mellom arbeidsministeren og leiarane av hovudorganisasjonane. Den første konferansen – «Sammen skal vi lykkes» – blei arrangert 3. desember 2010 på Oslo Plaza, med i overkant av 550 deltakarar. Konferansane skal haldast årleg gjennom denne avtaleperioden.

Det er også etablert eit partssamansett informasjonsnettverk for IA-avtalen. Nettverket sikrar god kommunikasjon mellom partane i avtalen på informasjonsområdet og gir råd til oppfølgingsgruppa om gjennomføringa av køyrereglane og felles informasjonsopplegg.

Som eit ledd i ei styrkt oppfølging av IA-avtalen er det frå 1. januar 2011 etablert ei nasjonal koordineringseining for NAV-arbeidslivssentra i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidslivssentra er regjeringa sitt verkemiddel overfor IA-verksemdene. Koordineringseininga skal sikre at arbeidslivssentra leverer meir einsarta, nasjonale tenester. I samband med at koordineringseininga blei oppretta, blei det vedteke eit rolledokument for arbeidslivssentra. Eit viktig oppfølgingspunkt er å sikre at alle IA-verksemder har ein eigen kontaktperson i sitt lokale arbeidslivssenter. Kontaktpersonane skal hjelpe leiarar i verksemda, tillits-

valde og verneombod med å arbeide målretta og resultatorientert for å utvikle ein meir inkluderande arbeidsplass. Den rolla, det ansvaret og dei hovudoppgåvene kontaktpersonen skal ha, er meir konkretiserte i det tidlegare omtalte rolledokumentet.

I tillegg til dette samarbeider hovudorganisasjonane i arbeidslivet om eit e-verktøy for tilrettelegging i verksemdene. Verktøyet blir lansert hausten 2011.

Styresmaktene og hovudorganisasjonane er einige om at det innan 2013 skal gjennomførast ei evaluering av måloppnåinga og av om tiltaka i protokollen og IA-avtalen er sette i verk og gjennomførte på ein tilfredsstillande måte. Arbeidsdepartementet har lyst ut eit FoU-prosjekt om evalueringa.

15.3 Kunnskap om HMS-regelverket

I 2012 blir ein ny forskriftsstruktur under arbeidsmiljølova sett i verk. Den nye strukturen er blitt til gjennom eit samarbeid mellom partane og Arbeidstilsynet.

Det vil vere utfordringar knytte til å implementere ein heilt ny forskriftsstruktur i heile arbeidslivet. Det er derfor viktig at arbeidsgivarar og arbeidstakarar får tid og høve til å bli kjende med den nye strukturen før regelverket blir sett i verk.

Eit sentralt krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid er at det skal setjast i verk rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje nye brot på krav til arbeidsmiljøet i lover eller forskrifter. For å gjennomføre dette må den enkelte arbeidsgivaren ha kunnskap om dei krava som gjeld for hans eller hennar verksemd. Ei undersøking Fafo utførte for Arbeidsdepartementet i 2009, viser ei god utvikling i det systematiske HMS-arbeidet frå 2000, men framleis er det eit godt stykke att før alle verksemder oppfyller krava til slikt arbeid.

Lanseringa av den nye regelverksstrukturen er derfor ein gyllen sjanse til å auke den generelle kunnskapen om arbeidsmiljøkrav, noko som igjen kan medverke til ei revitalisering av det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene. Departementet vil derfor i nært samarbeid med partane og Arbeidstilsynet planleggje og gjennomføre eit informasjons- og opplæringsopplegg i samband med iverksetjinga, særleg retta mot arbeidsgivarar og verneorganisasjonen i verksemdene. Det vil vere naturleg at det nærmare innhaldet i eit slikt opplegg blir fastsett ved hjelp av mellom anna partane i Arbeidstilsynet sitt regelverksforum. Arbei-

det kan starte opp i løpet av 2011 og skal i tillegg til innhaldet ta stilling til korleis kampanjen kan finansierast. Det er ein føresetnad at både styresmaktene og partane er med i finansieringa og gjennomføringa av opplegget.

Forskriftsverket på HMS-området utfyller i hovudsak dei meir generelle reglane i arbeidsmiljølova og blir handheva av Arbeidstilsynet. Forskriftene er utvikla gjennom mange år, og merksemda har vore retta mot det enkelte regulerings-temaet, til dømes forskrift om stillaser, stiger og arbeid på tak m.v. og forskrift om arbeid ved data-skjerm. Regelverket kan derfor verke både uoversiktleg og svært omfattande for den som ønskjer å få kunnskap om dei samla krava til arbeidsmiljøet som gjeld for verksemda. Når dette forskriftsverket i tillegg berre er eitt av fleire på HMS-området, kan det å skaffe seg kunnskap om regelverket verke som ei stor utfordring, særleg for dei små verksemdene. Samtidig er det ei målsetjing at verksemdene skal kjenne til heilskapen og dei generelle eller gjennomgåande reglane for HMS-arbeidet og ikkje berre enkeltvise konkrete krav som regulerer aktiviteten deira direkte. Det har derfor i lengre tid vore arbeidd med å etablere ein meir samla og heilskapleg regelverkstruktur for forskriftsverket som Arbeidstilsynet fører tilsyn med.

Arbeidet med forskriftene har sidan 2006 vore gjennomført som eit trepartssamarbeid ved at partane i Arbeidstilsynet sitt regelverksforum har fungert som referansegruppe for prosjektet, og at dei av organisasjonane som har ønskt det, i nokon grad har vore med i arbeidsgrupper under prosjektet. I Regelverksforum har partane i dei største arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane vore representert. Formålet med den nye strukturen er at verksemdene lettare får ei meir heilskapleg oversikt over dei krava som er relevante for dei, både generelle og meir spesifikke. Særleg viktig er det at verksemdene får oversikt over kva generelle krav til organisering av arbeidet som gjeld, mellom anna reglane om arbeidstakarmedverknad, i tillegg til dei konkrete næringsspesifikke krava. Ved strukturendringa vil forståinga og etterlevinga av forskriftene truleg bli betre enn i dag, og ein oppnår dermed ei heving av HMS-standarden i verksemdene. Samtidig vil det vere eit poeng i seg sjølv med ein sterk reduksjon av talet på forskrifter, og konkret vil det innebere at 47 gjeldande forskrifter blir redusert til seks nye. Forskriftene skal også vere eit godt verktøy for Arbeidstilsynet si tilsynsverksemde.

Arbeidet med nytt forskriftsverk nærmar seg ferdigstilling, og departementet tek sikte på at

det skal setjast i verk i løpet av 2012. Forslaget vil først og fremst innebere ei endring av strukturen i regelverket og i tillegg språklege og tekniske endringar som naturleg følgjer av den nye strukturen. I all hovudsak vil dei gjeldande krava blir vidareførte. Den samla regelverksmengda vil likevel bli redusert noko på grunn av den nye strukturen.

Det kan vere ei utfordring å finne fram til kva regelverk som gjeld for den enkelte bransjen eller verksemda. Nettstaden Regelhjelp.no er ein vegvisar til regelverk for HMS og internkontroll innanfor arbeidsmiljø, brann- og eksplosjonsvern, elektrisitet, dyrevern, ureining, industrivern, internkontroll, mattryggleik, miljøretta helsevern, plantehelse, servering, produkt og forbrukartenester. Nettstaden vender seg spesielt til daglege leiarar, HMS-ansvarlege, industrivernleiarar og verneombod i små og mellomstore verksemdar. Han blei lansert i 2005 som ein del av regjeringa si satsing «Eit enklare Noreg». Regelhjelp.no blir drive av Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB), Helsedirektoratet, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif). I løpet av 2011 vil i tillegg Statens strålevern leggje ut sitt regelverk på nettsida. Regelhjelp.no vil sjølvstøtt bli oppdatert og vidareført etter at den nye regelstrukturen er sett i verk.

15.4 Utvida ansvar for helse, miljø og sikkerheit (HMS)

15.4.1 Innleiing

Eit grunnleggjande prinsipp i arbeidsmiljølova er at arbeidsgivaren har ansvaret for arbeidsmiljøet i verksemda si. Tradisjonelt er det arbeidsgivaren som bestemmer korleis verksemda skal drivast, og som tek avgjerder som kan påverke arbeidsmiljøet i verksemda. Avgjerdsrett og ansvar følger kvarandre.

Som nemnt i tilstandsbeskrivinga, er norsk arbeidsliv i stadig endring, ikkje minst når det gjeld næringsstruktur og måtar å organisere drifta på. Teknologisk utvikling og spesialisering pregar arbeidslivet i sterkare og sterkare grad. Ein konsekvens av dette er at fleire bedrifter vel å la underleverandørar ta seg av delar av utvikling og produksjon eller utføre ulike støttefunksjonar, som eit alternativ til å ha egne tilsette til å gjere jobben. Dette gjeld særleg ulike støttefunksjonar, til dømes reinhald og kantinedrift, men også delar

av kjerneverksemda. Det sistnemnde ser vi i offentlig sektor, ved at ulike kommunale tenester blir sette ut på oppdrag. Arbeidstakarar utfører ikkje berre arbeid på arbeidsplassar der den formelle arbeidsgivaren har full råderett, men også hos andre arbeidsgivarar og på andre arbeidsplassar.

Også når det gjeld selskapsrettslege måtar å organisere drifta på, har det vore ei utvikling. Oppdeling av verksemdar i konsern er blitt meir og meir vanleg. Vidare er franchiseverksemd ei organiseringsform som har breitt om seg, i tillegg til kjede- og senterverksemd innanfor handelsnæringa. Dette er ikkje ei ny utvikling, men dei nye organisasjonsmåtane blir meir og meir vanlege. På grunn av samanhengen mellom verksemdene selskapsrettsleg eller kontraktrettsleg, kan vedtak i eitt selskap få verknad også for andre selskap og dermed få konsekvensar for arbeidsmiljøet i andre selskap. Til dømes kan morselskapet i eit konsern i kraft av eigardelen sin ha bestemmende innverknad på dotterselskap og forhold som kan gjelde arbeidsmiljøet. Franchisegivarar kan gjennom kontrakt ha bestemmende innverknad på ei rekkje forhold som påverkar kvardagen hos dei tilsette hos franchisetakaren. Dette fører til at den som reint faktisk har avgjerdsrett, ikkje i alle tilfelle står ansvarleg for dei konsekvensane eventuelle avgjerder har for arbeidsmiljøet. Tilsvarende gjeld der det som tidlegare var organisert som ei verksemd, no er stykkja opp gjennom til dømes utsetjing av oppdrag til underleverandørar. Arbeidslivet har utvikla seg frå ein situasjon der aktiviteten knytt til ei verksemd i hovudsak låg innanfor den enkelte juridiske verksemda, til ein situasjon med ein langt meir fragmentert struktur, både faktisk og formelt. Den tidlegare situasjonen gav truleg betre høve for den formelle arbeidsgivaren fullt ut å ha oversikt over, kontroll med og ansvar for arbeidsmiljøarbeidet og arbeidsforholda.

Nedanfor blir det sett nærmare på om det i organisasjonsstrukturane er andre enn arbeidsgivaren som har avgjerdsrett, som kan påverke arbeidsmiljøet i så stor grad at det bør følgjast av eit utvida ansvar for HMS. Først blir ulike måtar verksemdar kan organisere drifta si på, og som vedrører dette spørsmålet, gjennomgått. Vidare blir det gjort greie for ulike tilfelle der andre enn arbeidsgivaren alt har eit formelt ansvar utover eiga verksemd. Til slutt blir departementet sitt syn på problemstillinga presentert.

15.4.2 Ulik verksemdsorganisering som kan få følgjer for arbeidsmiljøet

Konsern

Konserndanningar er eit stadig vanlegare trekk i arbeidslivet, både i Noreg og i utlandet, og det finst etter kvart også mange store, internasjonale konsern som har verksemd i Noreg. Statoil, Telenor, Hydro og Orkla er døme på store norske konsern. Medverknads- og medbestemmingsutvalet talfesta i NOU 2010: 1² talet på arbeidstakarar i Noreg som er tilsette i konsern til i overkant av ein million, noko som utgjer nesten halvparten av alle sysselsette.³ Dette understrekar kva konsernstruktur har å seie i norsk arbeidsliv.

Det følgjer av aksjelova kva som er eit konsern. Eit konsern omfattar eit morselskap og eitt eller fleire dotterselskap. Eit aksjeselskap er eit morselskap dersom det på grunn av avtale eller som eigar av aksjar eller partar i eit selskap har bestemmende innverknad over dette andre selskapet (dotterselskapet). Eit aksjeselskap skal alltid reknast som å ha bestemmende innverknad dersom selskapet eig så mange aksjar eller partar i eit anna selskap at dei representerer fleirtalet av stemmene i det andre selskapet (dotterselskapet), eller har rett til å velje eller avsetje eit fleirtal av medlemmene i styret for det andre selskapet.

Det rettslege grunnlaget for morselskapet sin innverknad overfor dotterselskap er aksjelova § 5-1 første ledd, som seier at det gjennom generalforsamlinga er aksjeeigarane som utøver den øvste avgjerdsmakta i selskapet. Eit anna rettsleg grunnlag kan vere aksjonæravtale eller annan avtale med selskapet som sikrar morselskapet styrefleirtal. Til dømes kan ein slik avtale om styrefleirtal vere inngått som føresetnad for yting av kreditt frå eit anna selskap. Medan andre selskapsformer oppstår ved formell stifting, oppstår konsernforhold automatisk idet kriteriana i aksjelovene er oppfylte.

Viktigare enn det rettslege grunnlaget for morselskapet si styring av dotterselskap er at det ofte vil vere ei forventning om at leiinga i dotterselskapa skal identifisere seg med og ha lojaliteten sin retta mot konsernet. Rettsleg sett er aksje-

² NOU 2010: 1. *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*

³ Definisjonen av konsern som blir brukt av Statistisk sentralbyrå, inneber at det skal vere over 50 prosent direkte eller indirekte eigarskap i eit underliggjande selskap for at ei konsernknytning skal dannast. Dei aller fleste føretaka som inngår i konsern, er aksjeselskap, og desse selskapa sysselset til saman om lag 900 000 tilsette. Men definisjonen til Statistisk sentralbyrå samsvarer ikkje med definisjonen i aksjelovene. Dette er likevel det beste anslaget vi har, sett i forhold til definisjonen i lovverket.

lova ei ramme for konsernstyret si styringsmakt i dotterselskapa. Men dette vil nok ofte vere ei meir formell enn ei reell avgrensing, ettersom konsernstyret også er generalforsamling i dotterselskapa, anten direkte eller ved at andre tilsette i morselskapet representerer morselskapet i generalforsamlinga i dotterselskapa. I praksis vil nok ofte vedtak i konsernstyret bli formidla nedover i konsernet via konsernleiinga, der leiarane for dei sentrale dotterselskapa er representerte.

Morselskapet i eit konsern kan ha bestemmande innverknad over eitt eller fleire dotterselskap. I praksis vil det seie at ein del av den råderetten eit sjølvstendig selskap normalt har, kan vere redusert i eit konsernforhold. Det fører til at morselskapet kan gjere vedtak som i stor grad påverkar arbeidstakarane i dotterselskapet.

Det er særleg strategiske, styrande og organisatoriske avgjerder som ofte blir tekne i morselskapet i eit konsern. Slike avgjerder kan få store konsekvensar for arbeidsmiljøet i dotterselskapa. Til dømes er tilstrekkeleg informasjon og medverknad eit lovkrav og ein føresetnad for ein tilfredsstillande omstillingsprosess. Vedtak om omstilling og andre organisatoriske endringar er døme på den typen vedtak som i stor grad blir tekne av andre enn arbeidsgivaren. Arbeidstilsynet rapporterer at krava til informasjon og medverknad ikkje alltid blir følgde opp i denne samanhengen. Brot på krava i arbeidsmiljølova kan i dag berre handhevast overfor arbeidsgivarar, sjølv om erfaring tilseier at det også kan gjelde forhold utanfor arbeidsgivaren sin kontroll.

Organiseringa av helseføretaka utgjer ein konsernliknande føretaksmodell, der dei regionale føretaka eig underliggjande helseføretak, og der dei har stor innverknad på handlingsrommet til dei underliggjande helseføretaka. Arbeidstilsynet sitt tilsyn med underliggjande helseføretak i prosjektet «God vakt!» viste at det er behov for å knyte plikter til dei regionale helseføretaka, slik at arbeidsgivaren blir sett i stand til å følgje opp eigne plikter.

Franchiseverksemd

Franchise kan beskrivast som ein forretningsmodell der ein person eller eit selskap (franchise-givar) med ein forretningsidé gir løyve til å bruke varemerke, produkt og forretningsmetodar til ein forretningsutøvar (franchisetakar) mot ei avtalefesta avgift. Franchise omfattar mange ulike konsept og forretningsmodellar, der graden av styring frå franchisegivaren kan variere. Franchisetakaren er eit eige selskap og vil fullt ut ha

det formelle arbeidsgivaransvaret for sine tilsette.

Tilknytninga mellom ein franchisegivar og ein franchisetakar er eit reint kontraktforhold. Like fullt kontraktfestar mange franchisegivarar svært detaljert korleis drifta hos den enkelte franchisetakaren skal organiserast. Det kan i stor grad redusere arbeidsgivaren sitt handlingsrom, og det kan leggje vesentlege føringar på forhold som kan påverke arbeidssituasjonen til arbeidstakarane. Til dømes kan det gjelde reglar om opningstider, som igjen vil påverke arbeidstakarane si arbeidstid og behovet for nattarbeid, reglar om påkledning/uniform, kva maskinar som blir brukte til framstilling/tapping av mat- og drikkevarer, utforming av diskar, kassaapparat osv. Ei rekkje av dei avgjerdene franchisegivaren tek, kan i stor grad påverke kvardagen til arbeidstakarane. Desse avgjerdene kan også i stor grad redusere arbeidsgivaren sitt handlingsrom og kan leggje vesentlege føringar på forhold som påverkar arbeidstakarane sin arbeidssituasjon.

Det finst ikkje offisielle oversikter over utbreiinga av franchisesystem eller andre samarbeidsformer mellom verksemdar. På bakgrunn av franchiseundersøkinga 2004⁴ og den kjennskapen Norsk Franchiseforening har til området, er det lagt til grunn at det finst ca. 300 franchisesystem i Noreg i dag, med til saman ca. 25 000 lokale franchisetakarar og mellom 70 000 og 100 000 sysselsette i Noreg. Handel og Kontor i Norge legg dei same tala til grunn. Franchiseundersøkinga viser at talet på verksemdar som nyttar franchisemetoden, auka med over 30 prosent i perioden frå 1998 til 2004, og at talet på franchisetakarar auka med over 50 prosent i perioden. Undersøkinga viser vidare at detaljhandelen er det største området for franchise i Noreg, med omkring 40 prosent av alle franchisar. Den relative veksten har likevel vore størst innanfor forretningsdrift retta mot andre næringsdrivande (business to business/B2B) og «personlege tenester».

Oppdragsforhold

I tillegg til dei meir selskapsrettslege og kontraktrettslege samanvevingane mellom ulike verksemdar som det er gjort greie for ovanfor, er det blitt meir og meir vanleg å bruke ulike leverandørar og underleverandørar til utføring av delar av aktivitetane i ei verksemd. Døme her er kjøp av tenester for reinhald, rekneskap, data og informasjon,

⁴ Effectum Franchise Consulting. (2004). *Franchiseundersøkelsen 2004*

transport, bygg og anlegg osv. Det er heller ikkje uvanleg at ei verksemd som til dømes vinn eit anbod på eit arbeid (til dømes ein byggjekontrakt), set ut sjølve utføringa av det aktuelle arbeidet til fleire ulike underleverandørar. Ved bruk av oppdragstakarar eller underleverandørar står ikkje verksemdene i noko selskapsrettsleg forhold til kvarandre. Dei står heller ikkje i noko avtalerettsleg forhold til kvarandre utover dei kontraktvilkåra som gjeld kjøpet av sjølve tenesta. Det kan likevel vere slik at dei vilkåra som blir stilte for utføringa av tenesta, har konsekvensar for arbeidsforhold og arbeidsmiljø i den tenesteytande verksemda.

Ved utsetjing av tenester på oppdrag kan premissane i oppdragsavtalen påverke arbeidsmiljøet til den eller dei som utfører arbeidet. Det er sentralt at bestillaren har føresetnad, vilje og evne til å leggje til rette for at arbeid som skal utførast av ein tenesteytar, blir utført på ein forsvarleg måte når det gjeld helse, miljø og sikkerheit. I petroleumsverksemda tek ein omsyn til desse forholda ved at operatøren som bestillar ved kontraktinngåinga ifølgje rammeforskrifta skal

«sikre at entreprenører og leverandører er kvalifisert til å ivareta regelverkets krav til helse, miljø og sikkerhet, og følge opp at deltakerne etterlever kravene under gjennomføringen av oppdraget i petroleumsvirksomheten».

Dette fører i praksis til at bestillaren alt i anbodsprosessen etter regelverket skal stille krav om at tilbydaren kan dokumentere at han har eit HMS-styringssystem som tilfredsstiller krava i regelverket.

I samband med reinhaldstenester er materialkostnader relativt ubetydelege. Når verksemdene konkurrerer på pris for å få eit oppdrag, er det organiseringa av arbeidsoppgåvene og arbeidsvilkåra til den enkelte som står sentralt av kostnadene. Oppdragsgivaren si beskriving av oppdraget og den prisen som blir betalt, får oftast direkte innverknad på arbeidsmiljøet til dei tilsette hos leverandøren.

15.4.3 Anna regulering om ansvar utover eiga verksemd

Det finst døme både i norsk rett og skandinavisk rett på at ei verksemd har ansvar i forhold til arbeidstakarar som er tilsette i andre verksemdar. Nedanfor blir det gjort greie for slike reguleringar.

15.4.3.1 Norske reguleringar

Dei pliktene arbeidsgivaren har etter arbeidsmiljølova overfor andre enn egne arbeidstakarar

Arbeidsgivaren har etter arbeidsmiljølova § 2-2 plikt til å sørgje for at eiga verksemd er slik innretta, og at arbeidet til egne arbeidstakarar er ordna og blir utført på ein slik måte, at også andre enn egne arbeidstakarar er sikra eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. Arbeidsgivaren har òg ei plikt til å samarbeide med andre arbeidsgivarar for å sikre eit forsvarleg arbeidsmiljø. Føresegna omfattar særleg tilfelle der fleire verksemdar arbeider på same staden og med same mål, på same prosjekt eller liknande. Det typiske dømet er byggeplasar.

Føresegna gjeld når verksemda til arbeidsgivaren eller dei tilsette representerer ein arbeidsmiljørisiko for andre personar som utfører arbeid. Ansvaret til arbeidsgivaren omfattar personar som utfører arbeid i tilknytning til arbeidsgivaren si verksemd. Regelen utvidar det tradisjonelle arbeidsgivaransvaret i den forstand at arbeidsgivaren har eit ansvar ikkje berre for egne, men i ei viss utstrekning også for arbeidstakarar hos andre arbeidsgivarar.

Det utvida ansvaret for arbeidsgivaren omfattar ikkje berre andre arbeidstakarar, men også sjølvstendige og andre som utfører arbeidsoppgåver i tilknytning til verksemda til arbeidsgivaren. Det kan likevel ha betydning kva slags tilknytingsforhold det er mellom arbeidsgivaren og den som utfører arbeidsoppgåvene. Arbeidsgivaren har mellom anna eit meir omfattande ansvar for innleigde arbeidstakarar enn for sjølvstendige. Dette følgjer av at forholdet mellom innleigaren og den innleigde liknar meir på eit regulært tilsetjingsforhold. Innleigde arbeidstakarar utfører arbeidet sitt hos innleigaren/oppdragsgivaren og vil i praksis vere underlagde leiing og kontroll frå denne innleigaren/oppdragsgivaren. Føresegna inneber ikkje at ansvaret til den innleigde sin arbeidsgivar blir innskrenka. Primæransvaret for arbeidsmiljøet skal i alle tilfelle liggje hos den eigentlege arbeidsgivaren til den som er innleigd.

Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

Det følgjer av internkontrollforskrifta § 6 at når ei verksemd som oppdragsgivar engasjerer oppdragstakarar eller liknande til å utføre oppgåver på verksemda sitt eige område eller anlegg, skal oppdragstakaren sin internkontroll så langt det er

råd leggjast til grunn for dei aktivitetane som er omfatta av oppdraget. Dette gjeld både der oppdraget blir utført av oppdragstakaren personleg, ved eigne tilsette eller andre. Oppdragsgivaren skal informere om fellesreglar og liknande og passe på at moglege manglar blir korrigererte eller nødvendige tilpassingar gjennomførte i sin eigen eller oppdragstakaren sin internkontroll.

Reglane inneber at den som er ansvarleg for verksemda, må undersøkje om dei oppdragstakarane verksemda engasjerer, har tilfredsstillande internkontroll. Graden av tilpassing mellom oppdragsgivaren sin internkontroll og oppdragstakaren sin internkontroll vil variere både med type og omfang av oppdraget, storleiken på verksemda, risikofaktorar ved verksemda og kor tilfredsstillande oppdragstakaren sin internkontroll blir vurdert til å vere.

Byggherreansvaret

Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften) pålegg byggherrar, prosjektleiarar og arbeidsgivarar eit særleg ansvar når det gjeld helse, miljø og sikkerheit (HMS) på mellombels eller skiftande byggje- og anleggsplassar. Bakgrunnen for at byggherrar er ansvarleggjorde i større grad enn andre oppdragsgivarar, er mellom anna at arbeidstakarane er utsette for særleg høgt risikonivå på byggjeplassar som er både mellombelse og mobile. Under gjennomføringa av eit byggjeprojekt kan manglande samordning føre til arbeidsulykker, særleg når ulike føretak arbeider samtidig eller etter tur på den same arbeidsplassen.

Etter byggherreforskrifta har byggherrar eit ansvar for at HMS-regelverket blir etterlevd på byggjeplassen, det vil seie også hos oppdragstakarar og underleverandørar som utfører arbeid der. Ifølgje forskrifta har byggherrar, prosjektleiarar og arbeidsgivarar ansvar for at arbeidsmiljøet på anleggsplassar er fullt forsvarleg.

Ansvaret for å passe på lønningar i allmenngjorde bransjar og påfølgjande solidaransvar

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett blei vedteken i februar 2008, med heimel i allmenngjeringslova,⁵ og forskrifta blei sett i verk 14. mars 2008. Oppdragsgivarar fekk ved forskrifta plikt til å sjå til at kontraktpartane nedover i ei kontraktkjede følgjer krava i allmenngjerings-

forskrifter. Plikta inneber at oppdragsgivaren må setje i verk system og rutinar for å undersøkje og om nødvendig følgje opp at oppdragstakarar følgjer allmenngjeringsforskrifter, utan at hovudleverandøren sjølv får eit direkte ansvar for lønns- og arbeidsvilkåra til arbeidstakarane. Denne samsvarsplikta (påseplikten) kan til dømes oppfyllest ved at det blir teke inn kontraktklausular om at arbeidstakarar minst skal ha dei lønns- og arbeidsvilkåra som følgjer av allmenngjeringsforskrifter, og at dette blir følgt opp gjennom innhenting av dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkåra til arbeidstakarane.

Ansvaret blei ytterlegare utvida 1. januar 2010 ved innføring av føresegner om solidaransvar i allmenngjeringslova. Solidaransvaret inneber at oppdragsgivaren heftar som ein sjølvskulddausjonist for lønnskrav som gjeld arbeidstakarar tilsette hos andre arbeidsgivarar nedover i ei kontraktkjede. Ansvaret gjeld gjennom heile kjeda av leverandørar og underleverandørar, frå og med hovudleverandørar og nedover.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausular i offentlege arbeidskontraktar stiller krav til offentlege kontraktar om tenesteyting for å sikre at lønns- og arbeidsvilkår blir haldne på eit nivå for samanliknbart arbeid. Konvensjonen er gjennomført i Noreg ved forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁶ Formålet med forskrifta er å hindre utnytting av utanlandsk arbeidskraft. Det er lagt til grunn at det offentlege har eit særskilt ansvar for å opptre seriøst og motverke sosial dumping.

Forskrifta gjeld for alle oppdragsgivarar i offentleg sektor, det vil seie statlege, kommunale, fylkeskommunale og offentlegrettslege organ. Oppdragsgivarane blir pålagde å ta inn arbeidsklausular i offentlege kontraktar om kjøp av tenester og byggje- og anleggsarbeid. Klausulane skal sikre dei enkelte arbeidstakarane lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er dårlegare enn det som følgjer av ein landsomfattande tariffavtale, eller det som elles er normalt for vedkomande stad og yrke. Klausulane skal gjelde tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontrakten. Dette gjeld også der arbeidet blir utført for norske oppdragsgivarar i utlandet.

⁵ Lov 4. juni 1993. nr. 58 om allmenngjering av tariffavtaler m.v.

⁶ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Gjennom forskrifta er oppdragsgivarar pålagde å stille krav om at leverandørar og underleverandørar på førespurnad må dokumentere lønns- og arbeidsvilkåra til sine tilsette. Oppdragsgivarane har dessutan plikt til å gjennomføre nødvendige kontrollar for å sjekke om krava til lønns- og arbeidsvilkår faktisk blir etterlevde. Dei må òg kunne ha rett til å gjennomføre nødvendige sanksjonar dersom dette ikkje er tilfelle. Oppdragsgivarane sitt ansvar gjeld ved kontraktar som overstig ein viss terskelverdi (tilsvarande EØS-terskelverdien for tenester).

Ansvar for samsvarsplikta i petroleumsverksemda

Plikta til å passe på at føresegner blir etterlevde, blei i petroleumsverksemda introdusert på lovnivå første gongen i petroleumslova i 1985 og vidareført i sikkerheitsreglar frå resolusjonar frå 1970-talet. Petroleumslova slår fast:

«Rettighetshaver og andre som deltar i petroleumsvirksomhet som omfattes av loven, plikter å etterleve loven, forskrifter og enkeltvedtak gitt med hjemmel i loven gjennom iverksettelse av nødvendige systematiske tiltak. I tillegg plikter rettighetshaver å påse at enhver som utfører arbeid for seg, enten personlig, ved ansatte eller ved entreprenører eller underentreprenører, overholder bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven».

Samsvarsplikta (påseplikten) inneber også å leggje forholda til rette for arbeidet til operatøren gjennom budsjett og vedtak, å passe på at operatøren oppfyller dei særskilde pliktene sine som operatør og oppfyller plikter i enkeltføresegner. På denne måten har alle rettshavarar i eit utvinningsløyve samsvarsplikt.

Ansvar for å følgje opp samsvarsplikta er vidare presisert i det særskilde petroleumsregelverket for helse, miljø og sikkerheit (HMS) som pålegg operatørar og andre som deltek i petroleumsverksemda, ei plikt til å sikre at krav som er gitt i HMS-lovgivinga, blir etterlevde. Operatørane skal passe på at alle som utfører arbeid for dei, anten personleg, ved tilsette, ved entreprenørar eller underentreprenørar, etterlever desse krava. Den ansvarlege ved kontraktinngåinga skal sikre at entreprenørar og leverandørar er kvalifiserte til å oppfylle krav i regelverket til HMS, og følgje opp at deltakarane etterlever krava under gjennomføringa av oppdraget i petroleumsverksemda. Som følgje av dette siste kravet, vil det liggje som vilkår for den som er med i eit kontraktanbod, at det kan

dokumenterast at verksemda har eit HMS-styringssystem som sikrar etterleving av regelverket. Dei aller fleste entreprenørar og leverandørar i norsk petroleumsverksemd er som følge av dette registrerte i ein eigen database hos selskapet Achilles, som har utvikla kjernekompetanse når det gjeld å identifisere, kvalifisere, vurdere og overvake leverandørar og underleverandørar på vegner av oppdragsgivarane i petroleumsverksemda.

Også på landanlegg er det innført ei plikt for den som eig eller driv petroleumsanlegg eller rørledningssystem, til å passe på at alle som utfører arbeid for verksemda, etterlever krav som er gitt i sikkerheits- og arbeidsmiljølovgivinga. Hovudformålet med å innføre samsvarsplikta på landanlegga var mellom anna å få ei heilskapleg oppfølging av petroleumsverksemda. Innføringa av eit formelt ansvar innebar også ei klargjering av det ansvaret eigaren har overfor den daglege leiaren/operatøren, ved at eigaransvaret i hovudsak vil vere oppfylt gjennom oppfylling av samsvarsplikta. Ansvar for å følgje opp samsvarsplikta kjem i tillegg til det ansvaret for samordning og oppfølging som elles ligg til aktørane gjennom anna regelverk.

Omgrepet «å påse» i forskrifta er brukt for å beskrive rettshavaren og operatøren sine særskilde oppfølgingsplikter og for å klargjere at det er den enkelte aktøren si plikt å etterleve regelverket. Etterleving av samsvarsplikta (påseplikten) inneber at aktøren må etablere styringssystem og føre tilsyn med korleis dei enkelte deltakarane i verksemda etterlever krav fastsette i og i medhald av heimelslovene.

Undersøkingar gjorde av Fafo/IRIS,⁷ viser at samsvarsplikta blir oppfatta som eit særleg ansvar for å sjå til at HMS-regelverket blir etterlevd. Her blir det også peikt på at samsvarsplikta ser ut til å ha hatt særleg stor effekt for leverandørar og underleverandørar. Fafo/IRIS seier i rapporten:

«Generelt sett er man positiv og ser verdien av påseansvaret, som framstår som en fornuftig ordning. Påseplikten stiller aktører til ansvar og gjør det vanskelig for virksomhetene å fraskrive seg ansvar. En fordel er at en med påseplikten når en rekke virksomheter.»

Undersøkinga peiker også på at merksemda omkring styring av HMS blir styrkt ved at alle

⁷ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*

aktørane utviklar styringssystem for å etterkome krav frå operatørane i kontraktsamanheng.

15.4.3.2 Skandinaviske reguleringar

Finland

I Finland blei «lagen om beställarens utrednings-skyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft» sett i verk i januar 2007. Lova gjeld for bestillalar som leiger inn arbeidskraft, og i nokre tilfelle for bestillalar som inngår underleverandøravtalar der arbeidet skjer i lokala til bestillaren. Lova gjeld ikkje der arbeidet skjer i tilbydaren sine eigne lokale, eller der arbeidet som blir utført, ikkje vanlegvis høyrer inn under den verksemda bestillaren vanlegvis driv. Til dømes vil ein bestillar av ei vaktteneste vanlegvis falle utanfor lova. Men all byggeverksemd fell inn under lova.

Formålet med lova er å kjempe mot den økonomiske gråsona og fremje like konkurransevilkår mellom verksemdar og sikre gode arbeidsvilkår. Ifølgje lova skal den som bestiller eit arbeid, undersøkje om avtaleparten har evne til å oppfylle dei lovpålagde forpliktingane. Dette skal gjerast mellom anna ved å kontrollere registreringa i offentlege register, hente inn skatteattest osv. Lova gjeld der arbeidet den innleigde arbeidstakaren skal utføre, varer over ein viss periode eller ein viss kontraktsum, men gjeld ikkje i forbrukarforhold.

Danmark

I Danmark blei det i januar 2002 innført ei føresegn i den danske arbeidsmiljølova om bestillaren sitt ansvar ved anbodskonkurransar og tilbydaren si utføring av anbudet.

Føresegna inneber at det både ved offentlege og private anbodskonkurransar for tenester krevst at bestillaren tek omsyn til konsekvensane for arbeidsmiljøet ved utforminga av anbodsgrunnlaget. Bestillaren må vidare sørgje for at anbodsmaterialet inneheld relevante opplysningar om spesielle, vesentlege arbeidsmiljøforhold som måtte vere relevante for den som skal utføre jobben, og elles medverke til at tilbydaren kan utføre arbeidet på ein forsvarleg måte. Det er gjort nærare greie for pliktene i «bekendtgørelse nr. 1109 av 17. december 2001», og der går det fram at det berre er spesielle arbeidsmiljøforhold som ein ikkje kan vente at anbudsgivaren kjenner til, bestillaren skal opplyse om.

I praksis vil dette til dømes seie at dersom eit reingjeringsoppdrag blir lagt ut på anbud, må ein

kunne vente at anbudsgivaren er kjend med reingjeringsbransjen. Bestillaren skal derfor ikkje opplyse om arbeidsmiljøforhold knytte til reingjeringsbransjen, men til eventuelle faktorar som kan representere ein spesiell fare ved utføringa av oppdraget, til dømes at bedrifta bruker og har lagra farlege kjemiske stoff i lokala.

15.4.4 Bør det påleggjast eit utvida HMS-ansvar?

Det er grunn til å stille spørsmål ved om den reguleringa vi har i dag, der arbeidsgivaren *åleine* har ansvar for at krava til arbeidsmiljø og arbeidsforhold er oppfylte, er tilstrekkeleg. Viktige endringar i eigar-, organisasjons- og styringsstruktur har ført til at andre enn arbeidsgivaren kan ha innverknad over verksemda, til dømes i konsern, franchise og kjeder. Tilsvarende gjeld der det som tidlegare var organisert som éi verksemd, er stykka opp gjennom til dømes utsetjing til underleverandørar. Dette er former for organisering som blir meir og meir vanlege, og som omfattar ei ikkje ubetydeleg mengd arbeidstakarar. Utviklinga gjer at ein del av den retten arbeidsgivaren tidlegare hadde til å bestemme over eiga verksemd, mellom anna spørsmål som gjeld arbeidsmiljøet, i nokon grad både formelt og reelt er overført til andre. Etter departementet sitt syn er det ikkje urimeleg at høvet til innverknad og påverknad som har konsekvensar for arbeidskvardagen til den enkelte arbeidstakaren, særleg i konsern og til ein viss grad i franchiseforhold, bør forplikte i form av eit visst ansvar. Ved bruk av anbud kan kontraktvilkåra vere viktige for arbeidsforholdet og arbeidsmiljøet til dei arbeidstakarane som skal utføre arbeidet. Det er derfor heller ikkje unaturleg å vurdere ei eller anna form for bestillaransvar.

Arbeidstilsynet viste i høyringsfråsegna (5. juli 2004) til NOU 2004: 5, *Arbeidslivslovutvalget* til at etaten gjennom tilsynsverksemda si har avdekt tilfelle der morselskapet i konsern gir så sterke føringar, både med omsyn til økonomi, oppgåver som skal utførast, organisering av verksemda og kjøp av tenester, at det underliggjande selskapet i realiteten har liten reell innverknad med omsyn til å følgje opp HMS-arbeidet sitt. Tilsynet uttaler vidare at det etter deira meining er uheldig at til dømes morselskap kan utøve stor faktisk innverknad på underliggjande selskap, utan at det samtidig har ansvar for eller plikt til å ta omsyn til helse, miljø og sikkerheit for arbeidstakarane. Arbeidstilsynet peiker i den samanheng på at det kan føre til ei meir effektiv handheving dersom tilsynet kan rette pålegg mot morselskapet i konsern.

Petroleumstilsynet stilte seg under høyringa av forskrift om informasjons- og samsvarsplikt «påseansvaret» og innsynsrett positivt til at det blei foreslått å forskriftsfeste ei samsvarsplikt under allmenngjeringslovregimet, under tilvising til dei gode erfaringane frå petroleumsverksemda.

I enkelte bransjar er det dessverre ein aukande tendens til at det veks fram useriøse verksemdar. Særleg i byggebransjen, innanfor reinhald og i landbrukssektoren har det vore ein del døme på kritikkverdige og ulovlege forhold. Det er avdekt sviktande sikkerheitstiltak og manglande risikovurderingar. I tillegg har tilsyn avslørt lønningar i strid med allmenngjeringsforskrifter og ulovlege kontraktar, og i nokre tilfelle bruk av arbeidstakarar utan lovleg opphald/arbeidsløyve.

Vidare er det Arbeidstilsynet si erfaring at det også kan vere formålstenleg med oppdragsgivaransvar innanfor til dømes dei delane av industrien som gir anna verksemd i oppdrag å stå for delar av produksjonen innanfor oppdragsgivaren sitt fysiske område.

Departementet meiner at for visse typar verksemdar/selskap bør HMS-ansvaret vurderast utvida til å omfatte sider av HMS også i andre verksemdar. Eit utvida HMS-ansvar kan vere eit godt og nødvendig supplement til arbeidsgivaransvaret etter arbeidsmiljølova, sett i forhold til det ansvaret dei ulike aktørane har. Det er gode erfaringar frå petroleumsverksemda, der slikt ansvar er innført for rettshavarar og operatørar, og der det såkalla «påseansvaret» fører til skjerping og større aktsemd i alle ledd. Dette vil vidare innebære at organisering av verksemda ikkje får noko å seie for høvet til å gjennomføre eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. Ansvar vil også støtte opp under den kontrollen tilsynsstyresmaktene utfører, ved at brot på arbeidsmiljøkrav kan handhevast meir effektivt, og overfor den organisasjonen som faktisk tek avgjerder som fører til uheldige arbeidsmiljøkonsekvensar.

Departementet ønskjer å understreke at formålet med eit eventuelt utvida ansvar til andre enn den formelle arbeidsgivaren ikkje er eit alternativ til tilsyn eller ei overføring av tilsynsansvar frå styresmakter til private. Det å føre tilsyn er ei offentleg oppgåve. Ein må ta sikte på å innføre eit reelt og sjølvstendig ansvar som står i forhold til den innverknaden og påverknaden anna verksemd har, som eit supplement til arbeidsgivaransvaret etter arbeidsmiljølova.

I tidlegare drøftingar er det blitt halde fram mot eit ansvar (rett nok mot ei utviding av sjølve

arbeidsgivaransvaret) at det vil føre til ei pulverisering, og at arbeidsgivaren kan seie frå seg ansvar med den grunnvinginga at det er andre som styrer verksemda. Departementet er ikkje einig i ei slik vurdering, og erfaringane frå petroleumsverksemda tilseier heller ikkje det. Tvert om viser erfaringar frå petroleumsverksemda at ansvaret for å følgje opp samsvarsplikta (påseplikten) fører til ei skjerping og eit høgare aktsemdsnivå i alle ledd. Det er også hevda mot eit utvida ansvar at det vil føre til meir byråkratisering og meirarbeid. Å leggje endå meir ansvar på toppen av kontraktkjeda, til dømes til ein bestillar av underleveransar, ein franchisegivar eller eit morselskap i eit konsern, vil sjølvstendig føre til noko meirarbeid for desse. Dette er tale om eit reelt ansvar som skal supplere det ordinære arbeidsgivaransvaret, og som skal hindre at ulike måtar å organisere drifta på får noko å seie for om arbeidsgivaren greier å oppfylle krava i arbeidsmiljølova.

Målsetjinga med eit utvida HMS-ansvar er i større grad enn i dag å bevisstgjere og ansvarleggjere andre (enn arbeidsgivarar) som ved sine avgjerder kan påverke arbeidsmiljøet i ei verksemd. Samtidig er tanken at den styringa som blir utøvd, skal stimulere andre verksemdar til å følgje opp ansvaret sitt etter arbeidsmiljølova. Når det skal vurderast korleis eit slikt utvida ansvar skal utformast, meiner departementet at ein kan hente positive og verdfulle erfaringar frå samsvarsplikta slik ho blir praktisert i petroleumsverksemda. Under høyringa av Arbeidslivslovutvalet si innstilling uttalte Petroleumstilsynet at tilsynet har gode erfaringar med ansvaret for å følgje opp samsvarsplikta i deira sektor, og framheva at ei tilsvarande samsvarsplikt som den i petroleumsregelverket, bør takast inn i arbeidsmiljølova.

15.4.5 Ansvar for kva?

Som det går fram av det som er sagt ovanfor, er samsvarsplikta i petroleumsverksemda avgrensa til HMS-regelverket. Departementet går ut frå at ei slik avgrensing vil vere naturleg også for eit eventuelt utvida ansvar på land. Erfaringane frå mellom anna Arbeidstilsynet viser at det særleg er brot på HMS-krav som er problemstillinga i situasjonar ved utstrekt bruk av underleverandørar, anbudsprosessar osv. Det blir derfor teke sikte på at eit eventuelt utvida ansvar blir avgrensa til arbeidsmiljøforhold, og ikkje individuelle arbeidskontrakt- eller lønnsforhold.

Nærmare om utvida HMS-ansvar i konsernforhold

Konsern er ein verksemdsstruktur der det bør vurderast å påleggje utvida HMS-ansvar fordi morselskapet i kraft av eigardelane sine har høve til å utøve bestemmende innverknad over dotterselskapet. På den bakgrunn er det ikkje unaturleg at morselskapet også blir pålagt eit medansvar for å sikre at dei arbeidstakarane som avgjerda deira får eller kan få innverknad på, har eit arbeidsmiljø som tilfredsstillar dei krava lova stiller.

Departementet meiner at det er grunn til å ta lærdom av korleis samsvarsplikta blir etterlevd i petroleumsverksemda, slik at eit eventuelt utvida HMS-ansvar for morselskap i konsern skal omfatte ei plikt til å passe på at alle dotterselskap i konsernet etterlever HMS-krav fastsette i og i medhald av arbeidsmiljølova. Ut frå dette kan ein tenkje seg at HMS-ansvaret skal innebere ei plikt til å sørge for at alle dotterselskap har ei leiing som er kompetent og kvalifisert til å leie den typen verksemd det er tale om med tanke på dei HMS-utfordringar ein møter i den aktuelle bransjen. Vidare kan ansvaret utformast slik at morselskapet skal passe på at dotterselskapa har rutinar og styringsverktøy som sikrar at lokale, innretningar og utstyr blir brukte og haldne ved like i samsvar med gjeldande rammer for verksemda. Det er i tillegg aktuelt at morselskapet får plikt til å vurdere om eigne avgjerder kan ha vesentleg påverknad på arbeidsmiljøet i dotterselskapet, og i tilfelle om avgjerdene kan gjennomførast utan å kome i strid med arbeidsmiljøkrav fastsette i og i medhald av arbeidsmiljølova.

Departementet går ut frå at mange av dei større konserna alt i dag i hovudsak oppfyller eit slikt utvida HMS-ansvar. Det blir mellom anna vist til dei sentrale retningslinjene for HMS-arbeidet frå konsernleiinga som blir nytta i fleire større konsern og til rapportering om HMS i årsrapportane. Departementet vil arbeide vidare med dette, og tek sikte på å utarbeide eit høyringsnotat om korleis det utvida ansvaret i konsernforhold kan utformast.

Nærmare om utvida HMS-ansvar i franchiseforhold

Franchiseverksemd er ein annan type organisering der det kan innførast ei form for utvida HMS-ansvar. I franchiseforhold eksisterer det ikkje noko eigarforhold mellom verksemdene, slik som i konsernforhold. Tilknytninga mellom franchisegivarar og franchisetakarar er basert på eit kontraktforhold. Like fullt er det mange franchisegivarar som svært detaljert kontraktfestar korleis

drifta hos den enkelte franchisetakaren skal organiserast. Dette kan redusere arbeidsgivaren sitt handlingsrom betydeleg og kan leggje vesentlege føringar på forhold som påverkar arbeidssituasjonen til arbeidstakarane.

Etter departementet sitt syn skil franchiseforhold seg frå konsernforhold på ein slik måte at det vil vere naturleg at eit utvida HMS-ansvar i franchiseforhold får eit noko anna innhald enn i konsernforhold. Ein må gå ut frå at franchisegivarar generelt, i alle fall slik mange kontraktar er utforma i dag, i mindre grad har høve til å påverke den daglege drifta og HMS-arbeidet hos den lokale franchisetakaren. Det bør derfor vurderast å avgrense det utvida ansvaret til å passe på at franchisetakaren rapporterer om HMS-arbeidet i verksemda. I tillegg kan det vurderast om ansvaret også skal omfatte ei plikt til sørge for at franchisegivaren sine eigne avgjerder ikkje påverkar arbeidsmiljøet hos franchisetakarane på ein uakseptabel måte. Departementet vil arbeide vidare med dette og tek sikte på å utarbeide eit høyringsnotat om korleis eit utvida HMS-ansvar i franchiseforhold kan utformast.

Nærmare om ansvaret til bestillaren

Ei verksemd som set ut eit arbeid på oppdrag eller bestiller ei teneste, vil i ein del tilfelle kunne leggje føringar på forhold som vil påverke arbeidsforholda for arbeidstakarane hos oppdragstakaren eller leverandøren i sterk grad. Særleg kan ei økonomisk binding mellom leverandøren og bestillaren medverke til dette. Som døme kan det visast til transportoppdrag, der bestillaren set tidsfristen for levering så kort at sjåførane til leverandøren til dømes blir tvinga til å bryte fartsgrensene eller reglane for køyre- og kviletider. Eit anna døme kan vere ein kontrakt om omsorgstenester der prisen på tenesta er sett så lågt at tilsette blir tvinga til eit uakseptabelt arbeidspress ved at det ikkje blir gitt nok tid til å følgje opp HMS-omsyn på ein tilfredsstillande måte. Det faktum at bestillaren ikkje sjølv har ansvaret for arbeidsmiljøforholda ved utføringa av tenesta, kan også føre til at bestillaren ikkje ser eller ikkje tek omsyn til uheldige arbeidsmiljøkonsekvensar av kontrakten. Arbeidstilsynet erfarer at dette er ei aukande problemstilling i fleire bransjar.

Eit utvida HMS-ansvar for bestillaren kan vere eit aktuelt verkemiddel for å bøte på dette. Men som hovudregel vil nok bestillaren si tilknytning til leverandøren vere mykje svakare enn tilknytninga i konsern- og franchiseforhold. Dette kan stille seg

annleis i dei tilfella der arbeidet skal gå føre seg under leing av bestillaren eller i lokala til bestillaren. Her kan tilknytninga vere sterk.

Eit døme på korleis eit utvida HMS-ansvar for bestillaren er gjennomført i praksis, finst i Finland. Der blei *lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006)*, den såkalla beställaranvars-lagen, sett i verk 1. januar 2007. Lova gjeld der arbeidet som den innleigde arbeidstakaren skal utføre, varer i meir enn 10 dagar, eller der kontraktsummen overstig 7500 euro eks. mva., med unntak av i forbrukarforhold. I Danmark er det vedteke reguleringar som skal sikre at det blir teke omsyn til HMS i anbudsprosessar. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har også visse likskapstrekk med eit mogleg utvida HMS-ansvar for bestillaren, då bortsett frå lønnelementet i denne forskrifta.

I norsk rett er forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter eit døme på at oppdragsgivaren har eit visst ansvar for arbeidstakarane hos leverandøren. Men dette ansvaret dreiar seg om andre forhold enn HMS-forholda. Ei anna forskrift, forskrift om offentlige anskaffelser,⁸ pålegg oppdragsgivaren å krevje at den valde leverandøren skal leggje fram ei HMS-eigenerklæring før kontrakten blir inngått. Dette inneber likevel ikkje at oppdragsgivaren har ansvar for å passe på at leverandøren etterlever HMS-reglane under oppdraget.

Departementet meiner at det kan vere eit godt alternativ å hente element frå både den danske og den finske reguleringa. Blant dei punkta som synest mest aktuelle, er å påleggje bestillaren av ei teneste ei plikt til å innhente opplysningar om at leverandøren av tenesta er registrert i alle dei aktuelle offentlege registra, og skatteattest. I tillegg kan det vere naturleg å krevje ei eigenerklæring om HMS.

Dersom bestillinga skjer gjennom ein anbuds-konkurrans, bør bestillaren kunne bli pålagd ei plikt til å ta omsyn til konsekvensane for arbeidsmiljøet ved utforminga av anbudsgrunnlaget. Bestillaren må vidare sørgje for at anbuds-materialet inneheld relevante opplysningar om spesielle, vesentlege arbeidsmiljøforhold som måtte vere relevante for den som skal utføre jobben, og elles medverke til at tilbydaren kan utføre arbeidet på ein forsvarleg måte.

Handheving

For å sikre at den som er pålagd eit utvida HMS-ansvar eller eit bestillaransvar følgjer opp regelverket, bør det vurderast å gi Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med at ansvaret blir følgt opp. Dette er i tråd med det som gjeld etter allmenngjeringslova. Tilsynsetatane bør i så fall kunne bruke dei ordinære reaksjonsmidla, det vil seie pålegg, tvangsmulkt og eventuelt stansing. Departementet vil kome tilbake til spørsmålet om handheving i samband med høyring av forslag om utvida HMS-ansvar.

15.5 HMS-opplæring

15.5.1 Innleiing

Formålet med dette underkapitlet er å gjere greie for og drøfte om HMS-opplæringa for arbeidsgivarar, arbeidstakarar og vernetenesta er god nok, og korleis dei krava lova stiller, blir etterlevde i verksemdene. Ut frå dette blir eventuelle behov for forbetringstiltak vurderte. Sjå elles punkt 10.6 om status for HMS-opplæringa i arbeidslivet.

For å sikre at arbeidsmiljøet i verksemdene er forsvarleg, skal arbeidsgivaren drive eit systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid (HMS). Arbeidstakarane har ei plikt til å medverke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av det systematiske HMS-arbeidet i verksemda. For at kvaliteten på dette arbeidet skal vere god, er det avgjerande at både arbeidsgivaren og arbeidstakaren har kompetanse om HMS. Det er derfor nedfelt ei plikt for arbeidsgivaren til å gå igjennom opplæring i HMS-arbeid i arbeidsmiljølova. Vidare skal arbeidsgivaren sørgje for at arbeidstakaren får den opplæringa som er nødvendig for å gjere arbeidstakaren kjend med ulykkes- og helsefarar i samband med arbeidet. Det blir også stilt krav til arbeidsgivaren om å sørgje for at arbeidstakarar som har til oppgåve å leie eller kontrollere andre arbeidstakarar, har nødvendig kompetanse til å føre kontroll med at arbeidet blir utført på ein helse- og sikkerheitsmessig forsvarleg måte. I tillegg skal arbeidsgivaren sørgje for at verneombod og medlemmer av arbeidsmiljøutval får den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet på forsvarleg måte. God HMS-kompetanse og HMS-opplæring er avgjerande for å få til eit godt systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid.

Arbeidsmiljølova med tilhøyrande forskrifter stiller ulike krav til innhald og omfang av opplæringa for arbeidsgivarar, arbeidstakarar og vernetenesta. For verneombod og medlemmer av

⁸ Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser

arbeidsmiljøutval er innhaldskrava meir detaljerte enn for arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Det er også variasjon i korleis verksemdene etterlever opplæringskrava. Der enkelte verksemdar i stor grad etterlever dei krava som er stilte, viser andre verksemdar ei mangelfull etterleving. Det er rimeleg å gå ut frå at denne variasjonen har innverknad på det systematiske HMS-arbeidet som den enkelte verksemda utfører.

Kapitteldelen om opplæring er bygd opp slik at pliktene til arbeidsgivaren når det gjeld HMS-opplæring, er omtalte først, med eigne underpunkt om arbeidsgivaren si eiga opplæring og opplæringa av verneombodet/arbeidsmiljøutvalet. Deretter blir særlege utfordringar knytte til kompetansen til unge arbeidstakarar og HMS som tema i utdanningssystemet omtalte.

15.5.2 Plikt til HMS-opplæring for arbeidsgivaren

Det blei i 2005 innført nye krav i arbeidsmiljølova om HMS-opplæring for arbeidsgivarar. Poenget med ei plikt til opplæring for arbeidsgivar er å tydeleggjere forventninga om at leiaren i verksemdar skal ha kunnskap om grunnprinsippa i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og om arbeidsmiljølova. For å kunne ta dei rette avgjerdene i forhold til arbeidsmiljøet må leiaren for verksemda ha kunnskap om dei krava som gjeld, kva som skal til for å få eit godt arbeidsmiljø, og korleis det skal arbeidast systematisk med helse, miljø og sikkerheit i verksemda.⁹ Ei slik opplæring må kunne gjennomførast på ein måte som er tilpassa verksemda og arbeidssituasjonen til den enkelte leiaren, og det er dermed ikkje sett opp krav om eit bestemt timetal for opplæringa.

Det er utarbeidd ei rettleiing av Arbeidstilsynet i samarbeid med partane som presiserer innhaldet i opplæringa: «Det er en klar intensjon at arbeidsgivers opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid skal tilpassas den enkelte virksomhets og bransjes risiko- og driftsforhold.» Vidare er også generelle tema som bør vere med, lista opp og utdjupa.¹⁰

Når det gjeld gjennomføringa av opplæringa blir det òg presisert i rettleiaren at «Det er en klar intensjon at opplæringen skal gjennomførast på en måte som er tilpasset virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det er derfor ikke

stilt krav til opplæringens omfang.» Kriteria i rettleiinga vil vere retningsgivande for kor omfattande opplæringa skal vere.

Ei undersøking som blei gjennomført i 2009 (sjå også tilstandsbeskrivinga under punkt 10.6), viser at om lag éin av fire arbeidsgivarar ikkje har gjennomført lovpålagd HMS-opplæring.¹¹ Det er samtidig ein tydeleg tendens at daglege leiarar i IA-verksemdar i større grad enn daglege leiarar i andre verksemdar har gjennomgått opplæring. Når det gjeld lengda på opplæringa, viser undersøkinga tydeleg at det er store variasjonar. Om lag éin av tre arbeidsgivarar har hatt ei opplæring på éin dag eller kortare, medan like mange har hatt ei opplæring på meir enn tre dagar. Undersøkinga viser at daglege leiarar i verksemdar med 20 tilsette eller meir i større grad enn daglege leiarar i verksemdar med færre tilsette har gjennomgått opplæring som har gått over to dagar eller meir. Ein større del av leiarane i offentleg sektor enn leiarane i privat sektor har gjennomgått opplæring som har gått over to dagar eller meir. Verksemdar som har verneombod, arbeidsmiljøutval og bedriftshelseteneste, har i større grad enn dei som ikkje har det, gjennomgått HMS-opplæring på meir enn tre dagar. Det same gjeld for IA-verksemdar samanlikna med dei som ikkje er IA-verksemdar. Tilsynserfaringar frå Arbeidstilsynet i små og mellomstore verksemdar viser også at hovudtyngda av arbeidsgivaren si opplæring har gått føre seg ved dagskurs eller kurs som har vart kortare.

Behov for å forsterke føresegna?

Det er sett fram påstandar om at somme kurstilbod ikkje gir arbeidsgivaren den kompetansen som er nødvendig for å ta hand om det systematiske HMS-arbeidet.

Lova stiller ikkje krav til lengda eller innhaldet i den HMS-opplæringa arbeidsgivaren gir. Departementet har vurdert om det kan vere formålstenleg å forskriftsfeste innhaldskrav til opplæringa, og har konkludert med at det er grunn til å halde fast på den fleksibiliteten som ligg i regelverket i dag, ettersom verksemdene er svært ulike både når det gjeld storleik, type aktivitet og eksponering for ulike risikoforhold. Konkrete krav vil ikkje alltid vere ein garanti for at arbeidsgivaren har den rette kunnskapen om HMS. Ei forskriftsfesting av rettleiinga vil lett kunne skape ei lite dynamisk regulering.

⁹ Jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

¹⁰ Arbeidstilsynet (2007). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid*

¹¹ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*

Det går fram av rettleiinga at kravet til opplæringa skal tilpassast den enkelte verksemda og bransjen. Det er likevel tydeleg i forarbeida at det ikkje skal setjast eit fast timetal for arbeidsgivaren si opplæring, og dette blir grunnlagt med behovet for verksemdstilpassing og behovet for ei fleksibel ordning for den øvste leiarane av verksemda.¹²

Arbeidstilsynet peiker på at det ut frå deira erfaring med handheving av regelverket kan synast som om regelen likevel gir eit for svakt signal om kravet til opplæring av arbeidsgivarar.

Departementet vil vurdere å forsterke føresegna i lova med omsyn til krav om tilpassing av opplæringa til den enkelte verksemda, for å tydeleggjere formålet med føresegna. Dette kan gi Arbeidstilsynet betre grunnlag for tilsyn og handheving. Vidare har Arbeidsdepartementet sett i gang ei kartlegging av eksisterande kurs og opplæringstilbod for arbeidsgivarar på arbeidsmiljø/HMS-området, og ein analyse av tilstanden med omsyn til opplæring av arbeidsgivarar innanfor HMS. Dette vil gi grunnlag for ei nærmare vurdering av ulike tiltak som kan gi arbeidsgivaren betre HMS-kompetanse.

Tilsynsmetode med vekt på leiing som ei viktig årsak til eit betre arbeidsmiljø

Omgrepet «leiing» i arbeidsmiljølova § 4-1 andre ledd var nytt i arbeidsmiljølova frå 2005. Ved å setje leiing inn som ein av dei organisatoriske faktorane i føresegna tydeleggjorde lovgivaren at leiing i seg sjølv er ein viktig arbeidsmiljøfaktor. Arbeidsgivarar skal ha kunnskap og forståing om samanhengen mellom utøving av leiing og arbeidsmiljøstandarden i verksemdene. Utøving av leiing er ein av dei viktigaste faktorane for resultatet for verksemda, mellom anna også for korleis arbeidet blir organisert og fordelt, og for korleis arbeidsmiljøet i verksemda er. Arbeidstilsynet vil derfor i større grad leggje vekt på leiing som ei viktig årsak til, og ein føresetnad for, arbeidsmiljøstandarden i verksemdene.

Arbeidstilsynet har i 2008–2010 arbeidd med å utvikle ein formålstenleg tilsynsmetode som kan brukast ved tilsyn med korleis arbeidsgivaren sin måte å leie på påverkar arbeidsmiljøet. Målet er å gi leiarane betre kompetanse og gjere dei meir bevisste på måten dei utøver leiing på, kva for arbeidsmiljøvurderingar som bør gjerast undervegs, og korleis desse vurderingane kan kome til uttrykk i praksis. HMS-kompetansen og HMS-

opplæringa til leiarane er òg tema som tilsynet tek for seg. Erfaringane etter 60 tilsyn med metoden er positive, og både arbeidsgivarar og arbeidstakarar har gitt positive tilbakemeldingar.

Bedriftshelsetenesta – ein viktig ressurs i HMS-opplæringa

Også bedriftshelsetenesta kan bidra til at det blir lagt meir vekt på leiing som ein viktig faktor i det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene. Godkjende bedriftshelsetenester skal ha solid fagleg kompetanse og skal spreie kunnskap om førebyggjande helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid blant arbeidsgivarar, slik at dei kan utarbeide risikovurderingar og tiltak som er tilpassa det reelle risikobiletet i verksemda.

HMS-opplæring av leiarar, arbeidstakarar og verneombod i verksemdene har i mange år vore ein viktig del av tilbodet frå bedriftshelsetenesta. Ein gjennomgang av Fagsekretariatet sitt BHT-register¹³ viser at meir enn 90 prosent av bedriftshelsetenestene har kurstilbod på dette området. Ein kursportefølje kan innehalde kurstilbod innanfor tema som grunnkurs i arbeidsmiljø, internkontroll, fysisk arbeidsmiljø, ergonomi, sikkerheit, mellommenneskelege forhold, omstilling, stress og stressmeistring, risikovurdering, sjukefråvær, rus og livsstil.

Petroleumsverksemda og HMS-opplæring for leiarar

Det ansvaret og den rolla leiinga har med omsyn til korleis aktørane skal sikre etterleving av rammevilkår for verksemda, er understreka i HMS-regelverket for petroleumsverksemda. Det følgjer av petroleumslova at rettshavarar og andre som tek del i petroleumsverksemda, skal ha dei nødvendige kvalifikasjonane til å utføre arbeidet forsvareleg. Lova krev i den samanheng eksplisitt at opplæring skal skje i nødvendig utstrekning. Alt ved introduksjonen og innføringa av internkontroll på 1980-talet blei merksemda i større grad enn før retta mot det ansvaret leiinga har for forsvareleg styring av verksemda. Seinare blei dette ansvaret forsterka i rammeforskrifta og i styringsforskrifta. Det er mellom anna eit krav i rammeforskrifta at den ansvarlege skal sikre at alle som utfører arbeid for seg, har kompetanse til å utføre arbeidet dei er sette til å gjere på ein forsvareleg måte. Dette krev inngåande kunnskap hos leiinga om korleis dei kan oppnå målsetjingane i regel-

¹² Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)

¹³ Fagsekretariatet for bedriftshelsetenesta er knytt til Statens arbeidsmiljøinstitutt.

verket. Sidan ansvaret og rolla til leiinga er sterkt presisert i regelverket, har dette fått tilsvarande merksemd i tilsynet heilt frå internkontrollforskrifta kom. I dag er HMS-opplæring gjennomgåande integrert i Petroleumsstilsynet sitt arbeid både når det gjeld regelverktutvikling, tilsyn og anna utøvande verksemd. Tilsynet si merksemd er ikkje primært retta mot HMS-opplæring av leiinga, men meir mot måten leiinga bruker organisasjonen og ulike kompetansemiljø til å skaffe seg oversikt over storulykkesrisiko osv. I Petroleumsstilsynet sitt tilsynsarbeid er det lagt vekt på HMS-kompetanse (under dette også arbeidsmiljøkompetanse) i selskapa, bruk av kompetansemiljø og leiinga si forståing av arbeidsmiljørisiko.

Dei seinare åra har «Leiing og storulykkesrisiko» vore ei av hovudprioriteringane for Petroleumsstilsynet. Dette har mellom anna sin bakgrunn i at erfaringar frå større ulykker nasjonalt og internasjonalt, og resultat frå granskingar og tilsynsaktivitetar, peiker på at leiinga har ei sentral rolle i handtering av storulykkesrisiko. Endringar i aktørbiletet, med mange nye aktørar der leiinga i utgangspunktet har lite kunnskap om krava til HMS-kompetanse i det norske regelverket, og endring i eigarstruktur, der eitt selskap er operatør for 80 prosent av verksemda på norsk sokkel, fører til at tilsynsstyresmakta må halde fram med å auke innsatsen på dette viktige området. Ein nærmare gjennomgang av utfordringane innanfor petroleumsverksemda er gitt i kapittel 20.

15.5.3 Arbeidsgivaren si plikt til å sørgje for opplæring av verneombod og medlemmer i arbeidsmiljøutval

Kompetansen som vernetenesta i verksemdene sit inne med, er viktig for kvaliteten på det systematiske arbeidsmiljøarbeidet. Arbeidsgivaren skal sørgje for at verneombod og medlemmer av arbeidsmiljøutval får den opplæringa som er nødvendig for å kunne utføre vervet på ein forsvarleg måte. Kva dette inneber, er tydeleggjort i forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg, der det er stilt krav til innhald i og omfang av opplæringa. Opplæringa skal ha eit omfang på minst 40 timar, og ho skal mellom anna

- omfatte ei innføring i korleis verne- og miljøarbeid skal drivast
- gi kunnskapar om ergonomi, støy, belysning, klima og trivselsskapande tiltak
- gi kunnskapar om ulykkesvern, under dette førebyggjande tiltak, bruk av personleg verneutstyr osv.

- gi innføring og orientering om arbeidsmiljølova og andre lover og reglar som gjeld på dette området

Som omtalt i tilstandsbeskrivinga viste ei undersøking i 2009 at nær tre av fire verksemdar har verneombod. Undersøkinga viste òg at 76 prosent av verksemdene opplyser at dei har rutinar for opplæring av verneombod. Storleiken på verksemdene har innverknad på om verksemdene har rutinar for opplæring av verneomboda, og prosentdelen som har slike rutinar, stig med talet på tilsette. Undersøkinga viser også at det er forskjellar mellom bransjar, og at olje/industri i større grad enn andre bransjar har rutinar for opplæring av verneombod. Verksemdar som har inngått IA-avtale, er også flinkare enn dei som ikkje har inngått slik avtale til å gjennomføre opplæring av den daglege leiaren og verneomboda.

Verneomboda er ein viktig ressurs i HMS-arbeidet i verksemdene. Dei følgjer opp interessene til arbeidstakarane i saker som gjeld arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynet uttrykkjer at dei gjennom tilsyna sine erfarer at verneombodsordninga står overfor ein del utfordringar. Tilsynet peiker på at dei fleste verneomboda har HMS-opplæring i samsvar med krava i lova, og at utfordringane er meir knytte til rekruttering og tilrettelegging for å utøve verneombodsrolla. Det blir stilt mange krav til eit verneombod, og arbeidssituasjonen deira har gjerne samanheng med kva dei har av tilgang til ressursar, og om dei har fått nok kompetanse gjennom opplæring. Effekten av arbeidet som verneomboda gjer, er òg avhengig av i kva grad det blir lagt til rette for det, og i kva grad problem som verneombodet legg fram, blir tekne tak i. Ei vanleg problemstilling som Arbeidstilsynet møter i tilsynsverksemda si, er at verneomboda meiner at dei ikkje har god nok oversikt over utfordringar og risikoforhold i verksemda. Dei hevdar vidare at det ikkje er nok tid til å ta seg av alle oppgåvene som ombod. Arbeidstilsynet erfarer at det også i ein del verksemdar er vanskeleg å rekruttere personar til å ta slike verv. Ein mogleg grunn til at det er vanskeleg å rekruttere personar til verneombod, kan vere mangel på kompetanse i HMS-arbeid.

15.5.4 Samanhengen mellom HMS-kompetanse i skulen og i arbeidslivet

Unge arbeidstakarar og arbeidsgivarane deira skal ha kunnskap om reglane i arbeidslivet og sentrale vilkår for eit godt arbeidsmiljø. Dette er ein føresetnad for å få ein god start i arbeidslivet, føre-

Tabell 15.1 Årleg risiko (i prosent) for arbeidsulykke etter alder og kjønn

Aldersgruppe	Menn	Kvinner
16–24 år	5,9	3,6
25–34 år	4,9	1,7
35–44 år	3,4	2,9
45–54 år	3,3	2,4
55–74 år	2,2	1,4
I alt	3,7	2,4

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga - tillegg 2007

byggje og hindre utstøyting og etablere ein førebyggjande kultur som kan bidra til å forbetre arbeidslivsstandarden på lengre sikt. For å oppnå dette bør ungdommen få tilført kunnskap og forståing om kva HMS er, og gode haldningar til risikoførebygging, før dei startar i arbeidslivet. NOU 2008: 18, *Fagopplæring for framtida* viser at det er behov for meir satsing på HMS før dei unge går inn i arbeidslivet.

Unge arbeidstakarar og HMS-kompetanse

Ifølgje tal frå EU er 18- til 24-åringar rundt femti prosent meir utsette for arbeidsulykker enn arbeidstakarar i alle andre aldersgrupper.¹⁴ Tal frå Noreg viser den same tendensen – særleg for menn. Menn i aldersgruppa 16–24 år har nesten tre gonger så høg risiko for å bli utsette for ei arbeidsulykke enn menn i alderen 55–74 år. Grunnen til kjønnsforskjellane er truleg at menn arbeider i meir risikoutsette yrke.

Unge arbeidstakarar har oftare enn andre mangelfulle arbeidskontraktar, og mindre erfaring med arbeidsmiljøarbeid og konsekvensar av uheldige arbeidsmiljøforhold. Dei er ei utsett gruppe med omsyn til ulykker, og dei blir relativt ofte eksponerte for støy og tunge lyft.

Nokre bransjar har fleire unge arbeidstakarar enn andre. Mellom anna er det mange unge i tradisjonelt risikoutsette bransjar som bygg og anlegg. Arbeidstilsynet gav i 2009 ut ein rapport om arbeidsskadar blant arbeidstakarar under 25 år i bygg- og anleggsbransjen. Rapporten er skriven på bakgrunn av ei kartlegging av behandla arbeidsskadar ved akuttmottaket og legevakta ved

St. Olavs hospital i Trondheim. Rapporten indikerer at unge arbeidstakarar var overrepresenterte blant dei som fekk behandling for arbeidsskadar, noko som gir støtte til at låg alder og lite erfaring i seg sjølv fører til større risiko i arbeidslivet. Rapporten viser vidare at unge arbeidstakarar har ei manglande forståing av kva for mekanismar som kan føre til ei arbeidsulykke. Ei låg risikoforståing kan føre til at dei tek fleire og andre snarveggar i arbeidet enn det eldre og meir erfarne arbeidstakarar gjer. Dette blir underbygd av den tilsynserfaringa Arbeidstilsynet har på området. Arbeidstilsynet ser også at det er store forskjellar mellom verksemdar når det gjeld i kva grad arbeidsgivaren er bevisst på plikta til å gjennomføre ei særskild risikovurdering av arbeidsmiljøet for unge arbeidstakarar.

Unge arbeidstakarar skil seg ut frå andre arbeidstakarar også i forhold til faktorar som arbeidstid, tilsetjingsforhold og HMS-kompetanse. Ein god del arbeidstakarar i alderen 16–24 år arbeider utanom ordinær arbeidstid. Dette gjeld spesielt innanfor varehandel og hotell- og restaurantnæringa, men også innanfor helse-, pleie- og omsorgssektoren er det mange unge som har deltidsjobb. Undersøkingar viser at 50 prosent av norske studentar har ein jobb av eit visst omfang ved sida av fulltidsstudiar.

Dei fleste norske ungdommar møter arbeidslivet som mellombels tilsette og får av den grunn mindre eigarskap til og kunnskap om HMS-arbeidet i verksemdene dei er tilsette i, enn fulltidstilsette. Vidare er det sannsynleg at dei i liten grad blir kjende med partssamarbeidet og rettane og kanalane som er etablerte gjennom hovudavtalen og verneorganisasjonen. Ei viktig utfordring når det gjeld dei unge sin inngang i arbeidslivet, er nettopp å sikre at denne gruppa blir tilstrekkeleg bevisst på rettar og plikter. Svartenesta til Arbeidstilsynet erfarer òg at mange elevar i vidaregåande skule som tek kontakt, har deltidsjobbar, og at dei har lite kunnskap om arbeidslivet generelt og kva HMS inneber. Ei anna utfordring er at mange unge fell ut av den vidaregåande skulen og går rett ut i arbeidslivet utan å ha gjennomgått noka form for HMS-opplæring som eventuelt skjer på dette nivået i utdanningssystemet.

Arbeidstilsynet har organisert hovudinnsatsen sin for unge arbeidstakarar gjennom det landsdekkjande prosjektet «Rett start for unge arbeidstakere». Prosjektet starta opp i slutten av februar 2009 og held fram til den gjeldande strategiske planen går ut ved utgangen av 2011. Målet er å forbetre sikkerheita til dei som er nye i arbeidslivet, og å auke kunnskapane om arbeidsmiljø, plikter

¹⁴ Eurostat

og rettar både hos unge arbeidstakarar og arbeidsgivarane deira. Det prøver ein å oppnå gjennom rettleiing og informasjon til skular, utdanningsstyresmakter og andre relevante aktørar, og gjennom tilsyn. Desse tilsyna blir utførte i utvalde bransjar med stort innslag av unge arbeidstakarar, mellom anna innanfor hotell og restaurant, detaljhandel, skular og festivalar. I tilsyna legg ein vekt på opplæring, risikovurdering, arbeidstid, skriftlege arbeidsavtalar og innhaldet i avtalane. Arbeidstilsynet har etablert ein god dialog med LOs sommarpatrulje.

Tiltak for betre HMS-opplæring i skulen

Ein gjennomgang av formuleringane av formål og kompetansemål i læreplanane innanfor yrkesfagleg utdanningsprogram viser at HMS er teke inn som tema i læreplanane.¹⁵ Det er den enkelte vidaregåande skulen som skal utforme og operasjonalisere den konkrete opplæringa. Arbeidstilsynet erfarer at det er stor variasjon i kompetanse og haldningar til HMS hos lærarar i dei ulike vidaregåande skulane.

Arbeidstilsynet si tilsynserfaring gir derfor grunn til å stille spørsmål ved om HMS er godt nok integrert i den vidaregåande skulen, om HMS-kompetansen til lærekreftene er gode nok, og om det er behov for betre undervisningskompetanse innanfor HMS som tema. Det blir derfor arbeidd aktivt for at HMS skal takast inn og leggjast vekt på i utdanningane for dei unge. Mellom anna har Arbeidstilsynet halde foredrag og innlegg på ei rekkje vidaregåande skular og er på tilbodssida med omsyn til å gjennomføre seminar for og opplæring av lærarar i den vidaregåande skulen, og dessutan når det gjeld informasjonsmøte og opplæring retta mot medarbeidarar og leiarar av opplæringskontora i enkelte fylke. Arbeidstilsynet har vidare utarbeidd eit par informasjonsvideoar om HMS og har vore med på å lage ein video om HMS saman med «Nasjonal digital læringsarena» (NDLA) til bruk i den vidaregåande opplæringa. Arbeidstilsynet har ein pågåande dialog med NDLA om vidare samarbeid.

Bilbao-rapporten frå European Agency for Safety and Health at Work frå 2009¹⁶ understrekar også behovet for å sikre at HMS-kompetanse blir innarbeidd i læreplanane i yrkesfagutdanningane,

men også i studieførebuande utdanningsprogram. Vidare blir det understreka at elevar/studentar, lærarar og HMS-spesialistar må samarbeide om læring gjennom å utøve HMS i praksis på skulen/studiestaden.

Ein meir målretta innsats innanfor HMS-opplæringa for ungdom kan sikre at dei unge får nødvendig HMS-kunnskap før dei startar i arbeidslivet. Det kan bidra til at dei på ein betre måte tek vare på eiga helse og sikkerheit. Arbeidsmiljøkunnskapen bør femne om dei krava og utfordringane den enkelte møter i arbeidslivet, dei rettane dei har som arbeidstakarar, men også kva for krav arbeidsgivaren kan stille. Når det gjeld HMS-opplæringa på ungdomstrinnet, er det på same måten eit behov for ein meir målretta innsats, til dømes i samband med praksisveka og samfunnsfagundervisninga.

Det er derfor behov for å styrkje kompetansen om arbeidsmiljø og HMS blant elevar, studentar og lærarar i utdanningssystemet. Det må i samarbeid mellom utdanningsstyresmaktene, arbeidsmiljøstyresmaktene og partane i arbeidslivet vurderast kva for tiltak som er nødvendige, og korleis dei kan gjennomførast. I denne samanhengen vil det bli teke initiativ til eit tettare og meir aktivt samarbeid mellom Arbeidstilsynet og organ som arbeider med å utvikle rammer, innhald og strategiar for kompetanseutvikling, for å sikre HMS-perspektivet på ein god måte.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) er eit konkret døme på eit slikt organ. SRY blir oppnemnt av Kunnskapsdepartementet og er eit felles samarbeidsråd for partane i arbeidslivet og utdanningsstyresmaktene, og rådet skal medverke til å utvikle felles rammer og strategiar for fag- og yrkesopplæringa som sikrar behovet for kompetanse både for den enkelte, for verksemdene og for samfunnet. Det må vurderast om det bør lagast ein eigen samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og SRY for å sikre kontakt og samarbeid mellom utdanningsstyresmaktene og arbeidsmiljøstyresmaktene på dette området. Dei faglege råda for dei ulike programfaga er også relevante samarbeidspartar for Arbeidstilsynet. Deira rolle er mellom anna å gi råd om tilbudsstrukturen innanfor dei yrkesfaglege utdanningsprogramma og å utarbeide kompetanseplattformer for alle lærefag og yrkesfag innanfor sitt ansvarsområde. Her er det eksplisitt nedfelt i mandatet at råda kan hente inn spisskompetanse, og Arbeidstilsynet vil vere ein viktig bidragsytar i denne samanhengen. Eit anna viktig bidrag vil vere å arbeide for ei styrking av HMS-opplæringa i den vidaregåande skulen. Dette er særleg viktig i yrkesfaglege utdannings-

¹⁵ <http://www.udir.no/grep>

¹⁶ European Agency for Safety and Health at Work (2009). *OSH in the school curriculum: requirements and activities in the EU Member States*

program, sidan desse programma leier til yrke som kan ha høg arbeidsmiljørisiko. For å bidra til førebygging av seinare muskel- og skjelettplager blant elevar i yrkesfaglege utdanningsprogram har STAMI gjennomført eit prosjekt for å kartlegge smerter i nakke, skuldrer og rygg blant yrkeskuleelevar innanfor frisørfag, elektrikarfag og teikning, form og farge. Dette er yrke der muskel- og skjelettplager er særleg utbreidde, samtidig som gjennomsnittsalderen er låg. Elevane blei følgde det siste året på vidaregåande skule og dei to første åra i arbeidslivet. Resultata viste mellom anna at det er gode indikasjonar på at ein kortvarig kvil av nakkemusklane eller armane ca. kvart tiande minutt kan førebyggje nakke- og skulderplager i denne typen jobbar. Dette er eit godt døme på viktig kunnskap om korleis førebyggjande HMS-arbeid kan drivast, som må formidlast til utdanningsstyresmaktene gjennom eit godt samarbeid med Arbeidstilsynet.

15.6 Bedriftshelsetenesta – ein viktig medspelar i HMS-arbeidet i verksemdene

Ifølgje arbeidsmiljølova skal verksemdene knyte til seg bedriftshelseteneste dersom risikoforholda tilseier det. Vurderinga av om ei slik plikt ligg føre, skal gjerast som ledd i gjennomføringa av det systematiske helse-, miljø- og sikkerheitsarbeidet. Kjernen i krava til systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid er nettopp å identifisere risiko og setje i verk tiltak for å redusere risikoen. Bedriftshelsetenesta vil dels kunne fungere som ein bidragsytar til sjølve risikovurderinga og dels som eit tiltak for å redusere identifisert risiko.

Bedriftshelsetenesta skal hjelpe verksemda med det systematiske HMS-arbeidet, til dømes ved å overvake arbeidsmiljøet og helsa til dei tilsette i forhold til arbeidssituasjonen, gjennomføre informasjonskampanjar og opplæring, leggje til rette arbeidsplassen etter behov og kome med forslag til forbetringar slik at ein kan unngå sjukdommar og skadar. Arbeidsgivaren skal i samarbeid med bedriftshelsetenesta utarbeide dokumentasjon av arbeidet til bedriftshelsetenesta, noko som skal inngå i HMS-systemet i verksemda.

Nokre bransjar har eit arbeidsmiljø med større risiko for sjukdommar, skadar og uheldige belastningar enn andre. Forskrifta om at verksemdar innanfor visse bransjar skal ha godkjend bedriftshelseteneste (bransjeforskrifta),¹⁷ er utarbeidd på bakgrunn av risikoanalysar av ei rekkje næringer. Bransjane som gjennom denne forskrifta er pålag-

de å knyte til seg bedriftshelseteneste, er risikoutsette og har store arbeidsmiljøutfordringar, det vil seie bransjar der det som regel er nødvendig å gjennomføre særleg overvaking av arbeidsmiljøet eller helsekontroll med arbeidstakarane.

Forskrifta blei frå januar 2010 utvida med åtte nye bransjar: helse- og sosialsektoren, undervisning, fiskeoppdrett og klekkjeri, gjenvinning, vakttenester, frisørbransjen, kraft- og vassforsyning og tekoindustrien. Utveljinga byggjer på faglege tilrådingar frå Arbeidstilsynet om kva for bransjar som har størst belastning, og kunnskap om kvar utstøytinga frå arbeidslivet er størst.

Bransjeforskrifta er tidlegare kritisert for ikkje å ha vore tilstrekkeleg oppdatert på kva for bransjar som ut frå ei risikovurdering bør omfattast av forskrifta. For å sikre ei jamleg oppdatering av denne risikovurderinga vil Arbeidstilsynet ta ein gjennomgang av forskrifta ca. kvart femte år, for å vurdere om det er behov for endringar med omsyn til kva bransjar som bør omfattast av forskrifta.

Sidan bedriftshelsetenesta skal vere eit viktig verkemiddel i HMS-arbeidet, må verksemdene kunne ha tillit til at bedriftshelsetenesta har nødvendig kompetanse og tilstrekkeleg kvalitet på dei tenestene dei gir. I januar 2010 blei det derfor innført ei godkjenningsordning for bedriftshelsetenesta i bransjar som er pålagde å ha ei slik ordning. Dette inneber at alle verksemdar som har plikt til å ha bedriftshelseteneste, må knyte seg til ei godkjend ordning, sjå forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste.¹⁸ Godkjenningsordninga skal sikre at verksemdene får bistand med god kvalitet og fagutvikling, og til å trekkje grensa mot useriøse aktørar i marknaden. Fafo-undersøkinga i 2009¹⁹ viser at over 50 prosent av norske verksemdar er knytte til ei bedriftshelseteneste, og det er derfor viktig med god kvalitet på dei tenestene som blir leverte. Den nye godkjenningsordninga stiller krav til både kompetanse og kompetanseutvikling, til volum på tenestene og til eit kvalitetssikringssystem for bedriftshelsetenestene.

Godkjenningsordninga er etablert som ei eining ved Arbeidstilsynet Sør-Noreg, og bedriftshelsetenestene har hatt høve til å søkje godkjen-

¹⁷ Forskrift 11. februar 2009 nr. 162 om at virksomheter innen visse bransjer skal ha godkjent bedriftshelsetjeneste

¹⁸ Forskrift 10. september 2009 nr. 1173 om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste

¹⁹ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*

ning sidan ordninga starta i januar 2010. Det er ved utgangen av april 2011 kome inn 329 søknader om godkjenning. Dette omfattar også søkjarar som har fleire underliggjande einingar, og søknadene dekkjer om lag 370 einingar totalt. Av dei 270 som har fått godkjenning, har om lag 26 prosent fått godkjent ein utviklingsplan som overgangsordning, som gir høve til å yte tenester medan dei arbeider for å fylle vilkåra fullt ut. Ei samanlikning med eksisterande oversikt over bedriftshelsetenester viser at det finst fleire einingar som enno ikkje har søkt om godkjenning. Gjennom tilsynsverksemda finn Arbeidstilsynet også bedriftshelsetenester som enno ikkje har søkt godkjenning. Godkjenninga blir i utgangspunktet gitt på basis av bedriftshelsetenesta sine eigne opplysningar og dokumentasjon, men frå 2011 blir det gjennomført oppfølgingsmøte med dei godkjende bedriftshelsetenestene, der rettleiing og kontroll er ein del av prosessen.

Godkjenningsarbeidet gir eit bilete av ein bransje med mange små bedriftshelsetenester. Hovudintrykket er likevel at bedriftshelsetenestene handterer dei nye krava på ein god måte, og at nivået når det gjeld minimumskrav til volum og kompetanse på dei ulike fagområda, er realistisk. Fleire må likevel arbeide meir med kvalitets sikringssystem, og dette blir følgt opp gjennom vilkår og rettleiing.

Godkjenninga skal innebere at bedriftshelsetenestene er i stand til å yte heilskaplege og førebyggjande tenester innanfor definerte område. Målsetjinga om å sikre verksemdene god fagleg bistand gjennom bedriftshelsetenesta vil likevel framleis vere avhengig av bedriftene si evne til å stille krav til tenestene som blir leverte, og at fagmiljøa er med på å vidareutvikle kompetanse utover minimumskrava.

Arbeidstilsynet vil framover vere meir merksame på tilsynsansvaret sitt for arbeidsgivarane si tilknytning til og bruk av bedriftshelsetenesta. I dette inngår det å kontrollere at verksemdar som har plikt til å knyte til seg ei godkjend bedriftshelseteneste, etterlever denne plikta, og at arbeidsgivaren bruker bedriftshelsetenesta til å utføre dei oppgåvene som er nemnde i forskrifta, mellom anna om bruk av godkjend ordning.

15.7 Arbeidstakaromgrepet

15.7.1 Innleiing

Verneføresegnene i arbeidsmiljølova gjeld som hovudregel for «arbeidstakarar». Arbeidsmiljø-

lova gir tilvising på ei skjønnsmessig vurdering av kven som skal reknast som arbeidstakar eller ikkje. Dette er gjort for at lova skal vere fleksibel, slik at ho skal kunne fange opp tilfelle der partane sjølve ikkje har karakterisert forholdet seg imellom som eit arbeidsforhold, men som likevel reelt er det. Lovgivaren har ikkje ønskt at den sterke parten i forholdet, vanlegvis arbeidsgivaren, skal kunne definere seg bort frå lova og dermed ta frå arbeidstakaren grunnleggjande rettar. Vi har i dag eit arbeidsliv der arbeidsinnvandring, nye eigarstrukturar og nye næringar påverkar grunnleggjande sider ved forholda på arbeidsplassar og relasjonar mellom arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Ein stadig meir omskiftelig arbeidsmarknad gjer at verksemdar tek i bruk andre tilknytingsformer enn eit vanleg arbeidsforhold, til dømes ved å knyte til seg såkalla «sjølvstendige oppdragstakarar». Dette er fullt lovleg, men inneber til ein viss grad at den tradisjonelle arbeidstakar/arbeidsgivar-relasjonen blir utfordra i større grad enn før. Det å bruke oppdragstakarar i staden for arbeidstakarar fører eit stykke på veg til at føresegnene i arbeidsmiljølova ikkje kan brukast på forholdet. Oppdragstakarar er ikkje dekte av alle vernereglane i arbeidsmiljølova, og dei blir også behandla annleis når det gjeld skatt, avgift og trygd.

Fleire har peikt på at definisjonen i arbeidsmiljølova av kva som kjenneteiknar ein arbeidstakar, kan gi rom for omgåingar og misforståingar. Eit døme kan vere der ein person er organisert som eit enkeltmannsføretak og utfører oppdrag i hovudsak for éin oppdragsgivar. Oppdragsgivaren vil her i realiteten utøve arbeidsgivarfunksjonar, slik at oppdragstakaren ikkje har sjølvstendig ansvar for utføringa av arbeidet. Dette synest spesielt å vere aktuelt i byggj- og anleggsbransjen og for enkelte stillingar i kommunal sektor.

Departementet meiner at det er grunn til å sjå nærmare på om definisjonen av arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova er godt nok tilpassa forholda i dagens arbeidsliv. Somme har hevda at forståinga av omgrepet opnar for omgåing av reglane om stillingsvern, arbeidstid, permisjon osv. for personar som reelt sett er arbeidstakarar. Andre meiner at lova slik ho er utforma i dag, vil fange opp reelle arbeidsforhold, uavhengig av kva partane har avtalt seg imellom.

Departementet vil nedanfor gå igjennom gjeldande rett og vurdere om dagens rettstilstand sikrar at lova treffer dei forholda ho er meint å regulere.

15.7.2 Korleis arbeidstakaromgrepet blir definert

Arbeidsmiljølova gjeld for verksemder som sysselset arbeidstakarar. Ein person skal reknast som arbeidstakar etter lova dersom tilknytninga til arbeidsgivaren reelt sett har karakter av eit tilsetjingsforhold. Dei arbeidsrettslege vernereglane er av ufråvikeleg karakter, og det er lovgivaren sin intensjon at dei når dei som skal vernast. Det kan med andre ord ikkje avtalast dårlegare løysingar for arbeidstakaren enn det lova gir opning for. Om det ligg føre eit arbeidstakarforhold eller ikkje, blir avgjort etter ei konkret heilskapsvurdering av alle omstende i forholdet, og partane kan såleis ikkje sjølv avgjere om ein person er arbeidstakar, eller inngå avtale som strid mot realitetane i forholdet og mot lovgivinga. Ifølgje rettspraksis er desse momenta viktige for å kunne seie at det ligg føre eit arbeidstakarforhold:

- Arbeidstakaren har plikt til å stille si personlege arbeidskraft til rådvelde og kan ikkje bruke medhjelparar for eiga rekning.
- Arbeidstakaren har plikt til å underordne seg arbeidsgivaren si leiing og kontroll av arbeidet.
- Arbeidsgivaren stiller til rådvelde arbeidsrom, maskinar, reiskap, arbeidsmateriale eller andre hjelpemiddel som er nødvendige for å utføre arbeidet.
- Arbeidsgivaren ber risikoen for arbeidsresultatet.
- Arbeidstakaren får vederlaget i ei eller anna form for lønn.
- Tilknytingsforholdet mellom partane har ein nokolunde stabil karakter og er oppseieleg med bestemte fristar.
- Det blir i hovudsak arbeidd for éin oppdragsgivar.

Lista er ikkje uttømmende, også andre moment kan få innverknad på heilskapsvurderinga. Sjølv om momenta trekkjer i retning av at det ligg føre eit arbeidstakarforhold, må det også vurderast om det konkrete forholdet som heilskap har karakter av eit arbeidsforhold, eller om det må klassifiserast som noko anna. Til dømes blir tillitsverv, til dømes politiske verv og styreverv, nemnde.

Sjølv om lova i utgangspunktet ikkje gjeld i verksemder der det ikkje er arbeidstakarar (einmannsverksemder / sjølvstendig næringsdrivande utan tilsette), opnar lova for at departementet kan fastsetje at ho likevel skal gjelde for desse verksemdene. Denne opninga er blitt brukt for fleire (HMS-)forskrifter. I tillegg er det gitt ei eiga forskrift om bruken av arbeidsmiljølova for ein-

mannsbedrifter innanfor bygg og anlegg spesielt og ei om bruk av arbeidsmiljølova i jordbruk og skogbruk som ikkje sysselset arbeidstakarar. Dei to sistnemnde regulerer primært HMS. HMS-forskriftene gir mellom anna einmannsverksemdene pålegg om å følgje dei planane for helse, miljø og sikkerheit som byggherren pliktar å utarbeide. Einmannsverksemdene skal også løpande gjennomføre risikovurderingar på arbeidsplassen og har ei informasjonsplikt overfor byggherren dersom dei avdekkjer avvik frå gjeldande planar om helse, miljø og sikkerheit. Desse HMS-forskriftene er i hovudsak gitt for å førebyggje skadar og ulykker på ein arbeidsplass. Det er først og fremst reglane om arbeidstid og stillingsvern i arbeidsmiljølova dei sjølvstendige oppdragstakarane ikkje er omfatta av.

Lønnsfastsetjing ligg i alle fall utanfor, sidan dette ikkje er regulert av lova, verken for denne gruppa eller for arbeidstakarar.

15.7.3 Erfaringane til Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet opplyser at dei ikkje har oversikter eller statistikk som viser omfanget av sjølvstendige oppdragstakarar i ulike bransjar, eller frå verksemder der dei har gjennomført tilsyn. Arbeidstilsynet sin kunnskap om ulike bransjar er basert på tilsynserfaringar, informasjon frå organisasjonane i arbeidslivet og andre etatar, og frå FoU-miljøa og SSB. I det følgjande blir det gjort greie for tilsynserfaringane til Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet opplyser at dei møter sjølvstendige oppdragstakarar i ei rekkje tilsyn med ulike bransjar. Dei siste åra er det særleg i tilsynet med sosial dumping ein har vore oppteken av bruken av sjølvstendige oppdragstakarar. Arbeidstilsynet erfarer at stort omfang av utanlandske arbeidstakarar gir verksemdene insitamant til å redusere arbeidskraftkostnader og plikter som arbeidsgivar. Det er ein del av Arbeidstilsynet si tilsynsoppgåve å vurdere om dei sjølvstendige oppdragstakarane dei møter i tilsynet, i realiteten framstår som arbeidstakarar. Ut frå ei heilskapleg vurdering av korleis arbeidet er styrt og organisert, blir det avgjort om Arbeidstilsynet aksepterer at det er sjølvstendige oppdragstakarar, eller om det i realiteten ligg føre eit arbeidstakar/arbeidsgivarforhold som kjem inn under føresegnene i arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova. Ifølgje Arbeidstilsynet skjer slik «gjennomskjering» i eit titals saker kvart år og inneber at «oppdragsverksemda» får pålegg som arbeidsgivar om å innføre arbeidsvilkår og vernetiltak i samsvar med føresegnene i arbeidsmiljølova, og å betale lønn etter

allmenngjeringslova der den gjeld. Arbeidstilsynet kan vidare fortelje at «gjennomskjering» til no berre er brukt i tilsyn med utanlandske arbeidstakarar, og dei fleste tilfella er innanfor byggjebransjen.

Bruk av sjølvstendige oppdragstakarar har lang tradisjon i fleire bransjar, mellom anna i byggjebransjen, innanfor transport og i reinhald. Dette er samtidig bransjar der det etter kvart er mange utanlandske arbeidstakarar. I samband med innføringa av allmenngjord tariffavtale for byggjebransjen i 2007 var det retta stor merksemd mot sjansane for å omgå reglane gjennom bruk av sjølvstendige oppdragstakarar. Arbeidstilsynet påpeiker at sjølv om dei ikkje erfarte ein veldig stor auke av bruken av sjølvstendige i bransjen som heilskap, blei det avdekt tilfelle der verksemdar brukte berre sjølvstendige oppdragstakarar under gjennomføring av til dels store oppdrag. Ifølgje Arbeidstilsynet var desse under løpande leiing frå oppdragsverksemda, dei utførte oppgåver saman med andre sjølvstendige oppdragstakarar, mellom anna kunne fleire samarbeide om eitt målaroppdrag, oppdragsgivaren heldt alt arbeidsutstyr, oppdragstakarane hadde verken fridom til å manøvrere innanfor ramma av ein kontrakt eller ansvar for framdrifta og kvaliteten av arbeidet. Dei framstod som arbeidstakarar med lønn under minstelønnsnivået, arbeidstid vesentleg lengre enn føresegnene i arbeidsmiljølova og hadde dårlegare arbeidsvilkår og arbeidsmiljø enn det regelverket fastset. Etter «gjennomskjeringar» frå både Arbeidstilsynet og Skatteetaten i eit par tilfelle med store verksemdar og byggjeoppdrag er det Arbeidstilsynet si oppfatning at det kan sjå ut til at ei hovudtyngd av verksemdene har tilpassa seg policyen til styresmaktene. I tilsynet med mellomstore og mindre verksemdar og byggjeoppdrag opplyser Arbeidstilsynet at dei framleis kjem over tilfelle med sjølvstendige oppdragstakarar som for Arbeidstilsynet framstår som arbeidstakarar. Etter det Arbeidstilsynet har kjennskap til, finst det tilfelle der dei sjølvstendige oppdragstakarane sjølve har oppfatta seg som arbeidstakarar, og i ein del tilfelle har dei fortalt at dei er blitt bedne om å registrere seg som sjølvstendige oppdragstakarar for å få kome til Noreg. Oftast har Arbeidstilsynet erfart at utfallet blir at verksemda tilset «oppdragstakarane» på lovlege vilkår, og at saka dermed er løyst.

Dei erfaringane Arbeidstilsynet har frå reinhaldsbransjen, tilsvarer den dei opplever i byggjebransjen, men der har tilsynet treft på eit mindre omfang av utanlandske sjølvstendige oppdragstakarar. Framleis er det mange reinhaldarar som

arbeider som sjølvstendige oppdragstakarar, og som har kontroll over eigne oppdrag. Ut frå tilsynet oppfattar Arbeidstilsynet at hovudproblemet er knytt til det aukande talet på verksemdar som driv i den meir useriøse delen av reinhaldsbransjen, og der få regelverk blir følgde. Arbeidstilsynet har avdekt at nokre av desse verksemdene krev at reinhaldarar skal registrere seg som sjølvstendige oppdragstakarar for å få arbeid. Verksemda blir oppdragsgivar eller oppdragsformidlar mot betaling. Reinhaldarar vil i liten grad ha innverknad på eigne oppdrag og arbeidstider eller vere omfatta av opplæring og andre vernetiltak. Arbeidstilsynet si erfaring tilseier at det er eit mindretal av dei som arbeider under ulovlege lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljø, som har status som reelle sjølvstendige oppdragstakarar. Dei fleste blir oppfatta som tilsette i ei verksemd, sjølv om dette kan vere uformelt og utan kontraktar eller mellombels.

Gjennom nokre år har Arbeidstilsynet sett bruk av sjølvstendige oppdragstakarar i mange bransjar og yrke der dette tidlegare ikkje har vore vanleg. Mellom anna har tilsynet sett at det finst tilfelle i industrien i form av slaktarar ved store slakteri, husøkonomar på hotell (parallelt med outsourcing av avdelinga), kokkar i hotell/restaurantar. Arbeidstilsynet peiker på at bruk av sjølvstendige oppdragstakarar i staden for tilsette ikkje er ei vanleg organisering innanfor norsk arbeidsliv. Unntaket er dei frie yrka og dei tidlegare omtalte bransjane bygg, transport og reinhald.

Arbeidstilsynet meiner at det er sannsynleg at etaten i åra framover oftare kjem til å møte sjølvstendige oppdragstakarar i bransjar og yrke der dette ikkje er vanleg i dag.

15.7.4 Er det behov for endringar i arbeidstakaromgrepet?

Enkeltmannsføretak er ein vanleg måte å utøve næringsverksemd på og er formålstenleg i mange tilfelle. Personar som yter konsulenttenester til ulike oppdragsgivarar, er eit døme på dette. Det er rimeleg å gå ut frå at oppdragstakarar i dei fleste tilfelle gjer eit bevisst val når dei organiserer seg som enkeltmannsføretak. Det kan vere at dei til dømes ønskjer å stå fritt med tanke på kva oppdrag dei vil ta på seg, og korleis arbeidstida skal disponerast. For oppdragsgivar kan det vere nyttig å bruke ein ekstern konsulent til eit definert oppdrag som krev spesialkompetanse, utan å måtete tilsetje vedkomande.

I nokre tilfelle kan det likevel stillast spørsmål ved om ikkje ein sjølvstendig oppdragstakar i rea-

liteten er ein arbeidstakar. Eit kjenneteikn som gjer det sannsynleg at sjølvstendige oppdragstakarar i realiteten er arbeidstakarar, er dersom dei utfører oppdrag berre for éin oppdragsgivar. Dei står med andre ord i eit sterkare tilknytingsforhold til éin bestemt oppdragsgivar enn dei som har fleire oppdrag frå fleire oppdragsgivarar. Det er vanskeleg å talfeste kor mange som er i denne gruppa. Det er anslått at ca. 8 prosent av arbeidsstyrken arbeider som sjølvstendig oppdragstakarar i Noreg i dag. Dette omfattar også dei som reelt er oppdragstakarar, og som det er rimeleg å gå ut frå utgjør den største delen av gruppa. Det er derfor sannsynleg at talet på dei som i realiteten er arbeidstakarar og som høyrer til i den omtalte gruppa, er vesentleg lågare enn 8 prosent.

Problemstillinga ser ut til å vere særleg aktuell i byggj- og anleggsbransjen, som også har opplevd ein sterk straum av arbeidsinnvandring, særleg frå Aust-Europa. Signal frå Arbeidstilsynet tyder på at «uvissa» eller tvilstilfella er nært knytte til slik arbeidsinnvandring.

I ein del tilfelle er arbeidarane registrerte som sjølvstendig næringsdrivande i heimlandet sitt og blir leigde inn for å utføre handverksoppdrag på norske byggjeplassar. Kvifor bransjar med mange arbeidsinnvandrarar har ein uforholdsmessig stor bruk av sjølvstendige oppdragstakarar, er det vanskeleg å seie noko sikkert om. Ei forklaring kan vere at det har samanheng med låg organisasjonsgrad og manglande kunnskap om dei norske reglane. Det kan heller ikkje utelukkast at arbeidsinnvandrarar vanlegvis er meir avhengige av arbeidsgivaren enn det norske arbeidstakarar er. Såleis vil dei også vere meir forsiktige med å reise kritiske spørsmål.

Også for enkelte stillingar i omsorgssektoren i kommunane er det reist spørsmål om ikkje oppdragstakarar i fleire tilfelle burde reknast som arbeidstakarar, til dømes i samband med ferierettar. Dette gjeld spesielt støttekontaktar, besøksheimar, omsorg for nære familiemedlemmer (omsorgslønn) osv.

For at arbeidsmiljølova skal verke etter intensjonen, er det viktig at ho når alle dei ho er meint å verne. Det er bekymringsfullt dersom det er mogleg å omgå lova ved å bruke sjølvstendige oppdragstakarar og dermed svekkje rettane til arbeidstakarane. Departementet meiner at det er viktig å arbeide for å hindre organisasjonsformer og tilpassingar som er motiverte ut frå å unngå det vernet arbeidsmiljølova gir arbeidstakarar. For å hindre slike tilpassingar er det svært viktig at ein kan bruke lovverket til å slå ned på slik praksis.

I Noreg er definisjonen av kven som skal reknast som arbeidstakar streng, jf. momentlista ovanfor. Det som er avgjerande for å falle innanfor definisjonen og bli rekna som arbeidstakar etter lova, er ikkje korleis partane har innretta seg, men kva som er den underliggjande realiteten. Lova skal sikre at dei som reelt sett er arbeidstakarar, skal få det vernet lova gir.

Det finst fleire døme i rettspraksis på at domstolane bestemmer gjennomskjering der ein sjølvstendig oppdragstakar reelt sett er ein arbeidstakar. Det vil seie at domstolane slår fast at ein person er arbeidstakar etter arbeidsmiljølova trass i at vedkomande utanfrå sett ser ut til å vere ein sjølvstendig oppdragstakar. Høgsterett avsa til dømes ein orskurd 17. februar 2007²⁰ om ei dykkarulykke der retten mellom anna vurderte spørsmålet om ein person var å rekne som arbeidstakar eller som sjølvstendig næringsdrivande i forhold til om arbeidsmiljølova kom til bruk. Retten preserte at det må byggje på ei heilskapsvurdering av dei konkrete omstenda i saka om vedkomande var å rekne som arbeidstakar eller ikkje. Overfor offentlege styresmakter framstod vedkomande som sjølvstendig næringsdrivande ved at han var registrert som enkeltpersonføretak i føretaksregisteret og også registrert i meirverdiavgiftsregisteret. Verksemda han arbeidde for, trekte verken skatt eller betalte inn arbeidsgivaravgift, og arbeidsforholdet var heller ikkje registrert i arbeidstakarregisteret. Men måten arbeidet var organisert på, viste trekk som er typiske for ordinære tilsetjingsforhold. Vedkomande var underlagd selskapet si leiing både når det gjaldt kva som skulle utførast av arbeid, når dette arbeidet skulle gjerast, og måten arbeidet skulle utførast på. Han fekk betalt for den personlege arbeidsinnsatsen sin og ikkje for eit konkret resultat. Det vil seie at det var oppdragsgivaren som hadde risikoen for resultatet av arbeidet. Han stod derfor i eit forhold til oppdragsgivaren som skulle tilseie eit behov for det vernet arbeidsmiljølova gir. Høgsterett konkluderte med at vedkomande måtte vurderast som arbeidstakar.

Det finst fleire døme på at også Arbeidstilsynet i sitt tilsyn bestemmer tilsvarende gjennomskjeringar der tilsynet meiner at ein sjølvstendig oppdragstakar reelt sett er ein arbeidstakar. Til dømes tok Arbeidstilsynet i ei klagesak frå 2008 stilling til om det kunne påleggjast ei bedrift å opprette individuelle arbeidsavtalar for 13 polakkar. Avgjerande for saka var om dei 13 personane var å rekne som arbeidstakarar eller sjølvstendig

²⁰ Rt-2007-1458

næringsdrivande. Arbeidstilsynet understreka at svaret var avhengig av ei heilskapsvurdering av dei konkrete omstenda i saka. Personane framstod som sjølvstendig oppdragstakarar. Alle var registrerte som enkeltpersonføretak i Polen, kontraktane hadde eit preg som er typisk for oppdragsgivar/oppdragstakar-forhold, oppdraga var avgrensa i tid og knytte til eit bestemt byggjeprojekt. Vidare blei betalinga gitt med ein fast pris, basert på arbeidsmengda i samsvar med ein faktura som blei utskreven annakvar veke. Den enkelte arbeidaren måtte også sjølv teikne ansvarsforsikring. Arbeidstilsynet meinte at desse forholda ikkje var avgjerande for om dei 13 polakkane eigentleg var arbeidstakarar i verksemda til oppdragstakaren og det reelt sett låg føre eit tilsetjingsforhold. Arbeidet var organisert på ein måte som bar preg av eit arbeidstakarforhold. Personane fekk instruksjonar frå oppdragsgivaren med omsyn til måten arbeidet skulle utførast på, det var oppdragsgivaren som hadde ansvaret for det arbeidet som blei utført, og personane arbeidde fast for berre denne oppdragsgivaren. Observasjonar som Arbeidstilsynet gjorde på byggjeplassen, tydde på at personane ikkje hadde oppgåver som var skilde og definerte frå den andre arbeidsstokken, men at dei i hovudsak arbeidde med dei same oppgåvene. Arbeidstilsynet meinte derfor at det var ingenting på byggjeplassen som tydde på at dei som arbeidde der, stod i ei anna stilling enn det arbeidstakarar på ein byggjeplass vanlegvis gjer. Dette gjaldt til dømes kva som skulle gjerast av arbeid, kvar dette arbeidet skulle gjerast, og måten det skulle utførast på. Det blei også vist til at det var arbeidsinnsatsen til den enkelte dei fekk betalt for, og ikkje for resultatet. Arbeidstilsynet kom derfor fram til at alle dei polske arbeidarane i realiteten stod i eit slikt forhold til bedrifta som tilseier eit behov for det vernet av arbeidsrettsleg art som arbeidsmiljølova gir. Direktoratet konkluderte med at personane var å rekne som arbeidstakarar etter arbeidsmiljølova.

Desse sakene viser at både domstolen og forvaltninga i dei sakene som blir lagde fram for dei, vurderer dei reelle forholda, og ikkje korleis partane faktisk har innretta seg, når dei skal ta stilling til bruken av arbeidsmiljølova. Departementet meiner døma er gode illustrasjonar på at arbeidsmiljølova fungerer slik ho er tenkt, ved at ho gir vern til dei personane ho faktisk rettar seg mot, sjølv om det ligg eit stort og ressurskrevjande arbeid bak til dømes vurderingane til Arbeidstilsynet som er nemnde ovanfor.

Departementet vil også peike på at personar som alt er tilsette hos ein arbeidsgivar, har eit

vern mot å bli erstatta av sjølvstendig oppdragstakarar. Arbeidsmiljølova set grenser for verksemdar som ønskjer å seie opp arbeidstakarar for så å setje drifta i verksemda ut på oppdrag ved bruk av sjølvstendige oppdragstakarar. Slik oppseiing av arbeidstakarar er berre sakleg dersom det er nødvendig av omsyn til den framtidige drifta av verksemda. Forarbeida til lova presiserer at det skal svært sterke grunnar til for at ei slik oppseiing skal vere sakleg. Føresegna er likevel avgrensa til å gjelde tilfelle der det skjer ei erstatning av arbeidstakarar i form av personar som er sjølvstendige utan eigne tilsette. Med andre ord kjem føresegna ikkje til bruk der ei verksemd skil ut ein del av drifta og kjøper inn att same typen teneste frå andre verksemdar med eigne tilsette eller leiger inn arbeidskraft frå vikarbyrå.

Det er som nemnt også reist spørsmål om det for enkelte stillingar i omsorgssektoren i fleire tilfelle bør vere slik at oppdragstakarar burde reknast som arbeidstakarar. Departementet vil i den samanheng understreke at det er langt frå sikkert at desse reelt sett er arbeidstakarar med eit behov for vern etter arbeidsmiljølova. Fosterforeldre, støttekontaktar og personar som tek imot omsorgslønn, har til dømes ikkje eit stort behov for føresegnene i arbeidsmiljølova om arbeidstid og fortrinnsrett til ny tilsetjing ved oppseiing på grunn av forhold ved verksemda. Det er først og fremst retten til pensjon og ferie som er blitt etterlyst for desse gruppene. Når det gjeld pensjonsrettar, har dette nyleg kome på plass for oppdragstakarar i barnevernet gjennom ei eiga lov, som tok til å gjelde i 2010. I den grad det er ønskjeleg å gi pensjonsrettar til andre oppdragstakarar i statleg eller kommunal sektor, er det departementet si vurdering at dette eventuelt bør regulerast i pensjonslovgivinga, og ikkje ved å utvide arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova. Arbeidsmiljølova regulerer ikkje rett til pensjon eller ferie, men det er generelt ein føresetnad for å oppnå desse rettane at mottakaren er å rekne som arbeidstakar. På same måten meiner departementet at dersom det er ønskjeleg å gi dei nemnde gruppene rett til ferie, bør dette regulerast i ferielovgivinga framfor å gjere endringar i arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova.

Departementet vil peike på at sjølv om ei verksemd nyttar seg av reelle sjølvstendige oppdragstakarar, er verksemda ikkje nødvendigvis friteken frå alle føresegnene i arbeidsmiljølova. Som nemnt kan fleire av HMS-reglane i lova brukast også for denne gruppa, og viktige HMS-forskrifter er gitt for einmannsbedriftene i bygg- og anleggsbransjen og for jordbruk og skogbruk som ikkje sysselset arbeidstakarar.

Det er departementet si vurdering at det er for drastisk å la arbeidsmiljølova gjelde for sjølvstendige oppdragstakarar generelt. Det må framleis vere høve til å organisere næringsverksemd som enkeltpersonføretak. Å la arbeidsmiljølova gjelde generelt for sjølvstendige oppdragstakarar, ville føre til at alle dei som reelt sett er sjølvstendige oppdragstakarar og som ønskjer å vere det, blir omfatta av arbeidsmiljølova og såleis er dekte av arbeidstidsreglar og reglar om stillingsvern. Vidare vil departementet peike på at talet på dei problemstillinga gjeld, synest å vere lite, og gruppa sjølvstendige oppdragstakarar som reelt sett er arbeidstakarar, vil likevel bli rekna som arbeidstakarar etter arbeidsmiljølova og er såleis i realiteten sikra det vernet lova gir.

Departementet meiner derfor at det ikkje er grunnlag for å gjere endringar i arbeidstakaromgrepet i arbeidsmiljølova. Det er likevel viktig å vere merksam på problemstillinga på andre måtar, gjennom arbeidet til tilsyna og gjennom betre rettleiing. Som nemnt ovanfor kan problemstillinga om sjølvstendige oppdragstakarar reelt er arbeidstakarar, byggje på manglande kjennskap til det norske regelverket. Departementet vil derfor vurdere nærmare om det bør utarbeidast informasjons- og rettleiingsmateriell mynta på både arbeidstakarar og arbeidsgivarar. Eit slikt arbeid ønskjer departementet i så fall å gjere i nært samarbeid med partane, og spesielt saman med representantar for dei bransjane der problemstillinga stadig synest å vere aktuell.

16 Tiltak for å styrkje tilsyna

Sjølv om det er arbeidsgivaren som har ansvaret for at krava i lova blir etterlevde, og sjølv om departementet i denne meldinga understrekar partane sitt ansvar for å bidra i endå sterkare grad, er også styresmaktene si handheving av lova viktig. Særleg viktig er dette når det gjeld den meir useriøse delen av arbeidslivet.

Dette kapitlet handlar i hovudsak om verksemda til Arbeidstilsynet. Kapitlet blir derfor innleidd med ein generell omtale av strategien og arbeidet i Arbeidstilsynet, og korleis dette har utvikla seg dei siste åra. Dei tre konkrete tiltaka som blir drøfta her, kan likevel også omfatte Petroleumstilsynet. Den generelle gjennomgangen av Petroleumstilsynet er omtalt i eit eige kapittel (kapittel 20).

Styresmaktene si oppfølging av HMS-arbeidet i verksemdene bør vere heilskapleg og effektiv. Etatane som har ansvaret for dei ulike helse-, miljø- og sikkerheitsføresegnene og skal bidra til at verksemdene driv forsvarleg, har til dels same målgruppe, men ulike ansvarsområde. Dette inneber ein risiko for at verksemdene det blir ført tilsyn med, får besøk av ulike etatar til ulike tider, at avgjerder blir tekne av ulike etatar i motstrid med kvarandre, og at regelverket samla sett trekkjer i ulike retningar. Samtidig har brukarundersøkingar vist at verksemdene ønskjer kompetente tilsyn, som har fagkunnskap om dei enkelte områda. Det er derfor eit mål for tilsynsetatane på HMS-området at det utoverretta tilsynsarbeidet, med regelverk og dokumentasjon, er mest mogleg samordna og einskapleg. Dette blir drøfta under punkt 16.2.

Offentleg sektor har eit særleg ansvar for å arbeide for gode arbeidsforhold og eit godt arbeidsmiljø også i verksemdar som produserer varer og tenester styresmaktene kjøper. Spesielt er dette ansvaret viktig når det gjeld å motverke sosial dumping og medverke til at utanlandske arbeidstakarar ikkje blir utnytta på den norske arbeidsmarknaden. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslova og allmenngjeringsforskrifter. I denne meldinga blir det under punkt 16.3 drøfta om etatane bør ha ein tilsvarande tilsynskompetanse overfor det offentlege, altså om

det offentlege som oppdragsgivar oppfyller pliktene sine når det gjeld å sørge for at leverandørar og underleverandørar oppfyller sine plikter om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.

Det er reist spørsmål om tilsynsstyresmaktene, og spesielt Arbeidstilsynet, bør få fleire verkemiddel for å handtere utfordringane i arbeidslivet. Særleg er spørsmålet aktuelt i tilsyn mot sosial dumping. Under punkt 16.4 i dette kapitlet blir spørsmålet om innføring av eit nytt reaksjonsmiddel for tilsyna, nemleg lovbrotsgebyr, behandla.

Eit anna viktig element er å drøfte handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova. Dette blir gjort i punkt 16.5. Departementet ønskjer å vurdere alternativa for handheving av dei nemnde lovene i eit breitt perspektiv, der både høgre strafferammer og andre tiltak blir vurderte.

16.1 Om Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har som oppgåve å arbeide for at føresegnene i arbeidsmiljølovgivinga blir etterlevde i verksemdene, mellom anna ved å føre tilsyn og gi rettleiingar baserte på grundige vurderingar av kva for næringar som har størst risiko for helseskadar og ulykker. Gjennom dette arbeidet skal etaten nå hovudmålet sitt om å førebyggje arbeidsrelaterte helseskadar og fremje eit inkluderande arbeidsliv med trygge tilsetjingsforhold og ein meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte. Hovudstrategien er å sørge for at verksemdene gjennom systematisk HMS-arbeid sjølve førebyggjer ulykker og helseskadar.

Arbeidstilsynet ligg under Arbeidsdepartementet. Etaten er organisert med eit direktorat i Trondheim og sju regionar med tilsynskontor spreidde over heile landet. Etaten har til saman ca. 560 tilsette og fører i utgangspunktet tilsyn med alle verksemdar som sysselset arbeidstakarar i den landbaserte delen av norsk arbeidsliv. Dette omfattar til saman ca. 240 000 private eller offentlege verksemdar i ulike bransjar med ulik storleik og organisasjonsform og såleis svært

ulike arbeidsforhold og arbeidsmiljøutfordringar. Dette stiller etaten overfor utfordringar, særleg med omsyn til kompetansebygging, arbeidsmetodar, organisering og prioritering av tilsynsverksemda.

Tilsynsstyresmaktene si tilnærming må tilpassast forholda i ulike næringar og verksemdstypar. Mest mogleg effektiv ressursbruk inneber at tilsynsinnsatsen må rettast mot dei områda der risikoen for ulykker, skade eller sjukdom er størst. Det vil seie at tilsynet er risikobasert.

Arbeidstilsynet nyttar både eigen og andre sin kunnskap om arbeidsmiljøtilstanden som grunnlag for risikovurderingar. Etaten forvaltar fleire ulike register med oversikter over skadar, dødsfall og sjukdom i arbeidslivet, som saman med tilsynserfaringar gir grunnlag for prioritering av tilsynsverksemda. Forsking frå STAMI og andre aktørar er òg viktig som supplement i denne samanhangen. Val av tema i tilsynsverksemda dannar så utgangspunktet for kva for næringar som blir prioriterte. Utveljinga av verksemdar som får tilsyn, blir gjort lokalt, basert på lokal kunnskap. Tips frå publikum blir vurderte for oppfølging og er eit moment i utveljinga av tilsynsverksemda.

Desse forholda er svært viktige for organisering og strategiske val i tilsynsetaten. Verksemda til etaten er gjennom mange år basert på strategiske planar som peiker ut satsingsområde med risikovurdering som utgangspunkt. Som tilsynsstyresmakt i det landbaserte arbeidslivet har Arbeidstilsynet ansvar for oppfølging av verksemdar som er svært ulike når det gjeld aktivitetar, storleik og grad av HMS-kultur og HMS-kompetanse. Det varierer også frå næring til næring kor mange arbeidsgivarar og arbeidstakarar som er medlemmer i arbeidslivsorganisasjonar. Tilsyn er tyngdepunktet i Arbeidstilsynet sin bruk av verkemiddel, men rettleiing står òg sentralt, både som del av tilsynet og som ein sjølvstendig aktivitet. Arbeidstilsynet sin tilsynsstrategi legg mellom anna vekt på at det å velje ut næringar og verksemdar for tilsyn og rettleiing skal vere basert på godt grunngitte risikovurderingar, prioritering av aktivitetar som gjer at arbeidsgivaren følgjer opp ansvaret sitt for å drive eit systematisk HMS-arbeid, og at Arbeidstilsynet skal opptre einsarta i bodskap, framferd og reaksjonsbruk. Fleirårige satsingar, retta mot utvalde bransjar og tema, blir vurderte som best eigna til å skape ei varig arbeidsmiljøforbetring. Arbeidstilsynet utviklar og tilpassar verkemiddelbruken sin for å oppnå best mogleg effekt.

Arbeidstilsynet sine tilsyn blir hovudsakleg gjennomførte som inspeksjonar, som vanlegvis er

ein planlagd og systematisk gjennomgang av utvalde risikoforhold i verksemda, og der det systematiske HMS-arbeidet i verksemda står sentralt. Kor omfattande eit tilsyn er, varierer frå inspeksjonar som tek opp nokre få tema, og der det blir gjennomført møte med arbeidsgivaren og verneombodet eller representantar for dei tilsette samtidi, til meir omfattande revisjonsliknande inspeksjonar, ofte i store verksemdar, der mange tema blir tekne opp, og der inspektørane har separate samtalar med arbeidsgivar- og arbeidstakersida.

Arbeidstilsynet varslar til vanleg tilsyn i verksemdene på førehand, sidan dette sikrar at etaten får den informasjonen og dokumentasjonen som er nødvendig. I tillegg erfarer Arbeidstilsynet at varsla tilsyn ofte fører til at verksemda sjølv set i gang aktivitet som er positiv for arbeidsmiljøet og dei tilsette allereie før tilsynet. Umelde tilsyn blir brukt når etaten meiner det er nødvendig for å avdekkje forhold som elles ikkje hadde blitt oppdaga, ved mistanke om at det er fare for liv og helse, og når det elles er behov for å kome raskt ut i ei verksemd eller ein bransje. Dei siste åra har Arbeidstilsynet gjennomført ca. 15 000 tilsyn per år. Tilsyna varierer i omfang og ressursbruk, avhengig av kor mange tema som blir tekne opp, kor mykje dokumentasjon som skal gjennomgåast, og detaljeringsgraden. Nokre tilsyn krev omfattande innhenting og gjennomgang av dokumentasjon, til dømes tilsyna retta mot useriøsitet i vikarbyråbransjen den siste tida.

Arbeidstilsynet har forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgåver knytte til arbeidsmiljølova med forskrifter, ferielova, lov om 1. og 17. mai og delar av tobakksskadelova. Utlendingslova og allmenngjeringslova gir Arbeidstilsynet ansvar og avgjerdsrett ved tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utanlandske arbeidstakarar.

Ifølgje arbeidsmiljølova skal elevar, vernepliktige, innsette, pasientar og personar som er med på attførings- eller arbeidsmarknadstiltak, reknast som arbeidstakarar når dei utfører arbeid i verksemdar som går inn under lovreglane om HMS. Arbeidstilsynet har dermed også ansvar for å føre tilsyn med deira arbeidsmiljø. Petroleumsanlegg på kontinentalsokkelen og konkrete petroleumsanlegg på land er haldne utanfor etaten sitt ansvarsområde, sidan det her er Petroleumstilsynet som har tilsynsansvaret.

I tillegg finst det som nemnt ei rekkje føresegnar som utvidar Arbeidstilsynet sitt tilsynsansvar utover det som følgjer av arbeidsmiljølova. Arbeidstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med visse einingar i landbruket som ikkje sysselset arbeidstakarar, einmannsbedrifter innanfor byg-

gje- og anleggsverksemd og læringsmiljøet for studentar ved universitet og høgskular. Vidare har etaten etter tobakksskadelova ansvar for å føre tilsyn med verksemdene si oppfølging av føresegner om forbod mot røyking i arbeidslokale.

Arbeidstilsynet har myndigheit til å påleggje verksemda å utbetre forhold som ikkje tilfredstil-ler krav i lov- og forskriftsverket. Arbeidstilsynet varslar verksemda skriftleg om manglar som er avdekte i tilsynet. Dersom manglane ikkje er så alvorlege at dei fører til stansing med ein gong, vil verksemda normalt få eit pålegg om å gjennomføre nødvendige utbetringar innan ein bestemt tidsfrist. Dersom verksemda ikkje gjennomfører pålegget frå Arbeidstilsynet, kan tilsynet gi verksemda tvangsmulkt inntil pålegget er gjennomført. Storleiken på tvangsmulka blir fastsett slik at det ikkje lønner seg å unnlate å etterkome pålegg frå Arbeidstilsynet.

Dersom Arbeidstilsynet sin kontroll avdekkjer at det er fare for liv og helse, kan Arbeidstilsynet påleggje direkte stans i arbeidet. Stansing kan også påleggjast dersom pålegg ikkje blir oppfylte innan fristen. Ved stansing må verksemda utbetre mangelen før ein tillèt at arbeidet blir starta att.

Dersom kontrollen avdekkjer straffbare forhold, kan desse forholda følgjast opp med politimelding. Arbeidstilsynet melder verksemdar til politiet når det finn grove eller stadige brot på regelverket. Det er då politiet som etterforskar saka vidare, og det er påtalemakta som avgjer om det skal reisast tiltale mot dei ansvarlege.

Arbeidstilsynet følgjer opp verksemdene ved hjelp av ulike verkemiddel for å sikre gode arbeidsforhold i arbeidslivet. Det er heilt avgjerande at Arbeidstilsynet har relevante og effektive verkemiddel for å kunne bidra til gode arbeidsforhold, godt arbeidsmiljø og god sikkerheit på norske arbeidsplassar, og for å kunne handheve regelverket overfor verksemdene. Ikkje alle lov- og brot kan stansast like effektivt med dei verkemidla Arbeidstilsynet har til rådvelde i dag. Det gjeld særleg brot på lova i enkeltstående tilfelle, som ikkje kan rettast eller stansast i ettertid.

16.2 Samarbeid og koordinering mellom HMS-tilsyna og med andre offentlege etatar

16.2.1 Innleiing

På helse-, miljø- og sikkerheitsområdet (HMS-området) finst det ei rekkje ulike direktorat eller tilsyn som sorterar under ulike departement. Dei ulike HMS-etatane har til dels same målgruppe,

men ulike ansvarsområde. Det inneber risiko for at verksemdene det blir ført tilsyn med, kan få besøk av ulike etatar til ulike tider, at vedtak blir gjorde av ulike etatar i motstrid med kvarandre, og at regelverket samla sett ikkje trekkjer i same retning. Samtidig har brukarundersøkingar vist at verksemdene ønskjer kompetente tilsyn med fagkunnskap om dei enkelte bestemte områda. Det er på denne bakgrunn eit mål for tilsynsetatane på HMS-området at det utoverretta tilsynsarbeidet, regelverket og dokumentasjonen er mest mogleg samordna og heilskapleg. Offshore har det eksistert eit samarbeid sidan 1985. Etatane som arbeider med utgangspunkt i internkontrollforskrifta¹ frå 1996, har i mange år samarbeidd med dette som formål, og det er etablert ulike koordinerings- og samarbeidsordningar for å oppnå ein ein- skapleg tilsynspraksis, hindre overlappande regelverk, gjennomføre felles opplæring av tilsynspersonell osv. Tilsvarande er det etablert ei koordineringsordning for HMS i petroleumsverksemda.

På Arbeidsdepartementet sitt ansvarsområde er det gitt myndigheit til Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet når det gjeld regelverktutvikling og oppfølging av at regelverket blir etterlevd. I tillegg er etatane faglege rådgivarar for departementet. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet samarbeider med ei rekkje andre etatar og styresmakter, og etatane utgjer i tillegg to av tre etatar med koordineringsansvar overfor andre sjølvstendige tilsynsetatar innanfor HMS-området. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap er koordinerande etat når det gjeld styresmaktene si oppfølging av storulykkeforskrifta, inkludert dei anlegga som ligg til Petroleumstilsynet sine ansvarsområde.

Etatane sitt samarbeid med andre styresmakter blir omtalt først, deretter blir koordineringsordningane omtalte og drøfta.

16.2.2 Samarbeid med andre styresmakter

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet samarbeider med ei rekkje andre etatar. Det er for det første behov for slikt samarbeid for å oppnå størst mogleg effekt av ressursar og handheving og for samla å oppnå politiske målsetjingar. Vidare er det behov for god informasjonsutveksling på tilgrensande område, einskapleg utvikling av regelverk og eit heilskapleg og koordinert tilsyn og handheving overfor verksemdene på helse-, miljø- og sikkerheitsområdet. I planlegging og gjennomføring

¹ Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter

av aktivitetar samarbeider etatane ofte med andre offentlege etatar, bransjeorganisasjonar og arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar, noko som gir større gjennomslagskraft og deling av kunnskap og informasjon. I dette punktet blir samarbeidet med andre styresmakter behandla. Trepertssamarbeidet eller samarbeidet med partane i arbeidslivet blir behandla i kapitla 13 og 14.

16.2.2.1 Samarbeid mot sosial dumping

Arbeidsmiljøstyresmaktene har særleg innanfor området sosial dumping eit nært samarbeid med andre tilsynsorgan og styresmakter. Samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet og politiet har medverka til eit meir ressurseffektivt tilsynsarbeid. Det er mellom anna inngått samarbeidsavtalar om utveksling av informasjon.

Omfanget av arbeidsinnvandring i petroleumsverksemda til havs er avgrensa, og Petroleumstilsynet si oppfølging av sosial dumping har vore retta mot byggje- og anleggsverksemd på dei landanlegga tilsynet har hatt tilsynsansvaret for. Petroleumstilsynet har hatt gode erfaringar med å integrere denne typen oppfølging i det ordinære tilsynet.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har hatt eit løpande og godt samarbeid sidan EØS-utvidinga i 2004 om sosial dumping. Det har skjedd i form av faste kontaktar, samlingar og jamlege møte for samordning av regelverksfortolkingar, strategiar, tiltak og erfaringsutveksling. Arbeidstilsynet samarbeider også med Skatteetaten ved sjølve tilsynet på byggje- og anleggsplassar i mange regionar. Arbeidstilsynet fører i slike tilfelle kontroll med sosial dumping og Skatteetaten med svart arbeid og andre former for økonomisk kriminalitet. Det har også skjedd ei styrking av samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og brannetaten, den kommunale plan- og bygningsetaten og politiet i mange regionar. På etatsnivå er det faste møte mellom Arbeidstilsynet og ØKOKRIM.²

Servicesenter for utanlandske arbeidstakarar blei opna i Oslo i 2007 og i Stavanger og i Kirkenes i 2009 som felles informasjons- og saksbehandlingstiltak mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, utlendingseininga i politiet og Utlendingsdirektoratet. Sentra gir eit godt grunnlag for brukarane til å få samla informasjon og å få søknader om arbeid og opphald behandla raskt og effektivt. Samarbeidet om sentra har ført til eit tettare sam-

arbeid enn tidlegare mellom dei etatane som er med, mellom anna når det gjeld informasjonsutveksling, felles tilsynsbesøk og felles språkressursar. Tilbakemeldingar frå Arbeidstilsynet og partane i arbeidslivet om sentra er svært positive. I 2009 hadde servicesentra totalt noko over 80 000 brukarar.

Det har også vore regionale samarbeid mellom dei same etatane i samband med tilsyn med useriøse verksemdar innanfor restaurantbransjen. I desse felles tilsyna har også einingar innanfor ordens- og narkotikapolitiet, Mattilsynet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) si eining for trygdemisbruk og Brann- og redningsetaten vore med.

Eit sterkare operativt samarbeid mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet er også eit viktig tiltak i det vidare arbeidet med å hindre sosial dumping. I mange av sakene der arbeidstakarane blir tilbydde for dårlegare lønns- og arbeidsvilkår, opererer også arbeidsgivarane utan lovpålagd registrering og utan å betale skattar og avgifter (svart arbeid). Fleire saker hadde blitt løyste og useriøse verksemdar sanksjonerte dersom dette samarbeidet hadde vore tettare og meir forplikande. Vidare er samarbeidet mellom etatane i dag prega av store variasjonar i ulike delar av landet.

Også i tilsynssamarbeidet som primært er knytt til byggjebansjen og byggjeoppdrag, ligg det eit potensial for endå meir formalisering. For bransjar som reinhald og restaurant er det særleg behov for eit formalisert etatssamarbeid om tilsynsarbeidet. I desse bransjane er sosial dumping stort sett identisk med svart arbeid. Erfaring tilseier at ein brei innsats, også mot mindre verksemdar i bransjar som reinhald, transport, restaurant, vil verke førebyggjande. Utfordringa er å få ei samordna prioritering mellom etatane i dei delane av bransjane som blir oppfatta som spesielt utsette, og dessutan operative samarbeidsavtalar. Arbeidstilsynet har sett i gang eit arbeid for å etablere ein samarbeidsavtale med Skatteetaten.

Eit trekk særleg ved reinhald, hotell og restaurant er at det synest som om innvandrarar generelt, meir enn austuropeiske arbeidsinnvandrarar meir spesifikt, har lønns- og arbeidsvilkår under norsk standard. Arbeidstilsynet erfarer at innvandrarar oppsøker etaten for bistand og rettleiing ved problem i arbeidsforholdet. Denne gruppa fell utanfor målgruppa til servicekontora for utanlandske arbeidstakarar. Det kan vere behov for å dekkje innvandrarane sitt behov for informasjon, rettleiing og bistand på linje med ordningane som er laga for arbeidsinnvandrarar. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet sin informasjonspakke til nye innvandrarar i

² Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping 2009, vedlegg C til årsrapport

Noreg vil dekkje eit startbehov. Andre tiltak kan til dømes vere etablering av arbeidslivsrettleggning om arbeidsmiljø, arbeidsvilkår, skatt, informasjon frå arbeids- og velferdsetaten osv. på kommunale torg eller i tilknytning til arbeids- og velferdsetaten sitt lokale kontor og eit samarbeid mellom Arbeidstilsynet og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet.

16.2.2.2 *Samarbeid med politi og påtalemakt*

Arbeidstilsynet arbeider for effektiv og einskapleg innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet utover arbeidet mot sosial dumping. Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og politiet er med på å styrkje kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet, gjere behandlinga av sakene mest mogleg effektiv og bidra til at saksbehandlinga held høg kvalitet. Målet er å styrkje innsatsen på dette området og å vidareutvikle samarbeidet med politiet. Ei effektiv oppfølging føreset eit godt og nært samarbeid mellom Arbeidstilsynet og politiet og påtalemakta både regionalt og sentralt. For å sikre etableringa av eit fast samarbeidsorgan som har jamlege kontaktmøte, er det inngått samarbeidsavtalar mellom politiet og Arbeidstilsynet regionalt. Styrkinga av samarbeidet har mellom anna ført til ei skjerping av straffenivået ved brot på arbeidsmiljølova i samband med arbeidsulykker, raskare saksbehandling hos politiet og generelt større vekt på saker som gjeld brot på arbeidsmiljølova.

Petroleumstilsynet har eit tett samarbeid med Stavanger politikammer, som etterforskar ulykker og liknande både offshore og på dei ni landanlegga.

16.2.2.3 *Samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om eit meir inkluderande arbeidsliv*

Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten har inngått ein sentral samarbeidsavtale på området førebygging og oppfølging av sjukefråvær. Målet er å realisere dei politiske målsetjingane om eit meir inkluderande arbeidsliv. Denne avtalen er følgd opp med lokale samarbeidsavtalar mellom Arbeidstilsynet sine regionar og fylkesnivået hos Arbeids- og velferdsetaten, og det konkrete samarbeidet skjer først og fremst på lokalt nivå. Petroleumstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland har inngått ein eigen avtale for å følgje opp temaet innanfor petroleumsverksemda. Det blir etablert årlege handlingsplanar som gjer greie for samarbeidsområde og aktivitetar, og som blir følgde opp i det løpande arbeidet i

etatane. Vidare er Arbeids- og velferdsetaten med i ei partssamansett gruppe i petroleumsverksemda, som skal arbeide for at tilretteleggings- og oppfølgingsarbeidet blir vidareført og forankra hos partane, og såleis vere eit forum for erfaringsutveksling i oppfølginga av IA-avtalen. Gruppa blir leidd av Petroleumstilsynet.

Samarbeidet gjer sitt til at etatane har ei meir heilskapleg tilnærming i arbeidet sitt på området og ein felles budskap overfor verksemdene, til dømes gjennom ein felles rettleiar som er utarbeidd, «Forebygging og oppfølging – to sider av samme sak. Om forebygging av helseproblemer og oppfølging av sykefråvær på arbeidsplassen». Samarbeidet inneber også felles informasjonsaktivitetar mot verksemdene, mot bedriftshelsetenestene eller mot partane, og ein del felles kompetansetiltak mellom etatane for at dei skal bli kjende med kvarandre sine oppgåver og roller.

Det skjer vidare ei utveksling av registerdata frå Arbeids- og velferdsetaten til Arbeidstilsynet, og etatane utvekslar informasjon knytt til bransjar og enkeltverksemder. Målet med informasjonsutvekslinga er at etatane i størst mogleg grad skal kunne rette ressursane sine mot dei bransjane og verksemdene som har dei største utfordringane. For å få til ei betre samordning har etatane også ein dialog om spesielle satsingar og spesifikke verksemdsutfordringar. Ein ny IA-avtale krev ytterlegare vidareutvikling av samarbeidet mellom etatane, spesielt i det målretta arbeidet mot bransjar og verksemder med særleg risiko for sjukefråvær og utstøyting.

Gjennom prosjektet «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsliv» blir det prøvd ut om eit tettare samarbeid mellom organisasjonane i arbeidslivet, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til å forbetre arbeidsmiljøet, styrkje tilrettelegginga og få ned sjukefråværet i to utvalde bransjar: kjøtindustrien og sjukeheimssektoren.

16.2.2.4 *Andre samarbeidspartnarar for Arbeidstilsynet*

For å sikre ei effektiv og formålstenleg informasjons- og erfaringsutveksling for føresegnene i arbeidsmiljølova om vern mot diskriminering, er det inngått ein samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og Likestillings- og diskrimineringsombodet.

Det er etablert samarbeid med Datatilsynet når det gjeld føresegnene i arbeidsmiljølova om kontrolltiltak i verksemda.

Fylkesmennene har koordineringsansvar for statleg tilsyn retta mot kommunane, og det blir

gjennomført årlege, fylkesvise kontaktmøte for å utveksle informasjon.

Arbeidstilsynet handhevar saman med Statens vegvesen ei felles forskrift om arbeidstid for sjåførar. I tillegg er det eit samarbeid med Statens vegvesen om godkjenning av tekniske konstruksjonar på arbeidskøyretøy og godkjenning av bilverkstader.

Det er også inngått ein samarbeidsavtale med Sjøfartsdirektoratet om tilsyn med havbruk og teknisk arbeidsutstyr montert på båtar.

Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap er blant etatane som samarbeider med Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif), som har nasjonalt ansvar, i handhevinga og oppfølginga av kjemikalierregelverket REACH, som handlar om registrering, vurdering, godkjenning og avgrensing av kjemikalier. Også når det gjeld oppfølginga av krav retta mot produktsikkerheit og marknadskontroll er det etablert eit samarbeid med Klima- og forureiningsdirektoratet gjennom Produktregisteret.

I samband med handheving av krav til importørar av kjemikalier, biologisk materiale eller arbeidsutstyr, er det under etablering eit samarbeid med tollstyresmaktene.

Når det gjeld arbeidstakarar som arbeider både på land og i luftfartøy, til dømes sjukepleiarar og legar som arbeider både i helsetenesta på landjorda og er med på utrykking med fly eller helikopter, har etaten eit samarbeid med Luftfartstilsynet som skal bidra til einsarta informasjon og utøving av myndigheit.

Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap har eit omfattande samarbeid innanfor fleire produkt-direktivområde, mellom anna om trykkpåkjent utstyr, maskinar og personleg verneutstyr. Arbeidstilsynet er med i RAPEX-nettverket, som er leidd av Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap. RAPEX er EU sitt informasjonssystem om farlege forbrukarprodukt. Systemet gir i nokon grad også informasjon om produkt, maskinar og utstyr retta mot den profesjonelle marknaden, mellom anna personleg verneutstyr. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet er vidare med i koordineringsgruppa for storulykkeforskrifta, som er leidd av Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap.

16.2.2.5 Samarbeid mellom Petroleumstilsynet og andre styresmakter

Utover det samarbeidet med sjølvstendige styresmakter og bistandsetatar som ligg under koordi-

neringsordninga for petroleumsverksemda, samarbeider Petroleumstilsynet i dag med ei rekkje andre etatar med grensesnitt mot Petroleumstilsynet når det gjeld ansvar og utøving av myndigheit. Dette inkluderer etatar som mellom anna Kystverket, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Noregs vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Arbeidstilsynet, NAV, Nasjonalt tryggingorgan og politiet. Petroleumstilsynet har i tillegg etablert formålstenlege samarbeidsrelasjonar med kommunale og fylkeskommunale styresmakter. Det er eit mål med dette samarbeidet å avklare grenseflater, leggje til rette for erfaringsoverføring og søkje å oppnå mest mogleg lik handheving der etatane har felles normsett (jamfør til dømes Arbeidstilsynet).

Petroleumstilsynet samarbeider med politiet når det skjer alvorlege hendingar. Petroleumstilsynet yter fagleg bistand til politiet i samband med politietterforskning av slike hendingar. Utover dette er samarbeidet særleg aktuelt når det gjeld beredskapen mot bevisste anslag. Petroleumstilsynet har i den samanheng jamleg dialog med politiet for å sikre at etaten heile tida er oppdatert på det gjeldande trusselbiletet. Ved trussel om bevisste anslag vil Petroleumstilsynet, bortsett frå direkte oppfølging mot involverte aktørar innanfor petroleumsverksemda, også søkje aktiv kontakt med politiet og med Politiets tryggingsteneste. Formålet med direkte kontakt med lokalt politi vil vere å sikre ein tettast mogleg dialog om det aktuelle trusselbiletet og samtidig kunne tilby Petroleumstilsynet sin fagkompetanse innanfor dei enkelte fagområda etter behov. Dette er også ein samarbeidsmodell som det blir øvd på årleg gjennom øvingskonseptet Gemini, der politiet, forsvaret og andre styresmakter er involverte i planlegginga og gjennomføringa.

Nærmare om tilsynsansvar på landanlegga i petroleumsverksemda

Ved etableringa av Petroleumstilsynet i 2004 fekk etaten tilsynsansvaret for landanlegga Kårstø, Kollsnes, Sture, Tjeldbergodden, Mongstad, Melkøya og Slagentangen, og i tillegg eventuelle framtidige integrerte anlegg eller andre anlegg av slik type som departementet seinare bestemmer. Det er seinare vedteke at Petroleumstilsynet skal vere tilsynsstyresmakt for Nyhamna (Aukra), inkludert det planlagde reservegasskraftverket, og dei planlagde gasskraftverka i Hammerfest, Skogn og Grenland, med tilknytte rørleidningar. Då Petroleumstilsynet fekk tilsynsansvar for land-

anlegga, blei dette ansvaret overført frå Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap har dermed to roller som er sektorervergripande:

- Rolla å følgje opp at andre styresmakter med sikkerheits- og beredskapsoppgåver tek ansvar på sin sektor (vere nasjonal pådrivar og koordinator)
- Rolla som koordinator for tilsynsstyresmakten etter forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlege kjemikalier forekommer (storulykkeforskrifta)

Begge desse rollene har innverknad på forvaltningsansvaret til Petroleumstilsynet på landanlegga. Det inneber eit behov for samarbeid mellom etatane, og det er derfor inngått ein samarbeidsavtale mellom dei.

I ei evaluering av tilsynsordninga for HMS på petroleumsanlegg på land har Direktoratet for forvaltning og samordning på oppdrag frå dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet sett på korleis dagens tilsynsordning fungerer.³ I evalueringa frå 2010 er det særleg sett på grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og mellom Petroleumstilsynet og Statens forureiningstilsyn (no Klima- og forureiningsdirektoratet) når det gjeld landanlegga. Evalueringa tek altså for seg både Petroleumstilsynet si koordineringsrolle overfor Klima- og forureiningsdirektoratet og Petroleumstilsynet sitt samarbeid med Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

Departementet går ut frå at det også i framtida vil kome nye industrianlegg, anten knytte til landanlegga eller av ein slik type at det blir naturleg å vurdere kva for styresmakt som bør ha ansvaret for regelverket og tilsynet av det. Direktoratet for forvaltning og samordning meiner at det då vil vere formålstenleg at valet av tilsynsetat tek utgangspunkt i det som er kritiske HMS-faktorar på anlegga, samanhalde med kompetansen og kapasiteten til dei aktuelle etatane. Departementet meiner at dette er ein fornuftig tilnæringsmåte. Det kan likevel vere formålstenleg å leggje til rette for at slike avklaringar blir ryddige og til ein viss grad føreseielege, særleg når det gjeld prose-

dyrar og vurderingstema. Arbeidsdepartementet vil derfor i samarbeid med dei departementa det gjeld, ta initiativ til å utarbeide nokre overordna ramar som kan vere retningsgivande ved val av tilsynsetat.

Som nemnt samarbeider Petroleumstilsynet med Næringslivets sikkerhetsorganisasjon på landanlegga. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har sjølvstendig myndigheit på beredskapsområdet på landanlegga. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon skal i utgangspunktet omfattast av koordineringsordninga, som nemnt nedanfor. Direktoratet for forvaltning og samordning seier i rapporten frå 2010 at dei har merkt seg at Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har valt å stå utanfor koordineringsordninga, og at det ikkje er inngått samarbeidsavtale mellom Petroleumstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Arbeidsdepartementet vil ta initiativ slik at det blir utarbeidd rutinar og avtalar mellom Petroleumstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

16.2.3 Koordinering av tilsyn med helse, miljø og sikkerheit

16.2.3.1 Bakgrunn og formelt grunnlag

Den dåverande regjeringa peikte i St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* på at samordning og koordinering på tvers av tilsynsverksemdene hadde auka, men at det framleis var eit stort potensial for forbetring innanfor HMS-samarbeidet. Eit viktig verkemiddel for endå betre samordning på HMS-området ville såleis vere å peike ut sentrale koordineringsetatar innanfor ulike sektorområde. Regjeringa varsla i meldinga at det gjennom eigne resolusjonar skulle utpeikast tre sentrale koordineringsetatar: Petroleumstilsynet skulle framleis koordinere tilsynet med petroleumsverksemda på sokkelen og i tillegg enkelte anlegg på land, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap skulle koordinere tilsynet med verksemdar med potensial for store ulykker, medrekna storulykkeforskrifta (Seveso-direktivet), og Arbeidstilsynet skulle utpeikast som koordinerande tilsyn med anna næringsretta verksemd. Koordineringsansvaret for petroleumsverksemda, inklusive bestemte landanlegg, blei lagt til Petroleumstilsynet ved kronprinsregentens resolusjon av 19. desember 2003. Arbeidstilsynet fekk i oppgåve å koordinere HMS-tilsynet med landbasererte verksemdar, med unntak av bestemte petroleumslandanlegg, ved kgl. res. 17. september 2004.

³ Difi-rapport 2010:7, *Evaluering av tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land. Er grensesnittene Ptil-DSB og Ptil-SFT hensiktsmessige?*

16.2.3.2 *Arbeidstilsynet si rolle som koordinerande etat for tilsyn med arbeidsmiljøet i landbasert verksemd*

Styresmakter som er omfatta av ordninga

Før etableringa av Arbeidstilsynet si koordineringsrolle var det alt etablert eit frivillig samarbeid mellom tilsyna på HMS-området, det vil seie dei etatane som fører tilsyn etter internkontrollforskrifta. «Direktørgruppa» for HMS-etatane blei etablert i 1996 som eit prosjekt for å utvikle ein felles statleg tilsynsprofil. I regi av direktørgruppa blei det sett i verk ei rekkje tiltak for samordning av tilsyn, regelverk og informasjon. Det blei likevel sett på som formålstenleg å gjere dette samarbeidet meir formelt gjennom å utpeike Arbeidstilsynet til koordinerande styresmakt i 2004. I utgangspunktet omfatta koordineringsansvaret til Arbeidstilsynet dei same etatane som fører tilsyn etter forskrifta om systematisk HMS-arbeid i dag: Arbeidstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, Statens strålevern og Statens helsetilsyn når det gjeld tilsyn med genteknologilova. I tillegg skulle andre tilsynsetatar, mellom anna Mattilsynet og Petroleumstilsynet, delta i eit samarbeid om metodeutvikling, opplæring og informasjon om tilsyn og regelverk i den grad og i det omfanget som er relevant for etatane.

Generelle prinsipp for koordineringa

Desse generelle prinsippa skulle ifølgje kgl. res. leggjast til grunn for ei styrkt koordinering overfor næringslivet på HMS-området:

- Det skal gjennomførast ei mest mogleg samla og effektiv oppfølging av helse, miljø og sikkerheit i arbeidslivet, og det må sikrast at styresmaktene opptre på ein einskapleg måte overfor verksemdene.
- Arbeidstilsynet skal, som koordinerande instans, ha ei aktiv rolle overfor dei andre HMS-etatane.
- Dobbeltrappering og unødig innsending av dokumentasjon frå verksemdene til fleire styresmakter skal unngåast.
- Koordineringa skal sikre at vedtak innanfor ansvarsområdet til dei respektive styresmaktene ikkje står i motstrid med kvarandre eller på annan måte grip inn i verksemda på ein uheldig måte ut frå ei heilskapleg vurdering av helse, miljø og sikkerheit.
- Koordineringa skal sikre nødvendig erfaringsoverføring og leggje til rette for utarbeiding av

felles strategiar og samordna oppfølging, der dette er nødvendig og formålstenleg.

- Koordineringa inneber inga endring av den formelle vedtakskompetansen som går fram av gjeldande lovgiving og gitte delegeringar.
- Dei aktuelle departementa pliktar gjennom styringsdialogen (tildelingsbrev osv.) å setje i verk nødvendige tiltak for å sjå til at underliggjande etatar tek del i samordningsarbeidet og støttar opp under Arbeidstilsynet si koordineringsrolle.

Nærmare om innhaldet i koordineringsrolla

Koordineringsrolla til Arbeidstilsynet innebar at det eksisterande samordningsarbeidet blei utvida, og at Arbeidstilsynet, både sentralt og lokalt, skulle stille seg i front i denne samanhengen. Det innebar at etaten måtte ta ansvar for ei meir kraftfull og tydeleg samordning enn det som hadde vore tilfelle fram til 2004. Direktørgruppa for HMS-etatane blei ført vidare under fast leiding av Arbeidstilsynet, og Arbeidstilsynet fekk hovudansvaret for andre samarbeidsoppgåver på sentralt og lokalt nivå. Som koordinerande etat leier Arbeidstilsynet fleire tverretatlege grupper som tek seg av utvikling og vedlikehald av styrande dokument for tilsyn, felles opplæring for tilsynspersonell, felles tilsynsdatabase og felles nettstad – Regelhjelp.no.

Samarbeidsområda til HMS-tilsyna skulle ikkje vere avgrensa til tilsyn i verksemdene. Det blei påpeikt som viktig at HMS-etatane sitt sentrale regelverk og alle hovudaktivitetar i påverknadsarbeidet overfor verksemdene skulle omfatte av koordineringa og samordninga. Viktige samarbeidsområde for samordningsarbeidet, i tillegg til tilsynet, skulle derfor vere regelverktvikling, informasjon og rettleiing, og det var viktig at koordineringsarbeidet blei etablert både på sentralt og lokalt nivå i etatane. I regionane skjer det i dag også eit samarbeid med miljøvernavingdelinga hos Fylkesmannen, det lokale el-tilsynet og interkommunale eller kommunale brannstell.

Utgangspunktet for koordineringa av tilsynet sentralt og lokalt er innsatsområde der resultata blir betre dersom to eller fleire etatar samarbeider. Arbeidstilsynet har på den bakgrunn mellom anna ansvaret for konkret koordinering av arbeidet med

- vidareutvikling og drift av ein felles tilsynsdatabase og følgje opp at denne databasen blir brukt i samband med planlegging av tilsyn
- vedlikehald og vidareutvikling av styrande dokument for tilsyn

- felles opplæring av tilsynspersonell
- større og landsdekkjande kampanjar og aksjonar – utvikling av ein fleirårig plan som viser kva for kampanjar som skal gjennomførast i etatane (koordineringsansvaret inneber òg å sørge for at kampanjar retta mot same målgruppe eller tilgrensande spørsmål, blir koordinerte)
- vidareutvikling og leiing av ei felles regelverksgruppe

Arbeidstilsynet er ansvarleg for at det blir utarbeidd og vidareutvikla styrande dokument som forklarar korleis koordineringsansvaret nemnt i punkta ovanfor, skal følgjast opp i praksis.

Arbeidstilsynet si rolle som koordinerande etat for verksemdsretta HMS-tilsyn

Arbeidstilsynet har som ein del av koordineringsrolla leiinga og sekretariatsfunksjonen knytt til direktørgruppa og undergruppa Tilsynsmyndighetenes samordningsgruppe. Samordningsgruppa arbeider på oppdrag frå direktørgruppa og foreslår saker på bakgrunn av avdekte behov, til dømes utgreiingar, tiltak og prosjekt. Jamlege møte i begge gruppene gir eit positivt bidrag til samordning og erfaringsoverføring mellom etatane.

Arbeidstilsynet har ansvar for forvaltning, drift og utvikling av ein felles tilsynsdatabase. Målet med databasen er å koordinere og samordne tilsynsaktivitetane mellom etatane. Tilsynsmyndighetenes samordningsgruppe under direktørgruppa bruker i tillegg databasen til å utveksle informasjon og erfaringar om planlagde og gjennomførte kampanjar og interne prosjekt av felles interesse. Både bruken av databasen og korleis han fungerer, kan bli betre. Databasen blir brukt i varierende grad av etatane, og samordningseffekten er ikkje så god som han kunne ha vore. Ei arbeidsgruppe arbeider for tida med vidareutvikling av databasen. Ei førebels evaluering av den felles databasen blei utført i 2009, og ei endeleg evaluering med påfølgjande tiltak vil bli gjennomført i løpet av 2011.

Felles styrande dokument for tilsyn er eit rammeverk for korleis tilsyn skal gjennomførast og samordnast, slik at tilsyna blir gjennomførte mest mogleg einskapleg og koordinert. Dokumenta blei reviderte vinteren 2011 og skal reviderast årleg. Styrande dokument for tilsyn synest å ha brei oppslutning som positive verkemiddel, og dei er viktige drivkrefter både for samarbeidet og kvaliteten i tilsynet. Tilbakemeldingar frå etatane

tyder på at HMS-etatane bruker dokumenta slik dei var tenkte, og at dei blir brukte i opplæringsprogram i etatane. I alle regionar er det utført samordna tilsyn.

Felles kompetanseutvikling for tilsynsetatane er eit sentralt verkemiddel for å oppnå ein felles statleg tilsynsprofil og for å sikre ein mest mogleg heilskapleg og einskapleg tilsynspraksis overfor verksemdene. I tillegg til det faglege innhaldet i ei felles opplæring fungerer opplæringa som ein møtearena for erfaringsutveksling og er med på å harmonisere praksis og terminologi mellom etatane. Det blir gjennomført fellesopplæring i systemretta tilsyn for tilsynspersonell. Kursa har vore opne også for andre etatar enn dei som er representerte i direktørgruppa. Det er vidare sett i verk eit pilotprosjekt om modulbasert tilsynsopplæring på masternivå. I tillegg er det vedteke å utarbeide eit nytt kurs om kommunikasjon i tilsynsrolla, med sikte på å etablere eit fast, løpande tilbod innan 2012. Det blir også årleg gjennomført eit felles seminar for tilsynsetatane med tema som er aktuelle for alle etatane.

Etter den kongelege resolusjonen skal etatane koordinere større og landsdekkjande prosjekt og kampanjar, sørge for at det blir utvikla ein fleirårig plan over framtidige satsingar og sørge for at kampanjar retta mot same målgruppe eller tilgrensande spørsmål blir koordinerte. Felles prosjekt blir vedtekne i direktørgruppa. Det er utarbeidd ein langtidsplan for 2011–2014 som gjer greie for framtidige felles satsingar. I tillegg blir det gjennomført mindre prosjekt som blir koordinerte lokalt. Det blei gjennomført eit landsdekkjande felles prosjekt i 2009 med temaet risikovurdering. Erfaringane frå dette prosjektet var gode og nyttige og bidrog positivt til samarbeid og koordinering lokalt. Som ei felles satsing for 2011 er det vedteke å gjennomføre eit nytt felles risikovurderingsprosjekt, som byggjer på prosjektet frå 2009. Prosjektet har som formål å setje søkjelys på at det er viktig å arbeide systematisk med risikovurderingar og risikoreduserande tiltak for verksemdene. I tillegg skal etatane sine egne tilsyn, prosjekt og kampanjar leggast ut i ein felles tilsynsdatabase, slik at andre etatar kan ta del i dei på frivillig basis. Det kan vere eit bidrag til koordinering av prosjekt som blir gjennomførte lokalt. I tråd med intensjonen blir det gjennomført felles prosjekt, men erfaringa er at etatane er med i varierende grad.

Arbeidstilsynet har ansvaret for den lokale koordineringa av tilsynsetatane, og det er utnemnt sju regionale koordinatarar som har ansvaret innanfor sitt geografiske område. Alle tilsynsetatane har ansvar for at lokalt tilsynsperso-

nell tek del i samarbeidet innanfor eige forvaltningsområde. Den lokale koordineringa gir fleire positive resultat, spesielt ved at tilsyna blir planlagde og gjennomførte meir samordna. Frå styresmaktene sitt perspektiv oppnår ein ei breiare tilnærming til ein aktuell bransje eller problemstilling. Erfaringane frå det lokale HMS-samarbeidet er noko varierende, avhengig av kor langt dei ulike regionane har kome med å byggje opp samarbeidet. Hovudutfordringa på regionalt nivå er å etablere stabile samarbeidsformer.

Tilsynsstyresmaktene si samordningsgruppe er samordningsforumet til etatane på regelverksområdet og skal mellom anna arbeide for å harmonisere regelverket mellom etatane. Arbeidstilsynet har ansvaret for drift av ein felles nettstad, med namnet Regelhjelp.no. Nettstaden viser lovverket etatane forvaltar overfor verksemdene, og gir god oversikt over relevant regelverk for dei ulike bransjane. Nettstaden fungerer òg som støtte for tilsynsetatane i rettleiing av verksemdar. Alle etatane gir bidrag til nettstaden, slik at innhaldet heile tida er oppdatert. Per 2009 dekte nettstaden nesten alle verksemdar og hadde svært mange besøk og abonnentar.

16.2.3.3 *Petroleumstilsynet si rolle som koordinerande etat for tilsyn med helse, miljø og sikkerheit i petroleumsvirksemda på norsk kontinentalsokkel og på enkelte anlegg på land*

Nærmare om bakgrunnen for ordninga i petroleumsvirksemda

Koordineringsordninga for tilsynet med HMS i petroleumsvirksemda til havs blei først etablert i 1985, som eit resultat av utgreiingar baserte på erfaringar frå styresmaktene sine tilsyn, og målsetjinga som blei formulert i St.meld. nr. 67 (1981–82) *Ulykken med plattformen «Alexander L. Kielland»*. Gjennomgangen av storulykkene på Ekofisk 2/4 Bravo (1977) og Alexander Kielland (1980) påviste behovet for koordinerte styresmakter som kunne gi tydelege signal til næringa og sørge for heilskaplege sikkerheitsvurderingar. I stortingsmeldinga blei det uttrykt eit mål om å forenkle og effektivisere tilsynet med petroleumsvirksemda. Ordninga innebar utpeiking av Oljedirektoratet (no Petroleumstilsynet) som den sentrale sikkerheitsstyresmakta, med ansvar for å utarbeide eit heilskapleg regelverk og følgje opp at dette regelverket blei etterlevd.

Oljedirektoratet blei også gitt ei koordinerande rolle overfor Statens forureiningstilsyn (no Klima- og forureiningsdirektoratet) og helsestyresmaktene, som på si side framleis skulle ha eit sjølvstendig tilsynsansvar i petroleumsvirksemda til havs. Koordineringsordninga skulle bidra til å sikre ei samla og koordinert utøving av tilsyn frå styresmaktene si side. På område der Oljedirektoratet sjølv ikkje hadde den nødvendige kompetansen, skulle tilsynet, for ikkje å byggje opp unødvendig dobbeltkompetanse i forvaltninga, kunne trekkje på sakkunnig bistand frå andre offentlege etatar i samsvar med inngåtte avtalar. Ordninga blei etablert som erstatning for den tidlegare ordninga, der 13 offentlege etatar var tildelt sjølvstendig ansvar for å følgje opp sine delar av verksemda, alle med sin spesielle regelverks- og tilsynsmetodikk.

Omfanget av ordninga – styresmakter

I 2004, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, tok ein mellom anna utgangspunkt i erfaringane med koordineringsordninga på sokkelen fram til då, og hadde som mål å vidareutvikle ordninga til også å omfatte dei delane av den landbaserte verksemda som blei lagde under Petroleumstilsynet sitt ansvarsområde. Ved etableringa av Petroleumstilsynet i 2004 blei koordineringsordninga av 1985 derfor utvida til å omfatte landanlegga som er lagde under etaten sitt regelverks- og tilsynsansvar. Ordninga innebar ei vidareføring, revitalisering og vidareutvikling av dei sentrale prinsippa i den alt etablerte ordninga til havs.

Koordineringsordninga for verksemda til havs omfattar fire styresmakter med sjølvstendig styringsansvar. Det gjeld Petroleumstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet, helsestyresmaktene og Statens strålevern. For petroleumsvirksemda på land omfattar ordninga i tillegg også Post- og teletilsynet, Kystdirektoratet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. På dei områda der Petroleumstilsynet ikkje har nødvendig kompetanse, er det inngått avtalar om bistand frå etatar som ikkje har sjølvstendig myndigheit i petroleumsvirksemda. Slike avtalar er inngått med Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet, Kystverket, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og Meteorologisk institutt.

Koordineringsordninga blir støtta av eit HMS-regelverk som er utarbeidd og blir handheva av HMS-styresmaktene med sjølvstendig myndigheit i fellesskap.

Generelle prinsipp for koordineringsordninga

Koordineringsordninga omfattar styresmaktene sitt arbeid med regelverk, oppfølging av verksemda og fastsetjing av vedtak. Ho har som mål å oppnå ei samla og koordinert styring, slik at vedtak ikkje er i motstrid med kvarandre eller på annan måte grip inn i verksemda på ein uheldig måte ut frå ei heilskapleg vurdering av helse, miljø og sikkerheit. Ved usemje mellom styresmaktene skal problemstillingane leggjast fram for det føresette departementet for avklaring.

Koordineringsordninga omfattar etter kronprinsregentens resolusjon av 19. desember 2003 saksområde som krev samhandling på styresmaktsida, til dømes

- koordinering av behandling av løyve, samtykke, godkjenningar og andre vedtak, slik som pålegg, unntak osv., og klager på vedtak
- samordning av innsending og innhenting av dokumentasjon
- samordning av oppfølging som måtte oppstå i særlege situasjonar, mellom anna fare- og ulykkessituasjonar
- samordning av oppfølging overfor verksemdene, mellom anna planlegging, gjennomføring og rapportering, og dessutan informasjons- og møteaktivitet
- samordning av regelverktutvikling, mellom anna implementering av EU-reglar

Det er eit mål at ordninga skal føre til

- at ein unngår dobbeltrapping og unødig innsending av dokumentasjon frå verksemdar til fleire styresmakter
- ei rasjonell og effektiv utnytting av offentlege ressursar og ei styrt og målretta erfaringsoverføring mellom etatar på tilstøytande saksområde
- inga endring av den formelle vedtakskompetansen som går fram av gjeldande lovgiving og gitte delegeringar

Ein viktig del av sikkerheitsarbeidet i petroleumsverksemda er førebygging av fare- og ulykkessituasjonar som kan føre til tap av liv eller til personskade, forureining eller stor materiell skade, mellom anna økonomiske verdiar og høve til å halde oppe drifta, og avgrense omfanget av ulykkeshendingar som har skjedd, mellom anna akutte uteslepp. Koordineringsordninga omfattar også oppfølginga av oljevernberedskapen til oljeselskapa.

Nærmare om innhaldet i koordineringsordninga

For petroleumsverksemda til havs har det sidan 2001 eksistert eit felles, heilskapleg forskriftsverk for HMS som Petroleumstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet og Statens helsetilsyn som sjølvstendige etatar har ført tilsyn etter. Petroleumstilsynet fekk i 2003 også i oppgåve å koordinere utarbeidinga av eit felles, heilskapleg regelverk for HMS i petroleumsverksemda på norsk kontinentalsokkel og for nærmare bestemte landanlegg. Det er gjort nærmare greie for dette arbeidet i kapittel 20 om helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda.

Etter eit grundig samarbeid mellom etatane blei eit slikt nytt regelverk sett i verk 1. januar 2011. Petroleumstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet, helsestyresmaktene og Mattilsynet er tilsynsstyresmakter etter det nye forskriftsverket. Som følgje av dette regelverket vil det vere behov for ulike typar samarbeid til havs og på land. For petroleumsverksemda til havs går det felles regelverket lenger med omsyn til omfanget av felles regulering enn på landanlegga. Føresetnadene for samarbeid blir då sjølvsgatt annleis.

I perioden sidan 2003 har Petroleumstilsynet og dei samarbeidande etatane konsentrert seg om å prioritere utvikling av regelverket. Formaliseringa av samarbeidet for oppfølginga av verksemda på land har derfor vore sett på vent. Departementet gjennomførte i 2007 i regi av Agenda ei evaluering av Petroleumstilsynet, mellom anna også koordineringsrolla.⁴ Hovudbiletet er at Petroleumstilsynet generelt utøver rollene sine på ein god måte. Evalueringa tydeleggjorde samtidig at det på enkelte område er rom for forbetringar. Koordineringsrolla er den som særleg blir trekt fram. Næringa viser til at tilsynsetatane i nokon grad opptre uavhengig av kvarandre i møte med verksemdene, og at det er forskjellar i metodikk. Samtidig er det ønskeleg at Petroleumstilsynet har ei koordinerande rolle. Det går vidare fram av rapporten frå 2007 at det er positivt at arbeidsmiljø og sikkerheit blir sedde under eitt, og at færre aktørar innanfor gjerdet på landanlegga på mange måtar har ført til enklare og klarare grenseflater. Rapporten uttrykkjer likevel at det står att utfordringar både med omsyn til å klargjere grensesnittet mellom aktuelle etatar når det gjeld både koordinering og samarbeid, og med omsyn til å leggje til rette for ei meir effektiv tilsynsordning for landanlegga.

⁴ Magnusen, G. (2007). *Et helhetlig risikobasert tilsyn: En evaluering av Petroleumstilsynet*

Rapporten frå Agenda slo fast at det burde arbeidast med å styrkje koordineringsrolla både med omsyn til å halde oppe eit heilskapleg tilsyn og med omsyn til å oppnå ei mest mogleg kostnadseffektiv tilsynsutøving. Agenda tilrådde i den samanheng at ein bør gå igjennom relasjonane til dei andre tilsyna med sikte på å finne ei arbeidsform som er betre tilpassa dei behova som finst.

16.2.3.4 *Fungerer samarbeidet og koordineringa mellom HMS-tilsyna og andre offentlege etatar?*

Erfaringar viser at koordineringsrollene har utvikla seg i noko ulik retning innanfor dei ulike sektorane. Det kjem i hovudsak av forskjellar i etatskultur, regelverkstradisjon og ansvarsområde. Erfaringar viser også at koordinering er eit krevjande arbeid, i tillegg til at organiseringa av arbeidet stadig må utviklast. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har lagt ned mykje ressursar i koordineringsrollene sine, og mykje er oppnådd. Det er likevel viktig for ivaretaking og vidareutvikling av koordineringa innanfor HMS-området at alle etatar som er involverte, prioriterer dette arbeidet.

Koordineringsrolla til Arbeidstilsynet

Dei generelle prinsippa og koordineringsoppgåvene som Arbeidstilsynet er tildelt i kgl. res. 17. september 2004, er langt på veg tekne hand om gjennom det etablerte samarbeidet under «direktørgruppa» for HMS-etatane. Erfaringane med koordineringsrolla til tilsynet viser at samarbeidet har gitt mange positive resultat lokalt, særleg i form av felles tilsynsdatabase, felles styrande dokumentasjon, samordna og samtidige tilsyn, felles kompetanseutvikling, felles regelverksnettstad og i nokre tilfelle også felles kampanjar. Desse tiltaka synest særleg viktige for å sikre at vedtak gjorde av dei ulike styresmaktene ikkje står i motstrid med kvarandre eller på annan måte verkar uheldige ut frå ei heilskapleg tilnærming til helse, miljø og sikkerheit.

Samla sett har dei ulike foruma for samordning og koordinering styrkt HMS-etatane og gjort dei meir synlege. Koordineringsarbeidet har også ført til at det er mindre offentleg debatt enn tidlegare om aktivitetane til tilsyna og mindre uro mellom verksemdene omkring samordninga mellom tilsyna.

Koordineringsarbeidet er likevel prega av nokre utfordringar, mellom anna på grunn av ulik organisering av tilsynsetatane, gjennomføring av forpliktingane, ulike forventningar internt i eta-

tane og ulik grad av medvit om og prioritering av samarbeidet. Det er derfor framleis eit mål å auke graden av samarbeid knytt til tilsyn, rettleiing og premissgiving.

Det blei i løpet av 2010 utarbeidd og vedteke eit nytt mandat for samarbeidet under direktørgruppa. Bakgrunnen for endringa var eit ønske om å vere mindre oppteken av det interne og i staden auke graden av felles konkrete tiltak, og dessutan i større grad å framstå med ein felles statleg tilsynsprofil.

Direktørgruppa har i tillegg vedteke at det skal gjennomførast ei brukarundersøking som vil gi informasjon om korleis brukarane opplever situasjonen slik han er i dag. Brukarundersøkinga skal kartleggje korleis verksemdene opplever møtet med tilsynsforvaltninga, og er planlagt gjennomført slik at ho også kan måle endringar over tid. Undersøkinga vil vere eit nyttig bidrag i arbeidet med å avklare korleis koordineringsordninga skal utviklast vidare.

Koordineringsrolla til Petroleumstilsynet

Innanfor ansvarsområdet til Petroleumstilsynet er det som nemnt lange tradisjonar for koordinering av verksemda til havs. Samarbeidet mellom etatane fungerer i stor grad etter intensjonen, men det finst nokre utfordringar ved koordineringsordninga. Mellom anna var behov og ønske hos etatane ikkje alltid samstemte i samband med utarbeidinga av eit nytt felles og heilskapleg regelverk for petroleumsvksemda til havs. Etter eit omfattande prosjekt er det likevel oppnådd gode resultat gjennom utarbeidinga av eit felles regelverk, som blei sett i verk 1. januar 2011. Departementet føreset at etableringa av dette regelverket langt på veg også gir føringar for korleis etatane skal samarbeide i framtida.

Det er departementet si oppfatning at i dag blir hovudformålet med kronprinsregentens resolusjon langt på veg oppnådd gjennom det praktiske samarbeidet mellom etatane, og styresmaktene som er omfatta av koordineringsinstruksen, har i den seinare tid utarbeidd nye formelle avtalar for samarbeidet seg imellom. Eit mål for denne prosessen har vore å prøve å finne fram til ordningar som er mindre ressurskrevjande for dei involverte styresmaktene, og som dermed gjer koordineringa mindre utfordrande. Departementet føreset at avtalane, og iverksetjinga av dei, sikrar den koordineringsrolla som Petroleumstilsynet er tilagd gjennom kronprinsregentens resolusjon i 2003. Det er viktig at eventuelle endringar i samarbeidsforma mellom etatane ikkje rokkar ved dei

hovudomsyna som ligg til grunn for den opphavlege koordineringsordninga, mellom anna behovet for heilskaplege risikovurderingar og ressurs sparing for næringa. Samarbeidet bør omfatte regelverktutvikling ved behov og at etatane i størst mogleg grad legg til rette for samarbeid ved planlegging og gjennomføring av tilsyn, slik at det bli teke omsyn til HMS i verksemda generelt og til det ytre miljøet på ein heilskapleg måte. Det er også viktig at etatane så effektivt som råd også i framtida samarbeider for å unngå motstridande vedtak og involverer kvarandre gjensidig ved eventuelle klagesaker. I saker der eventuell fagleg usemje hos etatane fører til motstridande syn, er koordinering ekstra viktig, i den forstand at etatane må sørge for å involvere kvarandre på eit tidleg tidspunkt og involvere dei aktuelle departementa der det er nødvendig. Då kan ein unngå forseinkingar og unødig ressursbruk både for næringa og styresmaktene sjølve. I tilfelle der fagstyresmaktene ikkje blir einige, skal saka leggjast fram for departementa for avklaring.

16.3 Tilsyn med det offentlege som oppdragsgivar

Departementet meiner at offentleg sektor har eit særleg ansvar for å bidra til ryddige forhold i norsk arbeidsliv, motverke dårlege arbeidsforhold og sosial dumping, og medverke til at utanlandske arbeidstakarar ikkje blir utnytta på den norske arbeidsmarknaden. Dette ansvaret blir oppfylt mellom anna ved å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkåra i tariffavtalane eller allmenngjeringsforskrifter.

I forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter krevst det at offentlege styresmakter i sine innkjøpskontraktar skal påleggje leverandørar og underleverandørar å tilby dei tilsette lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er dårlegare enn det som følgjer av tariffavtale, eller det som elles er normalt for tilsvarende arbeid i sektoren. Formålet med forskrifta er å unngå at offentlege oppdragsgivarar inngår kontraktar med verksemder som tilbyr dårlegare vilkår enn det som er normalt i den norske arbeidsmarknaden. Forskrifta er ei gjennomføring av ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausular i offentlege kontraktar og ein viktig del av regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping.

Det er Arbeidstilsynet si erfaring at det er behov for styrkt innsats mot offentleg sektor, særleg mot det offentlege som oppdragsgivar. Offentleg sektor er ein stor innkjøpar av ei rekkje tenes-

ter der det kan vere utfordringar med omsyn til anstendige arbeidsvilkår, til dømes byggjearbeid og vedlikehald, reinhald, transport og oppdrag innanfor helsesektoren.

Arbeidstilsynet ønskjer å kunne føre tilsyn med korleis det offentlege etterlever forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar og å ta i bruk dei ordinære verkemidla overfor offentlege etatar eller verksemder som ikkje følgjer opp ansvaret sitt etter regelverket.

16.3.1 Innleiing

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter er heimla i lov om offentlege anskaffelser og gjeld for alle delar av offentleg sektor som høyrer inn under verkeområdet til lov om offentlege anskaffelser, det vil seie statlege, kommunale og fylkeskommunale styresmakter og offentlegrettslege organ. Eit forslag til endra forskrift har vore på høyring. Ifølgje høyringsbrevet skal forskrifta berre gjelde for enkelte tenester der faren for sosial dumping blir rekna for å vere særleg stor. I tillegg til bygg og anlegg gjeld dette reinhald, helse og omsorg, transport og hotell og restaurant og bransjar som er omfatta av allmenngjeringsforskrifter.

Det følgjer av formålet med forskrifta at ho skal bidra til at tilsette som utfører tenester og byggje- og anleggsarbeid for offentlege oppdragsgivarar, ikkje får dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det som følgjer av allmenngjeringsforskrifter eller gjeldande landsomfattande tariffavtalar.

På område der det er fastsett allmenngjeringsforskrifter, er det minimumskrava til lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjeringsforskriftene som gjeld også for tilsette hos leverandørar som inngår kontraktar med offentlege oppdragsgivarar. På område som ikkje er allmenngjorde, er det som hovudregel krava i landsomfattande tariffavtalar som skal leggjast til grunn.

Kravet om at tilsette hos leverandørar og underleverandørar har lønn i samsvar med krava i forskrifta, skal gå fram når oppdrag blir kunngjorde, og det skal takast inn i kontraktane med leverandørar og underleverandørar. Oppdragsgivaren skal ta inn i kontraktane at leverandørar og underleverandørar på førespurnad skal kunne dokumentere at lønns- og arbeidsvilkåra er i samsvar med krava i forskrifta. Oppdragsgivaren skal også i kontraktane kunne sikre seg rett til å setje i verk og gjennomføre nødvendige sanksjonar overfor leverandørar og underleverandørar der dei ikkje etterlever krava. Eventuelle sanksjonar skal vere eigna til å påverke leverandøren eller under-

leverandøren til å oppfylle vilkåra. Ein slik sanksjon kan til dømes vere at det offentlege held tilbake ein del av kontraktsummen inntil lønns- og arbeidsvilkåra er endra slik at dei er i samsvar med regelverket.

Det er ikkje gitt særskilde reglar for tilsyn med at offentleg sektor følgjer opp pliktene sine etter forskrifta. Dermed er det dei ordinære reglane for ulovleg inngåtte kontraktar etter lov om offentlige anskaffelser som gjeld, dersom offentlege oppdragsgivarar ikkje etterlever forskrifta.

Også allmenngjeringslova har til formål å sikre utanlandske arbeidstakarar lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakarar har, sjå eigen omtale av allmenngjeringslova i kapittel 19. Dei ulike allmenngjeringsforskriftene er tidsavgrensa, idet dei sluttar å gjelde samtidig med dei underliggjande tariffavtalane, med mindre det blir gjort nytt vedtak om allmenngjering.

Allmenngjeringslova rettar seg mot arbeidsgivarar, men etter ei lovendring i 2008 har også hovudleverandøren i ei kontraktkjede plikt til å informere om allmenngjeringsforskrifter og til å passe på at arbeidstakarar hos underleverandørar har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjeringsforskrifter. Ansvar for å følgje opp samsvarsplikta (påseplikten) etter allmenngjeringslova byggjer på og tilsvare det ansvaret operatørar i petroleumsverksemda har for å sjå til at alle som utfører arbeid for dei, etterlever krava til HMS. Dette gjeld anten dei utfører arbeidet personleg, gjennom tilsette, gjennom entreprenørar eller ved underentreprenørar.

Å «sjå til at» («påse») inneber i denne samanhengen ei plikt til gjennom etablering av styringsystem, innhenting av dokumentasjon og utøving av tilsyn å kontrollere at dei enkelte aktørane faktisk følgjer opp dette ansvaret. Departementet har presisert den foreslåtte samsvarsplikta etter allmenngjeringslova slik:

«Plikten innebærer at oppdragsgiver må ta nødvendige skritt for å undersøke og om nødvendig følge opp at oppdragstakere/underentreprenørar lønner i henhold til allmenngjeringsvedtak, men uten at oppdragsgiver selv får et direkte ansvar for lønnsutbetalingen. Det direkte lønnsansvaret skal fremdeles ligge på arbeidsgiver.»⁵

Samsvarsplikta skal ikkje strekkje seg så langt som til å påleggje oppdragsgivaren ei plikt til å gå inn i verksemda til underentreprenørane for å «etterforske» kva som er dei reelle forholda ved mistanke om til dømes doble sett av kontraktar eller liknande. Etterforskning av lovbrøt er ei oppgåve for politiet.

Solidaransvaret, som blei innført frå 1. januar 2010, inneber at hovudleverandøren og underleverandørar som set ut arbeid eller leiger inn arbeidstakarar, også heftar solidarisk for utbetaling av lønn og feriepengar etter allmenngjeringsforskrifter.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følgjer av allmenngjeringsforskrifter, blir etterlevde. For å sikre at også oppdragsgivarane følgjer opp pliktene sine etter regelverket, skal Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet også føre tilsyn med at informasjons- og samsvarsplikta blir oppfylt. Dersom ein oppdragsgivar ikkje følgjer desse reglane, kan etatane bruke dei ordinære reaksjonsmidla sine, det vil seie pålegg, tvangsmulkt og stansing for å tvinge fram etterleving. Tilsyna kan også melde brot på allmenngjeringsforskrifter til politiet. Etatane har inga rolle når det gjeld handheving av solidaransvaret.

16.3.2 Erfaringar med offentleg sektor

Det er tilsynsetatane si erfaring at det skjer sosial dumping både i offentleg og i privat sektor. Offentleg sektor er mangfaldig og ein stor innkjøpar av mange ulike tenester. Som utbyggjar og driftar av store bygg og ein omfattande tenestesektor er det offentlege avhengig av eksterne leverandørar og underleverandørar.

Det er også Arbeidstilsynet si erfaring at der tilsynet avdekkjer brot på regelverket ute på arbeidsplassane, er det avgjerande at tilsyna har effektive sanksjonsmiddel for å kunne bringe forholda i orden.

Sjølv om det manglar systematisk informasjon om kor utbreidd sosial dumping er i offentleg sektor, har Arbeidstilsynet opplyst at offentleg sektor, mellom anna helse- og omsorgssektoren, er eit område der det er registrert sosial dumping i fleire saker. Dette gjeld innleigd utanlandsk arbeidskraft som ikkje har dei same lønns- og arbeidsvilkåra som dei fast tilsette. Sidan det truleg kjem til å vere eit stort behov for arbeidskraft i tida framover, meiner Arbeidstilsynet at risikoen for sosial dumping i denne sektoren vil halde fram også i åra framover. Staten har vidare meldt at det er vel så stor risiko for sosial dumping i offentlege

⁵ Ot.prp. nr. 56 (2006–2007). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjeringsloven (innleie, påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte mv.)*

oppdrag som i private, og at dette gjeld mange typar oppdrag, mellom anna i bygg og vedlikehald, reinhald, transport og oppdrag i helsesektoren.

16.3.3 Bør Arbeidstilsynet kunne føre tilsyn med at offentleg sektor etterlever forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar?

Regjeringa meiner at offentleg sektor har eit særskilt ansvar for å motverke sosial dumping og ikkje medverke til utnytting av utanlandske arbeidstakarar på den norske arbeidsmarknaden.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar slår fast kva for krav som blir stilte til det offentlege som oppdragsgivar. I praksis viser det seg likevel at det også der det offentlege er oppdragsgivar, blir avdekt uverdige arbeidsforhold, og i ein del av desse tilfella blir det også avdekt at oppdragsgivaren ikkje har oppfylt pliktene sine etter forskrifta. Arbeidstilsynet har ikkje myndigheit til å gå inn og føre tilsyn med offentleg sektor når det gjeld desse forpliktingane. Mykje tyder derfor på at dei reaksjons-/sanksjonsmidla tilsynet har i dag, ikkje fungerer godt nok.

Kontroll og tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar blei drøfta i samband med innføringa av forskrifta i 2008.⁶ Sjølv om departementet også den gongen såg at effektivitetsomsyn kunne tale for at ansvaret for tilsyn og kontroll blei lagt til andre enn oppdragsgivaren, kom departementet etter ei heilskapsvurdering til at det ikkje ville vere formålstenleg å gi Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet ansvar for tilsyn og kontroll på dette området, og at ansvaret berre måtte liggje hos oppdragsgivaren.

Det blei ikkje drøfta om Arbeidstilsynet skulle føre tilsyn med at dei offentlege oppdragsgivarane etterlevde pliktene sine, det vil seie plikta til å stille krav, kontrollere at krava blei følgde opp og eventuelt setje i verk sanksjonar ved påviste kontraktbrot.

Arbeidstilsynet har gitt uttrykk for at det vil vere formålstenleg for etaten å kunne føre tilsyn med og bruke reaksjonsmiddel overfor offentlege oppdragsgivarar som ikkje etterlever pliktene sine etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Dette vil i tilfelle vere eit tilsynsansvar for kontraktforpliktingar, og derfor ha mykje

til felles med tilsynet med samsvarsplikta etter allmenngjeringslova.

Det er departementet si vurdering at Arbeidstilsynet bør få tilsynskompetanse etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Sjølv innanfor allmenngjerde område, der tilsynsetatane kan ha kontakt med kvar enkelt arbeidsgivar, og også har rett til å kontrollere om hovudleverandøren har oppfylt informasjons- og samsvarsplikta, vil det vere formålstenleg å kunne vende seg direkte til det offentlege som oppdragsgivar/byggherre og kontrollere at dei har følgd opp ansvaret sitt etter forskrifta.

Tilsyn med føresegna om informasjons- og samsvarsplikt i allmenngjeringslova § 12 har gitt Arbeidstilsynet nyttige erfaringar med tilsyn av denne type ansvar for å følgje opp samsvarsplikta.

I Fornyingsdepartementet sitt høyringsnotat 26. mars 2007 om innføring av ILO-konvensjon nr. 94 i kommunal sektor er det lagt til grunn at den aktivitetsplikta som følgjer av ILO-konvensjonen, er sterkare enn samsvarsplikta som følgjer av allmenngjeringslova.⁷ Kor langt ansvaret etter forskrifta om offentlege kontraktar strekkjer seg i forhold til samsvarsplikta i allmenngjeringsforskrifta, vil departementet kome tilbake til.

Tilsynsansvar etter forskrifta vil innebere at Arbeidstilsynet kan bruke dei ordinære reaksjonsmidla sine, pålegg og stansing, overfor det offentlege som oppdragsgivar og be om at det offentlege oppfyller pliktene sine overfor leverandørar og underleverandørar etter forskrifta.

Departementet vil sende på høyring eit forslag om å gi Arbeidstilsynet heimel til å føre tilsyn med korleis offentleg sektor etterlever forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.

16.4 Lovbrottsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket

16.4.1 Innleiing

Arbeidstilsynet har i dag ei rekkje reaksjonsmiddel til disposisjon i tilsynsarbeidet sitt. Det viktigaste er pålegg, tvangsmulkt og stansing. Petroleumstilsynet har dei same reaksjons-/sanksjonsmidla tilgjengeleg.

Det er reist spørsmål ved om tilsyna, og særleg Arbeidstilsynet, bør få høve til å påleggje verksemder lovbrottsgebyr (bokmål: overtredelsesgebyr). Særleg er spørsmålet aktuelt i tilsyn mot

⁶ Ot.prp. nr. 7 (2007–2008). *Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*

⁷ Høyringsnotat om endring av lov om offentlige anskaffelser – krav til gjengs lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontraktar

sosial dumping. Dette underkapitlet drøftar om det er formålstenleg, og om det er behov for, å innføre lovbrotsgebyr som reaksjonsmiddel for Arbeidstilsynet. Sjølv om spørsmålet om behov for lovbrotsgebyr så langt ikkje har vore reist når det gjeld Petroleumstilsynet, er departementet av den oppfatning at drøftinga også må handle om ansvarsområdet for denne etaten. Departementet kan for det første ikkje sjå bort frå at det kan oppstå framtidige situasjonar der også Petroleumstilsynet kunne ha behov for eit slikt reaksjonsmiddel. For det andre understrekar departementet at etatane forvaltar arbeidsmiljøregelverket på lik linje, og det er liten grunn til å innføre eit slikt reaksjonsmiddel sektorvis. At bruken av eit eventuelt nytt reaksjonsmiddel kan variere frå sektor til sektor, er eit anna spørsmål som òg må vurderast innanfor Arbeidstilsynet sitt samla ansvarsområde.

I det følgjande blir det først gitt greie for dei reaksjonsmidla etatane har til rådvelde i dag. Deretter blir det gitt ei generell forklaring på omgrepet lovbrotsgebyr. Til slutt blir det drøfta om lovbrotsgebyr bør innførast som reaksjonsmiddel.

Som det er gjort greie for under punkt 16.1, fører Arbeidstilsynet tilsyn med at arbeidsmiljøregelverket blir følgt i verksemdar i fastlands-Noreg og på Svalbard. Petroleumstilsynet fører tilsyn etter HMS-regelverket for petroleumsverksemda, som det er gjort nærmare greie for i kapittel 20 om helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda, og er arbeidsmiljøstyresmakt for petroleumsverksemda til havs og på nærmare bestemte landanlegg.

I tillegg til å drive konkret tilsyn med etterleving av regelverket driv begge etatane også utstrekt rettleingsverksemd og regelverktvikling på forskriftsnivå.

Arbeidslivslovutvalet peiker i si utgreiing⁸ på at det kan vere formålstenleg å vurdere administrative sanksjonar ved brot på visse føresegnar i arbeidsmiljølova. Arbeidslivslovutvalet konkluderte likevel med at dette burde vurderast i samanheng med oppfølginga av Sanksjonsutvalet si innstilling, NOU 2003: 15, *Fra bot til bedring*.

Hausten 2008 sende departementet ut på høyring forslag om diverse endringar i arbeidsmiljølova. Høyringa omfatta også ei drøfting av om det var mogleg å innføre ein rett for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å skrive ut lovbrotsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket. I høyringsrunden stilte både Arbeidstilsynet og Petroleums-

tilsynet seg positive til innføring av eit slikt reaksjonsmiddel. Arbeidstilsynet peikte på at lovbrotsgebyr kan ha ein preventiv effekt og gi Arbeidstilsynet eit meir effektivt og fleksibelt sanksjonssystem. Petroleumstilsynet understreka at det å ha eit slikt reaksjonsmiddel tilgjengeleg ville ha sjølvstendig verdi, sjølv om etaten i stor grad utfører tilsyn basert på tillit og dialog, og stort sett berre bruker pålegg som formelt reaksjonsmiddel. Arbeidsdepartementet har i tida etter høyringa greidd ut spørsmålet nærmare og behandlar derfor spørsmålet i denne meldinga.

Departementet meiner at det er ein hovudføresetnad at tilsynsetatane må vere utstyrte med gode og tilstrekkelege reaksjonsmiddel, slik at dei kan fylle den rolla dei har med å føre tilsyn med at regelverket blir etterlevd. Gjennom erfaringar, mellom anna i bygg- og anleggsbransjen generelt og gjennom arbeidet mot sosial dumping spesielt, er det blitt tydeleg at det er behov for eit endå sterkare reaksjonsmiddel.

I dei seinaste åra er det innført rett til å skrive ut lovbrotsgebyr for brot på regelverket for fleire andre tilsynsstyresmakter på deira respektive tilsynsområde. Dette gjeld til dømes både Medietilsynet og Datatilsynet, som har fått heimel til å skrive ut lovbrotsgebyr for brot på høvesvis kringkastingslova og personopplysningslova. På den bakgrunn er det derfor naturleg å sjå nærmare på om det også for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet finst eit behov for å innføre eit høve til å påleggje tilsynsobjekt lovbrotsgebyr for brot på regelverket.

16.4.2 Gjeldande reaksjonsmiddel

Pålegg

Pålegg kan bli gitt dersom etatane har gjennomført eit tilsyn og funne brot på dei delane av arbeidsmiljølova og tilhøyrande forskrifter som blir handheva av Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet. Formålet med pålegget er at det skal bli slutt på lovbrotet. Det følgjer av arbeidsmiljølova § 18-6 at Arbeidstilsynet skal gi pålegg når det er nødvendig for gjennomføring av fleire av føresegnene i lova. I praksis reagerer etatane som oftast med varsel om pålegg og eventuelt etterfølgjande pålegg når lovbroet blir avdekte i samband med tilsyn. Etatane kan ikkje gi pålegg ved brot på dei privatrettslege delane av arbeidsmiljølova, til dømes føresegnene om stillingsvern eller permisjon, men berre dei offentlegrettslege delane av regelverket.

⁸ NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*

Eit pålegg er eit enkeltvedtak og kan påklagast etter føresegnene i forvaltningslova.

Tvangsmulkt

Vedtak om tvangsmulkt kan gjerast når påleggsfristen har gått ut utan at pålegget er oppfylt, og tvangsmulkta skal fungere som eit pressmiddel for å få verksemda til å oppfylle pålegget og rette opp dei lovstridige forholda. Tvangsmulktvedtak blir gjorde av same instans som har gitt pålegget, og dei kan påklagast. Vedtak om tvangsmulkt er på same måten som pålegg eit enkeltvedtak, og reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak kjem derfor også fullt ut til bruk her.

Storleiken på tvangsmulkta bli fastsett av etaten på bakgrunn av ei heilskapsvurdering, der mellom anna storleiken på verksemda og kor alvorleg lovbrottet er, er relevante moment. Tvangsmulktbeløpet kan fastsetjast per dag, veke eller månad, eller som eit eingongsbeløp. Tvangsmulkta er det Statens innkrevjingsssentral som krev inn. Når ei verksemd har oppfylt pålegget, kan ein søkje om heil eller delvis ettergiving av ei eventuell oppsamla tvangsmulkt. Petroleumstilsynet bruker svært sjeldan tvangsmulkt som reaksjonsmiddel, medan Arbeidstilsynet bruker det oftare.

Stansing som tvangsmiddel

Etatane kan heilt eller delvis stanse ei verksemd dersom eit pålegg ikkje blir oppfylt innan fristen. Stansing som tvangsmiddel blir ikkje brukt ofte, og eit viktig moment i vurderinga vil vere om det er viktig at lovbrottet blir retta opp raskt. Tvangsmulkt og stansing kan eventuelt brukast i kombinasjon. Dersom tvangsmulkt til dømes har samla seg opp lenge utan at pålegget er blitt oppfylt, kan det vere eit alternativ å avløyse tvangsmulkta med eit stansingsvedtak.

Stansing av ei verksemd er eit svært kraftig inngrep og bør ikkje nyttast med mindre det er særskilde grunnar for det i den aktuelle saka.

Stansing ved overhengande fare

Det finst også eit høve til å stanse ei verksemd ved overhengande fare (for liv eller helse). Det kan gjerast direkte utan at det er gitt pålegg på førehand. I enkelte tilfelle ser inspektøren situasjonar som er så farlege at det ikkje er forsvarleg å la arbeidet halde fram (til dømes arbeid i høgda på stillas utan rekkverk), og då har inspektøren plikt og rett til å stanse den delen av arbeidet som

representerer den overhengande faren. Ein stansar altså ikkje heile byggjeplassen dersom berre stillaset representerer faren, ein stansar berre arbeidet som skjer i stillaset. Stansingsvedtaket blir gitt på staden, og det blir opplyst kva for tiltak som må gjennomførast for at arbeidet skal kunne setjast i gang att.

Kravet om overhengande fare inneber at ein ikkje kan stanse eit arbeid på grunn av fare for langtidseffektar, til dømes kreftfare. I slike tilfelle bruker ein pålegg på vanleg måte.

Melding til politiet

Brot på arbeidsmiljølova er straffbart, og etatane kan derfor melde brot på arbeidsmiljøregelverket til politiet. Ved aktlaust eller forsettleg brot på regelverket kan innehavaren av ei verksemd, arbeidsgivaren og den som på vegner av arbeidsgivaren leier verksemda, straffast med bøter eller fengsel inntil tre månader. Under særleg skjerpande omstende kan det vere snakk om fengsel i inntil to år. Arbeidstakarar kan også straffast ved aktlaust brot på føresegner eller pålegg som er gitt i eller i medhald av arbeidsmiljølova. Straffa er bøter eller fengsel inntil eitt år ved særleg skjerpande omstende.

Dersom det er vanskeleg å plassere ansvar hos ein bestemt person, kan det vere formålstenleg å straffe føretaket etter arbeidsmiljølova § 19-3, som viser til straffelova § 48 a og § 48 b om såkalla føretaksstraff.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal gjere ei sjølvstendig vurdering av i kva tilfelle det er formålstenleg å melde ei sak til politiet. Relevante vurderingsmoment vil mellom anna vere kor alvorleg lovbrottet er, og om det dreiar seg om stadige lovbrott.

Andre reaksjonsformer

Arbeidsmiljølova har i tillegg nokre meir spesielle reaksjonsmiddel. Arbeidstilsynet kan forby at farlege kjemikalier eller biologisk materiale blir framstilte, pakka, brukte eller oppbevarte i ei verksemd. Tilsynet kan også krevje at produsenten eller importøren av kjemikalier eller biologisk materiale gjennomfører undersøkingar for å få slått fast kor farleg stoffet er, og det kan gi pålegg om at den som leverer eller marknadsfører eit produkt som kan føre til fare for liv eller helse, skal gjennomføre nødvendige tiltak for å avverje faren. Det blir ikkje gått nærmare inn på desse særlege reaksjonsformene i utgreiinga.

16.4.3 Generelt om lovbrotsgebyr

Omgrepet lovbrotsgebyr

Omgrepet lovbrotsgebyr kan definerast som «der forvaltningen pålegger en person eller et foretak et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse».⁹ Eit døme på eit lovbrotsgebyr er kommunale parkeringsgebyr, som går til kommunekassa.

Til forskjell frå reaksjonsmiddel som pålegg, tvangsmulkt og stansing har lovbrotsgebyr preg av straff. Med andre ord vil ikkje gebyret først og fremst vere eit middel for å få mottakaren til å følge lova. Den fremste formålet er å påføre gjerningspersonen eller føretaket ei ulempe som ein reaksjon frå samfunnet mot brotet på regelverket.

Sjølv om lovbrotsgebyr har karakter av straff, er det likevel viktig å peike på at eit lovbrotsgebyr ikkje er det same som bøter som politiet gir etter straffelova og straffeprosesslova. Lovbrotsgebyr er ikkje ein straffesanksjon, men ein administrativ sanksjon. Handteringa av lovbrotsgebyr følgjer med andre ord saksbehandlingsreglane i forvaltningslova og ikkje straffeprosesslova. Ved utskrivning av vanlege bøter vil manglande betaling føre til fengselsstraff i staden. Tilsvarende reglar vil ein ikkje ha ved utskrivning av lovbrotsgebyr.

Sanksjonsutvalet – NOU 2003: 15, Fra bot til bedring

Formålet med Sanksjonsutvalet si utgreiing var å utarbeide forslag til reaksjonar mot mindre alvorlege brot på særlovgivinga (det vil seie føresegner utanfor straffelova) som skulle gi eit meir effektivt og nyansert sanksjonssystem, med mindre bruk av straff.

Utvalet meinte at administrative sanksjonar bør nyttast ved brot der det er nødvendig med ein sanksjon, men der brotet ikkje oppfyller kvalifikasjonskravet for straff, det vil seie der brotet ikkje er så alvorleg at straff ut frå ei normal rettsoppfatning bør vere det korrekte verkemiddelet. Utvalet meinte at administrative sanksjonar kan vere meir formålstenleg enn straff i konkrete saker, og heimlane for straff og administrativ sanksjon kan såleis «overlappe» kvarandre.

Utvalet drøfta fordelar og ulemper med administrative sanksjonar samanlikna med straff og meinte at særleg omsynet til å avgrense bruken av

straff, omsynet til effektiv handheving og behovet for eit meir heilskapleg og fleksibelt sanksjonssystem talar for å bruke administrative sanksjonar i større grad enn no. Det viktigaste argumentet mot ei slik ordning er først og fremst krava til rettstryggleik.

Utvalet la til grunn at det er ein føresetnad for å innføre administrative sanksjonar på nye område at det frå før finst eit forvaltningsorgan som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlova, som ein kan leggje sanksjonskompetansen til.

Utvalet meinte dessutan at det er viktig for at ordninga skal vere fleksibel, at det skal vere opp til forvaltninga sitt skjønn om det skal påleggjast administrativ sanksjon, og at det ikkje skal setjast opp ei plikt til å reagere.

NOU 2003: 15 er ikkje følgd opp i form av konkrete lovforslag.

16.4.4 Er det behov for sterkare sanksjonar?

Dagens arbeidsmiljøregelverk er utarbeidd for å gjelde for ulike situasjonar og er tilpassa at arbeidslivet endrar og utviklar seg. Men for at reglane skal verke slik dei er tenkte, må dei respekterast og etterlevast. Derfor må Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ha tilstrekkelege og formålstenlege reaksjonsmiddel til rådvelde.

Sanksjonsutvalet peikte i si tid på at det særleg er tre forhold som må drøftast når det skal vurderast om eit tilsynsorgan bør få kompetanse til å gi pålegg om administrative sanksjonar, til dømes lovbrotsgebyr. For det første må det liggje føre eit *sanksjonsbehov*, for det andre må bruken av administrative sanksjonar vere *formålstenleg og forholdsmessig*, og for det tredje bør det frå før av finnst eit *forvaltningsorgan* som handhevinga og sanksjonskompetansen kan leggjast til.

Når det gjeld det siste vilkåret, om kva for eit forvaltningsorgan kompetansen skal leggjast til, vil kriteriet etter departementet sitt syn vere oppfylt ved at det er Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet det i tilfelle er aktuelt å leggje kompetansen til.

Er det behov for ein slik sanksjon, og er lovbrotsgebyr formålstenleg sanksjon?

Både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har som vist ovanfor fleire reaksjonsmiddel til rådvelde ved avdekking av brot på lova, ved at dei kan gi pålegg, tvangsmulkt og stanse verksemdar heilt eller delvis, og å melde saka til politiet. Tilsyna vil i mange tilfelle gå i dialog med verksemda, i Petroleumstilsynet sitt tilfelle ofte næringa, for å rette

⁹ NOU 2003: 15. *Fra bot til bedring*

opp eventuelle avvik frå regelverket før tilsynagjer formelt bruk av eit reaksjonsmiddel.

Regelverket som blir handheva av etatane, er omfattande og variert, og det består mellom anna av og føresegnar om førebyggjande HMS-arbeid og handtering av HMS-risiko og HMS-problematikk i den enkelte verksemda. Dei fleste av desse føresegnene eignar seg godt til å bli følgde opp med pålegg og eventuelt tvangsmulkt/stansing som pressmiddel ved manglande oppfylging av pålegg. Krav om utbetring av fysiske arbeidsmiljøforhold i samband med til dømes handtering av kjemikaliar, ulykkesrisiko, ergonomiske forhold osv. er typiske døme på tilfelle der det mest formålstenlege reaksjonsmiddelet vil vere pålegg om utbetring av dei lovstridige forholda. Det same gjeld der tilsynsobjekta ikkje har følgd opp kravet til systematisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid, ikkje har valt verneombod, eller ikkje har knytt til seg bedriftshelseteneste der dette er eit lovkrav. Det er sjeldan tale om akutt fare for liv og helse ved denne typen lovbrøt, og dersom det er tilfelle, til dømes ved ulykkesrisiko, kan etatane gi eit pålegg med kort frist og eventuelt gjere vedtak om tvangsmulkt saman med pålegget. Når det derimot gjeld brot på til dømes arbeidstidsreglane, kan det vere at dei verkemidla vi har i dag, ikkje er gode nok. Dersom det blir gjort eit vedtak om at det skal vere slutt på ulovleg overtidsarbeid innan ein viss frist, kan arbeidsgivaren i prinsippet gi tilbakemelding om at pålegget er oppfylt, og deretter vere i full gang med ulovleg overtidsarbeid igjen neste veke. Heller ikkje tvangsmulkt eller stansing er formålstenleg i slike situasjonar.

Departementet understrekar at dei reaksjonsmidla vi har i dag, i all hovudsak er tilstrekkelege til at etatane skal kunne følgje opp at verksemdene etterlever regelverket. Det store fleirtalet av verksemdene respekterer og følgjer både regelverket og pålegga frå etatane. Likevel finst det verksemdar som fleire gonger neglisjerer pålegg, særleg frå Arbeidstilsynet, eller som på ny gjer seg skuldig i det same lovbrøtet som er påpeikt tidlegare. Konkrete erfaringar frå Arbeidstilsynet viser at enkelte bransjar og enkeltverksemdar er overrepresenterte i statistikken over brot på arbeidsmiljøregelverket både når det gjeld tilsetjingsforhold og organisering av arbeidet, og dessutan når det gjeld talet på arbeidsulykker og dødsulykker, jamfør beskrivinga av tilstanden i norsk arbeidsliv i meldinga. Konkrete døme er mellom anna bygg- og anleggsbransjen, hotell, restaurant og reinhaldsbransjen, transportbransjen og primærnæringane. I mange tilfelle kan det også vere

ein samanheng mellom stor bruk av utanlandsk arbeidskraft og hyppige brot på det nemnde regelverket. Eit døme som blir nemnt, er bygg- og anleggsbransjen, som har eit stort innslag av arbeidskraft frå Aust-Europa. Arbeidstilsynet sine erfaringar viser at det er ein tendens til at utanlandske arbeidstakarar er meir utsette for brot på arbeidsmiljø- og sikkerheitsregelverket enn innlandsk arbeidskraft.

Erfaringane viser at dei reaksjonsmidla vi har i dag, i enkelte tilfelle kjem til kort når det gjeld å oppnå varig åtferdsending hos tilsynsobjekta. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan i dag berre gi pålegg om at eit ulovleg forhold skal stansast, men når pålegget er oppfylt og saka avslutta, vil ikkje dette nødvendigvis innebere at det er slutt på det lovstridige forholdet.

Stadige lovbrøt er eitt av vurderingstemaer når tilsynet avgjer om ei verksemd skal meldast til politiet. Politimeldingar fører likevel langt frå alltid til påtale, og Arbeidstilsynet uttrykkjer at meldingar til politiet blir opplevde som lite effektive, og at saker som blir lagde bort av politiet, dessutan har lite avskrekkande effekt. For stadige likearta lovbrøt i den same verksemda kan lovbrøtsgebyr vere eit meir effektivt sanksjonsmiddel enn pålegg, tvangsmulkt, stansing og melding til politiet. Dersom useriøse verksemdar veit at ytterlegare brot på lovverket kan føre til utskrivning av lovbrøtsgebyr, er det rimeleg å gå ut frå at dette verkar meir preventivt enn «trusselen» om endå eit pålegg. Ein rett for etatane til å skrive ut lovbrøtsgebyr vil såleis innebere at det utgjer ein større økonomisk risiko for tilsynsobjekta å gjere seg skuldige i brot på arbeidsmiljøregelverket enn slik det er i dag. Slik sett kan lovbrøtsgebyr vere eit effektivt sanksjonsmiddel for å få bukt med gjengangartilfella.

Verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket, kan få ein økonomisk fordel i forhold til dei lovlydige verksemdene. Arbeidsmiljøregelverket pålegg arbeidsgivar ei rekkje plikter som kan innebere store kostnader. I mange bransjar er det sterk konkurranse om å få oppdrag, og det kan for enkelte aktørar vere freistande å auke marginane ved å forsømme pliktene sine overfor arbeidstakarane. Det er derfor viktig for å sikre både rettane til arbeidstakarane og at anbuds konkurransar skjer på like vilkår, at reaksjonsmidla er sterke nok til at dei er med på å hindre at freistinga til å gjere seg skuldig i brot på arbeidsmiljøregelverket blir for stor.

Det finst såleis fleire døme på at dei reaksjonsmidla Arbeidstilsynet no rår over, ikkje *alltid* fungerer tilfredsstillande når det gjeld å stanse og

hindre framtidige brot på arbeidsmiljøregelverket, til dømes ved brot på arbeidstidsreglane eller ved stadige likearta lovbrota. Det er i desse tilfella eit udekt sanksjonsbehov. Det er ikkje mogleg å utelukke at slike situasjonar også kan oppstå innanfor forvaltningsområdet til Petroleumstilsynet.

Eit anna moment i vurderinga om lovbrotsgebyr er ein *formålstenleg* måte å handheve lovbrota på, er mellom anna omsynet til rettstryggleiken til tilsynsobjekta.

Det blir ikkje gitt pålegg om forenkla førelegg med heimel i arbeidsmiljøregelverket. Brot på arbeidsmiljølova og forskriftene under lova blir klassifiserte som regelbrota. Den som etter lova har ansvaret – som oftast arbeidsgivaren – kan derfor få eit førelegg (bot) av politiet, anten etter ei politimelding frå Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet eller etter ei arbeidsulykke der politiet er trekt inn.

Ressurssituasjonen i politiet er avgrensa, og det er ikkje kapasitet til å prioritere alle saker like høgt. Arbeidstilsynet opplever stadig at dei mindre alvorlege brota blir nedprioriterte frå politiet si side. Petroleumstilsynet har på si side ikkje tradisjon for å melde mindre alvorlege brota på regelverket til politiet. Sjølv om sakene strafferettsleg blir karakterisert som mindre alvorlege, kan likevel skadepotensialet vere stort. Det er uheldig om brota på sikkerheitsføresegner ikkje fører til ein reaksjon. Dersom det breier seg ei oppfatning om at det er liten risiko for å få ein annan reaksjon enn eit pålegg – som kan neglisjerast ved til dømes neste byggjeprojekt, jamfør drøftinga ovanfor – kan ein risikere at enkelte verksemdene i liten grad etterlever føresegnene. Dersom det derimot blir knytt ein økonomisk risiko til ikkje å etterleve føresegnene, kan det gjere at verksemdene gjer det dei kan for å følgje regelverket. Ein rett for etatane til å skrive ut lovbrotsgebyr i slike saker kan føre til ei meir effektiv handheving av og respekt for regelverket, sidan risikoen for å få ein reaksjon for brota på regelverket aukar. Ein slik rett vil også vere i tråd med intensjonane til Sanksjonsutvalet om å avlaste politiet og påtalemakta ved bruk av administrative sanksjonar framfor straff. I tillegg inneber ei slik løysing ein raskare reaksjon på lovbrota som blir avdekte under tilsyn. Det er grunn til å tru at ein rask reaksjon på eit lovbrota verkar meir preventivt enn når det går lang tid mellom lovbrota og reaksjonen.

Det er grunn til å tru at lovbrotsgebyr vil bli brukt i noko større grad enn det som er tilfelle med dei strafferettslege bøtene som kan brukast i dag. Innføring av ein heimel for lovbrotsgebyr kan derfor innebere noko større inntekter for staten,

og motsvarande kostnader for dei verksemdene som blir pålagde eit slikt gebyr. Det er likevel grunn til å understreke at hovudverkemidla i tilsynsarbeidet framleis vil vere «framoverretta» vedtak som pålegg og tvangsmulkt. Dei økonomiske konsekvensane blir derfor truleg moderate.

Oppsummert meiner departementet at bruk av lovbrotsgebyr kan vere eit formålstenleg sanksjonsmiddel for mindre alvorlege brota på arbeidsmiljøregelverket.

Det kan kanskje stillast spørsmål ved om rettstryggleiken blir godt nok sikra dersom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet får ei sjølvstendig myndigheit til å skrive ut lovbrotsgebyr. Tilsynsobjekta kan oppfatte dette som at ei avgjerdsamt som tidlegare låg hos politiet, er flytta til eit forvaltningsorgan, og at rettstryggleiken er svekt ved at det same organet skal vurdere om forholda på arbeidsplassen er lovlege, og deretter kan skrive ut eit lovbrotsgebyr.

Dette er eit argument som må takast på alvor. På den andre sida er det mange omstende som gjer motførestellingane mindre.

For det første sit inspektørane i etatane inne med spesialkunnskap om det regelverket dei handhevar, og dei vil i dei fleste tilfelle vere fagleg betre rusta enn politiet til å vurdere om ein har å gjere med eit brota på arbeidsmiljølova. Tilsyna har også gode føresetnader for å vurdere kor alvorleg lovbrota er, og om dei lovbrota som blir avdekte, er av ein slik karakter at det er formålstenleg å reagere med lovbrotsgebyr eller andre reaksjonsmiddel. Departementet meiner at ei eventuell innføring av lovbrotsgebyr bør avgrensast til lovbrota som strafferettsleg blir sedde på som mindre alvorlege. Meir alvorlege brota bør framleis overlatast til politiet. Dette vil sikre den rettstryggleiken som politietterforsking inneber.

For det andre vil det å gi etatane myndigheit til å skrive ut lovbrotsgebyr gjere at tilsynet lettare kan sjå gebyr og andre reaksjonsmiddel i samanheng. Dermed kan etatane betre gjennomføre ei heilskapleg vurdering av kva for ein reaksjonstype som passar, og når dei bør nyttast.

For det tredje vil potensielt misbruk av avgjerdsamt kunne førebyggjast ved utarbeiding av klare retningslinjer for når lovbrotsgebyr skal nyttast, og kor store gebyra skal vere. Det er viktig at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet held fram med å bruke dei reaksjonsmidla dei har i dag. Dersom det blir innført lovbrotsgebyr, meiner departementet derfor at pålegg, tvangsmulkt og stansing framleis må vere dei mest formålstenlege reaksjonsmidla i dei aller fleste saker, og at

lovbrotsgebyr i enkelte tilfelle klart vil vere ueigna.

Når det gjeld dei andre vurderingane som må gjerast ved utskriving av lovbrotsgebyr, til dømes om lovbrottet eignar seg for denne typen sanksjonering, og storleiken på gebyret, legg departementet til grunn at dette må regulerast nærmare i forskrift eller som retningslinjer i etaten. Dette vil sikre lik praksis i ulike delar av landet og bidra til å auke rettstryggleiken generelt.

Eit anna viktig moment som må vurderast, er om det er samsvar mellom regelbrottet og reaksjonen. Lovbrotsgebyr er ein økonomisk sanksjon som kan regulerast i storleik alt etter kva slags regelbrott det gjeld. Det er med andre ord enkelt å justere sanksjonsmiddelet slik at det står i forhold til regelbrottet.

Når det bør skrivast ut lovbrotsgebyr, og *kor stort* det bør vere for ikkje å bli uforholdsmessig i forhold til lovbrottet, må eventuelt fastsetjast nærmare i forskrift eller i interne retningslinjer for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. Dette bør kunne fungere som ei forsikring mot vilkårleg og uforholdsmessig utskriving av lovbrotsgebyr.

16.4.5 Høve til å skrive ut lovbrotsgebyr – oppsummering og konklusjon

For at reglane skal verke slik dei var tenkte, må dei respekterast og etterlevast. Derfor må Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ha tilstrekkelege og formålstenlege reaksjonsmiddel til rådvelde. Dagens reaksjonsmiddel er som regel tilstrekkelege til at etatane kan følgje opp at verksemdene etterlever regelverket. Det store fleirtallet av verksemdene respekterer og følgjer både regelverket og pålegga frå etatane. Likevel finst det verksemdar som neglisjerer pålegg, eller som stadig tek opp att tidlegare lovbrott. Konkrete erfaringar frå Arbeidstilsynet viser at enkelte bransjar og enkeltverksemdar er overrepresenterte på statistikken over brott på arbeidsmiljøregelverket. Arbeidstilsynet sine erfaringar viser at det er ein samanheng mellom stor bruk av utanlandsk arbeidskraft og hyppige brott.

Erfaringane viser dermed at dei reaksjonsmidla vi har i dag, i ein god del tilfelle ikkje er sterke nok til å oppnå varig åtferdsending. Etatane kan i dag berre gi pålegg om at eit ulovleg forhold skal stansast, men når pålegget er oppfylt og saka avslutta, vil ikkje dette nødvendigvis innebære at det lovstridige forholdet ikkje vil halde fram i framtida. Stadige lovbrott er eit problem

som ikkje kan løysast tilfredsstillande med dei eksisterande reaksjonsalternativa. Stadige lovbrott er rett nok eit av vurderingstemaet når tilsynsavgjer om ei verksemd skal meldast til politiet. Politimeldingar fører likevel sjeldan til påtale, og Arbeidstilsynet uttrykkjer at slik meldingar blir opplevde som lite effektive, og at sakene som blir lagde bort, har lite avskrekkande effekt.

For stadige likearta lovbrott i den same verksemda kan lovbrotsgebyr vere eit meir effektivt sanksjonsmiddel enn pålegg, tvangsmulkt, stansing og melding til politiet. Ein rett for etatane til å skrive ut lovbrotsgebyr vil såleis innebære at det er knytt ein større økonomisk risiko for tilsynsobjekta til å gjere seg skuldige i brott på arbeidsmiljøregelverket enn det er i dag. Slik sett kan lovbrotsgebyr vere eit effektivt sanksjonsmiddel for å få bukt med gjengangartilfella.

Eit anna viktig argument er at verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket, kan få ein økonomisk fordel i forhold til lovlydige verksemdar. Arbeidsmiljøregelverket pålegg arbeidsgivaren ei rekkje plikter som kan innebære store kostnader. I mange bransjar er det sterk konkurranse om å få oppdrag, og det kan for enkelte aktørar vere freistande å auke marginane ved å forsømme pliktene sine overfor arbeidstakarane. Det er derfor viktig for å sikre både rettane til arbeidstakarane og at konkurransen skjer på like vilkår, at reaksjonsmidla er sterke nok til at dei er med på å hindre at freistinga til å gjere seg skuldig i brott på arbeidsmiljøregelverket blir for stor.

Dette viser at det i visse delar av arbeidslivet og for visse typar lovbrott er eit udekt sanksjonsbehov. Det kan heller ikkje utelukkast at det i framtida kan oppstå situasjonar der behovet er like stort på Petroleumstilsynet sitt forvaltningsområde. Ein rett til å skrive ut lovbrotsgebyr vil vere i tråd med intensjonane til Sanksjonsutvalet om å avlaste politiet og påtalemakta ved bruk av administrative sanksjonar framfor straff. I tillegg inneber ei slik løysing ein raskare reaksjon på lovbrott som blir avdekte under tilsyn. Det er grunn til å tru at ein rask reaksjon på eit lovbrott verkar meir preventivt enn der det går lang tid mellom regelbrottet og reaksjonen.

Departementet er positive til å vurdere å innføre lovbrotsgebyr som eit sanksjonsmiddel for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. Departementet vil derfor sende på høyring eit forslag om å innføre heimel for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å skrive ut lovbrotsgebyr for brott på arbeidsmiljøregelverket.

16.5 Handheving av alvorlege brot på allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova

16.5.1 Innleiing

God og effektiv handheving er viktig for å sikre at allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova blir etterlevde. Som eit tiltak for å gjere verksemdene meir merksame på HMS-arbeid og arbeidet mot sosial dumping og useriøsitet bør det vurderast om dagens handheving av dei to lovene er god nok.

I dag har Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet ei rekkje reaksjonsmiddel til rådvelde når dei fører tilsyn med dei to lovene. Dei viktigaste er pålegg, tvangsmulkt og stansing. I tillegg er både allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova straffesanksjonerte.

Riksadvokaten og Økokrim har i ei fråsegn til Justis- og politidepartementet peikt på at strafferammene i både allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova er blitt hengande etter utviklinga dei seinare åra. Påtalemakta viser til at andre miljølover dei siste åra har fått høgre strafferammer, og Riksadvokaten og Økokrim meiner at arbeidsmiljølovgivinga ikkje bør ha lågare strafferammer enn anna miljølovgiving. I tillegg er det i debatten om arbeidsmiljøkriminalitet blitt teke til orde for at ein bør vurdere å sjå på fleire måtar å handheve arbeidsmiljøregelverket på. Av forslag som er blitt trekte fram, kan nemnast inndraging av overskot i verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket og høve til kollektivt søksmål for fagforeiningar.

Nedanfor blir det gjort greie for dei strafferammene i arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova som gjeld i dag. Vidare blir det sett på om dagens strafferammer er tilstrekkeleg høge, og om det finst alternative måtar å handheve arbeidsmiljøregelverket på.

16.5.2 Om strafferammene som gjeld i dag

Arbeidsmiljølova

Arbeidsmiljølova er i stor grad straffesanksjonert. I arbeidsmiljølova kapittel 19 er straffeansvaret for høvesvis arbeidsgivarar mv. og arbeidstakarar regulert. I det same kapitlet finst det ei eiga føresegn om straffeansvar for den som hindrar det offentlege i å utøve myndigheita si etter lova.

I tillegg er det vist til føresegnene i straffelova om føretaksstraff. Brot av straffesanksjonerte føresegner i arbeidsmiljølova kan med andre ord føre til føretaksstraff etter straffelova, anten åleine

eller i tillegg til personleg straffeansvar etter arbeidsmiljølova.

Straffeansvar for innehavaren av ei verksemd, arbeidsgivaren og den som i staden for arbeidsgivaren leier verksemda, kan gjerast gjeldande ved brot på føresegner eller pålegg gitt i eller i medhald av arbeidsmiljølova.

Arbeidsgivaren kan straffast med bøter eller fengsel i inntil tre månader eller begge delar og ved særleg skjerpande omstende i inntil to år. Medverknad blir straffa på same måten.

Straffeansvaret for arbeidsgivaren gjeld ikkje brot på føresegnene i kapittel 14 og 15 i lova, om oppseiingsvern.

Arbeidsmiljølova kapittel 19 har også reglar om straffeansvar for arbeidstakarar. Ein arbeidstakar kan straffast for brot på dei pliktene han eller ho har etter lova. Avhengig av skuld, er strafferamma anten bøter eller fengsel i inntil tre månader, eventuelt begge delar. Ved særleg skjerpande omstende er strafferamma fengsel i inntil eitt år. Medverknad blir straffa på same måte. Straffeansvaret for arbeidstakarar gjeld ikkje føresegnene i kapittel 10 i lova om arbeidstid og kapittel 14 og 15 om oppseiingsvern.

Arbeidsmiljølova viser til føresegnene i straffelova om føretaksstraff. Det er gjort av opplysningsomsyn. Føresegnene i straffelova om føretaksstraff rettar seg mot juridiske personar som statleg forvaltning, fylke, kommunar, aksjeselskap, stiftelsar og liknande. Straffa er bøter. Føretaket kan òg bli frådømt retten til å utøve verksemda eller få forbod mot å utøve henne i visse former. Føresegnene i straffelova om føretaksstraff kan brukast sjølv om ikkje nokon enkeltperson kan klandrast.

Arbeidsmiljølova kapittel 19 gir også heimel for straff for den som hindrar offentlege styresmakter i å utøve myndigheita si etter lova eller unnlèt å yte pliktig hjelp eller gi nødvendige opplysningar. Formålet med denne føresegna er å sikre at Arbeidstilsynet på ein effektiv måte kan handheve lova. Brot kan føre til bøtestraff med mindre forholdet blir ramma av føresegna som er nemnd ovanfor om straffeansvar for innehavar av verksemd, arbeidsgivar og den som på vegner av arbeidsgivaren leier verksemda, eller eit strengare straffebod i straffelova.

Elles inneheld straffelova ei rekkje føresegner som dels overlappar straffeføresegnene i arbeidsmiljølova. Straffelova inneheld til dømes føresegner om straff for brotsverk mot «liv, helse og helse», som gjeld generelt og såleis også i arbeidslivet, for allmennfarlege brotsverk, slike som å valde brann, sprenging, jernbaneulykker og lik-

nannde, for å bryte forskrifter som er gitt for å trygge helsetilstanden i fabrikkar osv. Straffelova inneheld òg føresegner om straff for brot på plikter i rettsforholdet mellom arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Også spesiallovgivinga har straffesanksjonerte føresegner som til dels «overlappar» arbeidsmiljølova, til dømes brann- og eksplosjonslovgivinga.

Allmenngjeringslova

Arbeidsgivarar som ikkje rettar seg etter vedtak i Tariffnemnda, kan etter allmenngjeringslova straffast med bøter. I kapittel 19 er allmenngjeringslova nærmare omtalt. Lova opnar òg for at «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten», kan straffast med bøter. Det vil vanlegvis vere aktuelt der arbeidsgivaren ikkje held til i Noreg, og såleis vanskeleg kan rammast med straffetiltak. I slike tilfelle må den som leier arbeidet her i landet på vegner av den utanlandske arbeidsgivaren, vere ansvarleg for å etterleve vedtak i nemnda, på lik linje med arbeidsgivaren sjølv.

Etter allmenngjeringslova blir det å unnlata å følgje pålegg frå Tariffnemnda om å gi opplysningar straffa med bøter. Straff for å unnlata å gi opplysningar kan i tillegg til arbeidsgivaren også ramme arbeidstakarar og andre som er knytte til verksemda.

I samband med ei straffesak for brot på allmenngjeringslova kan føresegnene i straffelova om inndraging bli brukte. Det inneber at den vinninga som er oppnådd ved at vedtaket om lønns- og arbeidsvilkår ikkje er oppfylt, kan bli inndregen. På same måten kan det brukast føretaksstraff.

16.5.3 Er måtane å handheve alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket gode nok i dag?

Arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova er dei sentrale lovene på arbeidsmiljøområdet og skal sikre viktige omsyn. Dei to lovene skal mellom anna sikre høvesvis gode og forsvarlege arbeidsforhold og anstendige lønns- og arbeidsforhold for utanlandske arbeidstakarar. Brot på føresegner i desse lovene kan ha store konsekvensar for den enkelte arbeidstakaren og for samfunnet. Dersom arbeidsgivaren ikkje oppfyller pliktene knytte til det systematiske helse-, miljø- og sikkerheitsarbeidet, kan det i verste fall føre til arbeidsulykker som kan setje liv og helse for arbeidstakarane i fare.

I mange bransjar er det stor konkurrans om å få oppdrag, og det kan for enkelte aktørar vere

freistande å auke marginane ved å underbetale dei tilsette sjølv om det er allmenngjort ein tariffavtale etter allmenngjeringslova innanfor den aktuelle bransjen. Underbetaling av tilsette i strid med allmenngjeringsordninga er svært alvorleg for arbeidstakarane. I tillegg kan brot på allmenngjeringslova føre til at anbodskonkurransar ikkje skjer på like vilkår, ved at useriøse verksemder vinn anboda på kostnad av seriøse verksemder som etterlever pliktene sine etter lova. Slik åtferd kan dermed vere med på å svekke tilliten til anbodskonkurransar.

Det er viktig at reaksjonane for brot på arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova reflekterer kor alvorleg brot på dette regelverket er, og at reaksjonane verkar avskrekkande. For å hindre at arbeidsmiljøkriminalitet framstår som eit lønnsamt alternativ for useriøse verksemder, er det viktig at brot på regelverket faktisk har konsekvensar, og at det finst gode system som sikrar handhevinga av regelverket. Kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet er viktig. Di større sjansen er for at arbeidsmiljøkriminalitet blir oppdaga og fører til ein formålstenleg reaksjon, di større blir også den avskrekkande effekten.

Departementet meiner at det bør vurderast nærmare om dei strafferammene vi har i dag, i tilstrekkeleg grad synleggjer kor alvorlig brot på arbeidsmiljøregelverket er, og at det kan stillast spørsmål om strafferammene i arbeidsmiljølovgivinga er i samsvar med rettsutviklinga i miljølovgivinga elles.

Brot på arbeidsmiljøregelverket kan vere av svært ulik art. Som døme kan nemnast at ei verksemd ikkje har valt verneombod, og at ei anna systematisk driv med omfattande brot på arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova og underbetaling i forhold til ein allmenngjort tariffavtale. Døma viser at brot på regelverket kan vere meir eller mindre alvorlege. Derfor er det nødvendig at strafferammene gir domstolane eit vidt nok handlingsrom til å kome med ein forholdsmessig og passande reaksjon på konkrete brot på regelverket.

Rettsutviklinga i den seinare tid innanfor miljølovgivinga elles viser ein klar tendens til at strafferammene er blitt heva. Til dømes har naturmangfaldslova, som blei sett i verk 1. juli 2009, ei strafferamme på eitt år, og tre år ved særleg skjerpande omstende. Den same strafferamma har markalova, som blei sett i verk 1. september 2009. Med verknad frå 1. juli 2010 blei strafferamma i plan- og bygningslova heva til eitt år, og to år ved grove brot. Sett i lys av denne utviklinga kan det verke som at strafferammene i arbeidsmiljølovgivinga er blitt hengande etter. Arbeidsmiljølova skal som

nemnt mellom anna hindre unødige risiko for liv og helse. Departementet er einig med påtalemakta om at vern av liv og helse i arbeidsmiljølova ikkje bør vere sanksjonert med lågare strafferammer enn det som gjeld i andre miljølover.

Påtalemakta, ved Riksadvokaten og Økokrim, har peikt på at strafferammene i arbeidsmiljølovgevinga verkar å vere sette for lågt. Frå påtalemakta si side er det blitt vist til at ein auke av strafferammene i arbeidsmiljølova og allmenngjeringslova vil understreke at det dreiar seg om alvorlege lovbrøt, og at auken vil forbetre den allmennt preventive effekten. Departementet legg stor vekt på innspela frå påtalemakta. Frå styresmaktene si side er kampen mot arbeidsmiljøkriminalitet, mellom anna sosial dumping, eit viktig satsingsområde. Ein auke av strafferammene kan vere eit tydeleg signal om at kampen mot slik kriminalitet skal prioriterast.

Høgre strafferammer kan òg lette etterforskinga av arbeidsmiljøkriminalitet for politiet og påtalemakta, fordi høgre strafferammer inneber at politiet i større grad får høve til å bruke tvangsmiddel når dei etterforskar moglege lovbrøt. Fleire av tvangsmidla som er regulerte i straffeprosesslova fjerde del, har som føresetnad for at dei skal kunne takast i bruk, at det er tale om etterforsking av ei handling som kan føre til fengselsstraff av ei viss lengd. I tillegg vil høgre strafferammer gi lengre foreldingsfrist. Fristen for forelding av straffeansvar er bestemt ut frå kva som er den høgste lovbestemte straffa for det konkrete lovbrøtet.

Ofte er det Arbeidstilsynet som melder brot på arbeidsmiljøregelverket til politiet. Av dei formelle verkemidla etaten har til rådvelde, er pålegg det klart mest brukte. I 2010 gjennomførte Arbeidstil-

synet nesten 15 000 tilsyn og gav i underkant av 26 000 pålegg. Dei siste åra har det vore ein nedgang i talet på politimeldingar frå Arbeidstilsynet. Til dømes blei det meldt 69 og 68 saker i høvesvis 2008 og 2009. I 2010 var det berre 27 saker. Årsakene er mellom anna at Arbeidstilsynet opplever at saker som blir melde, ofte blir lagde bort av politiet. Ein auke av strafferammene kan gi signal om at Arbeidstilsynet skal politimelde fleire grove brot på regelverket, og at politiet skal bruke ressursar også på slike saker.

Arbeidstilsynet opplever som nemnt at melde saker ofte blir lagde bort av politiet. Ein auke av strafferammene i allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova kan vere eit viktig tiltak for å få ned talet på lovbrøt. Effekten vil likevel vere liten dersom arbeidsmiljøkriminalitet likevel ikkje blir prioritert høgre av politiet. Departementet meiner derfor at det er formålstenleg å vurdere måten å handheve allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova på i eit breiare perspektiv, der også andre tiltak enn høgre strafferammer blir vurderte. Det vil vere naturleg å sjå nærmare på dei forslaga som er lanserte om inndraging av overskot i verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket og høve til å gå til kollektivt søksmål for fagforeiningar. Desse forslaga og strafferammene bør sjåast i samanheng med dei handhevingsmåtane som blir nytta i dag, og at det skal sendast på høyring eit forslag om lovbrøtsgebyr som reaksjonsmiddel for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, jf. punkt 16.4.

Departementet vil derfor setje i gang ein brei og heilskapleg gjennomgang av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket, der mellom anna behovet for høgre strafferammer skal vurderast.

17 Dokumentasjon, meldesystem og statistikk over arbeidsrelaterte skadar, arbeidsskadedødsfall og arbeidsrelatert sjukdom

17.1 Innleiing

Trass i at norsk arbeidsliv generelt er prega av godt arbeidsmiljø og god sikkerheit og i stor grad tek vare på arbeidstakarane, er det likevel for mange som skader seg og blir sjuke på grunn av arbeidet. Det er òg enkelte som dør på grunn av arbeidssituasjonen. For å kunne arbeide effektivt med å redusere og førebyggje helseskadar i arbeidslivet er det nødvendig med god og dekjande kunnskap. Å ha oversikt over omfanget av arbeidsrelatert skade og sjukdom, utsette sektorar, yrke og grupper er avgjerande når styresmaktene og dei sentrale aktørane i arbeidslivet skal prioritere innsatsen. Også kunnskap om utviklingstrendar er viktig for å vurdere både kvar innsatsen skal setjast inn, og om dei ulike tiltaka verkar.

Det er fleire datakjelder som gir informasjon om skadar, sjukdom og dødsfall knytte til arbeid. Statistisk sentralbyrå innhentiar mellom anna data gjennom levekårsundersøkingane og arbeidskraftundersøkingane. Som databehandlar for Dødsårsaksregisteret publiserer Statistisk sentralbyrå også offisiell statistikk over dødsulykker, mellom anna arbeidsskadedødsfall,¹ og forsikringsbransjen registrerer arbeidsskadar i ein eigen database, DAYSY. Dei ulike etatane i sektoren – Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Arbeids- og velferdsetaten, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet – har kunnskap på sine respektive ansvarsområde gjennom eigne registreringar og dokumentasjonsarbeid.

Oversikta over omfang og forhold knytte til skadar og arbeidsrelatert sjukdom er ikkje god nok. Dette kompliserer arbeidet med førebyggings- og oppfølgingsarbeid og kan føre til at risikoar og utviklingstrendar ikkje blir fanga godt nok

opp. Ein konsekvens kan vere at tilsynsstyresmaktene sitt førebyggings- og kontrollarbeid overser eller rettar for lite merksemd mot område av arbeidslivet der risikoen er høgare enn ein skulle tru ut frå talmaterialet. Ei hovudutfordring er at statistikken i dag er prega av for dårleg kvalitet, underrapportering og etterslep i rapporteringane. For å få ei god oversikt over skadar i arbeidslivet er det viktig med data frå fleire kjelder.² Dette er likevel utfordrande, mellom anna fordi dei ulike kjeldene har ulike formål og metodar for registrering av data.

I dette kapitlet blir det gjort greie for system for statistikk og dokumentasjon knytt til arbeidsmiljø og sikkerheit. Eit viktig mål er å gi ei oversikt over kva slags utfordringar som er knytte til registrering og innhenting av data og forbetringar av dokumentasjonssystema. Først blir det gjort greie for dagens datagrunnlag og system for registrering, statistikk og dokumentasjon som gjeld arbeidsskadedødsfall, arbeidsskadar og arbeidsrelatert sjukdom. Deretter blir arbeidsmiljø- og sikkerheitsstyresmaktene sitt etablerte system for dokumentasjon og overvaking gjennomgått. Det blir så gjort greie for fleire tiltak som kan bidra til å forbetre systema. Desse tiltaka blir drøfta i siste del av kapitlet.

17.2 Statistikk over arbeidsskadar, arbeidsskadedødsfall og arbeidsrelatert sjukdom

17.2.1 Statistikk over arbeidsskadar

Statistikken over arbeidsskadar og arbeidsskadedødsfall er prega av utfordringar både med omsyn til oppbygginga av systema og underrapportering. Dei registrerte skadane er i hovudsak skadar som er melde til Arbeids- og velferdsetaten, med kopiar til Arbeidstilsynet og dei ansvarlege til-

¹ Folkehelseinstituttet er databehandlingsansvarleg for Dødsårsaksregisteret, og Statistisk sentralbyrå er databehandlar.

² Backlund, A.M. mfl. (1998). *Arbetsolycksfallens lokala epidemiologi – tre sätt att mäta arbetsskadeproblemet*

synsetatane for sjøfart, sokkel-/petroleumsaktivitet og luftfart, eventuelt direkte til dei ulike tilsynsetatane.

Skadar melde til Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet sin statistikk over arbeidsskadar byggjer på informasjon frå to kjelder: meldingar frå Arbeids- og velferdsetaten og meldingar direkte frå arbeidsgivaren om alvorlege skadar og dødsfall. Tilsynet registrerer anslagsvis 21 000 rapporterte yrkesskadar årleg. Registrering av skadar i samband med arbeid er heimla i folketrygdlova,³ noko som mellom anna fører til at omfanget av arbeidsskadar ikkje er identisk med talet på registrerte yrkesskadar.⁴ Desse reglane inneber at ikkje all slags skade, sjukdom eller dødsfall som oppstår på ein arbeidsplass, blir godkjende som ein yrkesskade. Alle yrkesskadar som kan gi rett til yrkesskadedekning, skal meldast, og ei melding blir også rekna som ein søknad om å få godkjent skaden som ein yrkesskade.

Arbeidstilsynet får tilsendt papirkopi av meldingane til Arbeids- og velferdsetaten før vurderinga av om skaden skal godkjennast som yrkesskade, er utført. Meldingane blir registrerte i Arbeidstilsynet sitt register og dannar grunnlaget for yrkesskadestatistikken til tilsynet. Arbeidstilsynet si registrering av meldingar kan ein derfor sjå meir som eit yrkesskaderegister enn eit register over alle arbeidsskadar.

Ein reknar med at underrapporteringa varierer mellom næringar og mellom storleiken på verksemdar. Til dømes har undersøkingar påvist at rapporteringsgraden er låg i byggj- og anleggsnæringa og høg i helse- og sosialsektoren.

Ein yrkesskade etter folketrygdlova skal meldast innan eitt år etter ulykka. Statistikken lét seg derfor ikkje utarbeide før det har gått noko tid. Dette gir utfordringar når det gjeld å dekkje behovet for oppdatert offisiell statistikk over yrkesskadar. For å gi noko tid til styresmaktene si registrering og saksbehandling er rutinen for innrapportering av rapporterte yrkesskadetal til Eurostat at dette først skal skje 18 månader etter utløpet av eit kalenderår. Registreringa kan ta tid fordi skademeldinga skal sendast frå arbeidsgivaren til Arbeids- og velferdsetaten i kommunen der arbeidstakaren bur, medan Arbeids- og velferds-

Boks 17.1 Meldingar om skade, sjukdom eller dødsfall

Meldingar som Arbeidstilsynet tek imot kopiar av, gjeld skade, sjukdom eller dødsfall i samband med arbeid, men berre for det landbaserte arbeidslivet. Skade eller sjukdom som skjer i luftfart, på norske skip, under fiske/fangst eller i samband med undersøking etter undersjøiske naturførekomstar på den norske kontinentalsokkelen (også verksemd på boreskip), blir melde på eigne skjema til Arbeids- og velferdsetaten, utan at det blir sendt kopi til Arbeidstilsynet. For skadar påførte i samband med petroleumsverksemd til havs (inkludert på boreskip som undersøker undersjøiske naturførekomstar), blir ein kopi av NAV-skjemaet sendt til Petroleumstilsynet. For skadar som oppstår under teneste på skip eller under fiske/fangst, har Sjøfartsdirektoratet innført ein eigen personskadeblankett og får ikkje lenger tilsendt kopiar av NAV-skjemaet. For skadar oppstått under militærtjeneste, blir det sendt kopi av NAV-skjemaet til Forsvarets sanitet (kontoret for militærmedisinsk epidemiologi). Luftfartstilsynet registrerer skadar innanfor luftfart på eit eige nettbasert skjema.

etaten skal sende kopi til Arbeidstilsynet der arbeidstakaren arbeider, noko som kan føre til feilsendingar, dobbeltarbeid og forseinkingar.

Meldesystem for arbeidsskadar i petroleumsverksemda

Landbasert verksemd og verksemd til havs er forskjellig til dømes ved at ei innretning til havs er oversiktleg og dei fleste skadetilfella fort blir kjende. Samtidig har verksemdene høg kompetanse og god kjennskap til rapporteringsrutinar. I dei fleste skadetilfella offshore blir helsepersonellet på staden konsultert, og dei har ofte ei aktiv rolle i rapporteringa. Underrapportering har derfor truleg eit mindre omfang enn det som er tilfelle for landbasert verksemd.

Samanlikna med landbasert verksemd gir Petroleumstilsynet sitt meldesystem grunnlag for meir informasjon enn det meldingane i landbasert verksemd gir. Petroleumstilsynet har på den måten større spelerom for analysar og vurderingar, og det gode datagrunnlaget har gitt eit godt grunnlag for målretta oppfølging. Dette gjeld mel-

³ Folketrygdlova § 13-14

⁴ Etter folketrygdlova § 13-3 er ein yrkesskade definert som personskade, dødsfall eller sjukdom der grunnen er ei arbeidsulykke som skjer medan medlemmen av folketrygda er yrkesskadedekt.

lom anna moglege samanhengar mellom arbeids- tidsforhold og førekomst av skadar. Annakvart år blir det gjennomført ei spørjeskjemaundersøking knytt til dei løpande dokumentasjonsaktivitetane i «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd». Spørjeskjemaet inneheld mellom anna spørsmål om arbeidsulykker med personskade. I tillegg til anlegga til havs, har Petroleumstilsynet styringsansvar for åtte petroleumsanlegg på land.

Ein gjennomgang av statistikken for arbeids- skadedødsfall kan indikere at ein legg større vekt på sikkerheit til havs enn på landanlegga. Det finst i tillegg utfordringar med rapporteringa via Arbeids- og velferdsdirektoratet når det gjeld skadar som har skjedd på landanlegga. På den bakgrunn vil ein gå igjennom rapporteringssystemet for arbeidsskadar for landanlegga i petroleums- verksemda.

Skadar registrerte gjennom arbeidskraftundersøkinga

Arbeidskraftundersøkinga er ei årleg undersøking som blir gjennomført av Statistisk sentralbyrå. I 2007 blei det gjennomført ei tilleggsundersøking som kartla arbeidsskadar og arbeidsrelatert sjukdom. I undersøkinga blei om lag 14 000 personar spurde om dei hadde vore utsette for ein arbeids- skade i løpet av det siste året. Tilleggsunder- søkinga var ei standardisert undersøking i regi av Eurostat, og ho skal etter planen gjennomførast på nytt i 2013.⁵ Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA), som er nærmare omtalt under punkt 17.3.1, publiserte i 2010 ein rapport med analysar av førekomsten av sjølvrapporterte arbeidsskadar basert på data frå denne under- søkinga.⁶ Rapporten prøver mellom anna å doku- mentere manglane ved Arbeidstilsynet sitt yrkes- skaderegister. Ved å samanstillе 2007-data frå registeret med data frå tilleggsundersøkinga i 2007, meiner NOA at registeret berre fangar opp 25 prosent av det som er anslått som det reelle talet på arbeidsskadar. Dataa i Arbeidstilsynet sitt yrkesskaderegister og tilleggsundersøkinga er likevel ikkje heilt samanliknbare. Tilleggsunder- søkinga rapporterer førekomsten av sjølvrappor- terte arbeidsskadar, der ein større del av skadane kan karakteriserast som mindre alvorlege, berre om lag halvparten av dei førte til sjukefråvær. Arbeidstilsynet sitt register omfattar skadar som kan gi rett til yrkesskadedekning etter folketrygd-

lova. Arbeidskraftundersøkinga si tilleggsunder- søking og Arbeidstilsynet sitt yrkesskaderegister er derfor to ulike datakjelder som gir kunnskap om skadar relaterte til arbeid ut frå ulike føreset- nader.

Arbeidskraftundersøkinga er ei viktig og god datakjelde, men har nokre avgrensingar. Ho omfattar berre personar som er registrert busette i Noreg. Utanlandske lønnstakarar på korttidsopp- hald er dermed ikkje omfatta. I tillegg er innvan- drarar underrepresenterte i arbeidskraftunder- søkinga, av fleire årsaker.

Andre kjelder til informasjon om arbeidsskadar

Levekårsundersøkinga er ei anna datakjelde som gir kunnskap om arbeidsskadar. Dette er ei inter- vjuundersøking som Statistisk sentralbyrå kvart år gjennomfører i eit representativt utval av den norske befolkninga. Kvart tredje år er arbeidsmil- jø tema i undersøkinga, sist i 2009. Undersøkinga er blitt utvida ved hjelp av finansiering frå departe- mentet og omfattar no 10 000 yrkesaktive. Utvi- dinga gjorde det mogleg med ein meir inngående presentasjon av arbeidsmiljø og helseforhold, også knytt til yrkesgrupper og kjønn. Ei rekkje forhold om arbeidsmiljø og arbeidsrelatert helse blir kartlagde, mellom anna om respondentane har vore utsette for ein arbeidsskade i løpet av det siste året. Denne statistikken skil seg frå dei tidle- gare omtalte registra ved at han på same måten som Arbeidskraftundersøkinga si tilleggsunder- søking byggjer på sjølvrapporterte data. Levekårs- undersøkinga er ei sentral kjelde for overvakingssy- stemet til NOA.

I tillegg til etatane og Statistisk sentralbyrå kartlegg forsikringsbransjen omfanget av arbeids- skadar. Registeret DAYSY får informasjon frå for- sikringsselskap om arbeidsskadar og omfattar skadar som har utløyst utbetaling på minst 500 kroner utover det som blir dekt av folketrygda. Forsikringsselskapa som leverer tal til DAYSY, dekkjer meir enn 95 prosent av den norske mark- naden. Talet på skadar registrerte i DAYSY per år viser nokolunde same utvikling som statistikken til Arbeidstilsynet, men ligg på i overkant av 10 prosent av det som blir registrert av Arbeidstil- synet.⁷ Ei ulempe ved data i DAYSY er den lange forseinkingstida frå ein skade skjer, til han blir

⁵ Det er usikkert om undersøkinga som er planlagt i 2013, blir heilt identisk med opplegget for undersøkinga i 2007.

⁶ Gravseth, H.M. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*.

⁷ Årsaka til det låge talet på registrerte skadar i DAYSY er sannsynlegvis eit utslag av at ulike tersklar for erstatning gir ulik meldeåttferd. I tillegg til grensa på 500 kroner har også verksemda administrative kostnader med å søkje om erstatning, og det gjer at mange berre melder skadar med eit høgre erstatningsbeløp.

registrert. Det kan dreie seg om ein etterslepsperiode på fleire år.

17.2.2 Statistikk over arbeidsskadedødsfall

Dødsfall melde til Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet får tilsendt direkte varsel frå arbeidsgivaren og ein papirkopi av meldingar som Arbeids- og velferdsetaten får inn, i tilfelle der det har skjedd eit dødsfall. Etter arbeidsmiljølova § 5-2 skal arbeidsgivaren straks og på raskaste måte varsle Arbeidstilsynet og nærmaste politi dersom ein arbeidstakar misser livet eller blir alvorleg skadd ved ei arbeidsulykke. Dette er tilsynet si primærkjelde for data over arbeidsskadedødsfall. I samband med registrering blir det lagt vekt på at skaden har skjedd hos ein arbeidsgivar som var underlagd norsk arbeidsmiljølov, uavhengig av nasjonaliteten til den omkomne eller om skadestaden var i Noreg eller utanlands.

Arbeidstilsynet registrerer berre dødsfall innanfor Arbeidstilsynet sitt forvaltningsområde, som er avgrensa til det landbaserte arbeidslivet i Noreg. Også dødsfall som ledd i skulegang eller utdanning skal meldast til Arbeidstilsynet. Arbeidsskadar som skjer offshore, til havs, eller i samband med luftfart, er ikkje med i registeret til Arbeidstilsynet. Dei respektive tilsynsstyresmaktene med ansvar for arbeidsskadedødsfall på desse områda er Petroleumstilsynet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet. Arbeidsskadar i militære yrke skal inngå i Arbeidstilsynet sitt register, unntaket er skadar/dødsfall i krigssituasjonar.

Arbeidstilsynet erfarer, trass i meldeplikta, at ikkje alle arbeidsskadedødsfall innanfor deira tilsynsområde blir melde. Tilsynet sitt register over arbeidsskadedødsfall blir derfor supplert med meldingar frå politiet og eventuelle oppslag i media. Denne suppleringa er likevel inga fullgod erstatning for meldingar direkte frå arbeidsgivarane. Ho er arbeidskrevjande og resulterer samtidig ikkje i ei fullstendig dekning. Statistikken over arbeidsskadedødsfall er per i dag, på same måten som statistikken over arbeidsskadar, ikkje tilfredsstillande.

Dødsårsaksregisteret

I tillegg til Arbeidstilsynet si oversikt fører Statistisk sentralbyrå statistikk over arbeidsskadedødsfall basert på opplysningar frå Dødsårsaksregisteret.⁸ Dette registeret dekkjer alle typar dødsulykker, ikkje berre arbeidsskadedødsfall, og all type verksemd, ikkje berre den landbaserte.

Opplysningane i Dødsårsaksregisteret er først og fremst baserte på «Legeerklæring om dødsfall / melding om unaturlege dødsfall» (dødsattest). At dødsårsaksstatistikken er upåliteleg, kan kome både av sjøve undersøkinga omkring dødsårsaka og legane si rapportering av informasjon på døds-meldingsskjemaet. Dataa som blir registrerte i Dødsårsaksregisteret, er avhengige av at legane som fyller ut dødsattestane, gjer det korrekt. Erfaringar frå papirbaserte dødsattestar viser at legane i liten grad gir all nødvendig informasjon, og om lag 90 prosent av alle ulykkesdødsfall er rubriserte under «ukjend aktivitet». Registrering av fleire variablar kan vere ei hjelp i det praktiske førebyggingsarbeidet, ikkje berre i samband med arbeidsskadedødsfall, men ved dødsulykker generelt. Det er viktig at denne nødvendige informasjonen blir lagd inn i Dødsårsaksregisteret og blir kvalitetssikra. Blant moglege tiltak knytte til Dødsårsaksregisteret er meir bruk av såkalla tilbakespørjing.⁹

I ein artikkel publisert i Tidsskrift for Den norske legeförening blei manglane ved Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsskadedødsfall omtalte.¹⁰ I artikkelen er det gjort ein gjennomgang av dei 171 arbeidsskadedødsfalla som Arbeidstilsynet registrerte i perioden 2000–2003 for personar busette i Noreg. Desse dødsfalla blei samanlikna på individnivå med arbeidsskadedødsfall i Dødsårsaksregisteret. Ifølgje analysen i artikkelen var omfanget av arbeidsskadedødsfall 44 prosent høgre enn det som faktisk blei registrert av Arbeidstilsynet. Den største mangelen er knytt til arbeidsskadedødsfall i trafikken. Studien avdekte også at Dødsårsaksregisteret ikkje hadde registrert alle dødsfall som var melde til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har arbeidd med å forbetre registeret sitt, og ein kan gå ut frå at oversikta er betre i dag enn i 2003. Men målsetjinga om ei fullteljing av arbeidsskadedødsfall er ikkje nådd. Verken Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsskadedødsfall eller Dødsårsaksregisteret inneheld ei fullstendig oversikt over arbeidsskadedødsfall i Noreg. Utfordringane i Arbeidstilsynet sin dødsårsaksstatistikk gjeld i stor grad man-

⁸ Folkehelseinstituttet er databehandlingsansvarleg, medan Statistisk sentralbyrå er databehandlar for Dødsårsaksregisteret.

⁹ Tilbakespørjing inneber å undersøkje meir rundt tilfelle der omstenda rundt ei ulykke ikkje er klarlagde i tilstrekkeleg grad i forhold til behovet for data. Det er til dømes praksis at tilsette i Dødsårsaksregisteret gjer ei tilbakespørjing til politi- og lensmannsetaten for å få betre informasjon om ulykkesdødsfall.

¹⁰ Wergeland, E. mfl. (2009). Arbeidsskadedødsfall blir under-rapportert. I: *Tidsskrift for Den norske legeförening*

glande innmelding etter arbeidsmiljølova § 5-2, og Dødsårsaksregisteret er avhengig av korleis legane fyller ut dei papirbaserte døds meldingane. I motsetning til det som gjeld for Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsskadedødsfall, inkluderer Dødsårsaksregisteret berre dødsfall blant busette i Noreg. Personar som ikkje er registrert busette i Noreg (folkeregisteret), og som misser livet i arbeidsulykker, er derfor ikkje registrerte i Dødsårsaksregisteret.

17.2.3 Statistikk over arbeidsrelatert sjukdom

Arbeidstilsynet

Etter arbeidsmiljølova § 5-3 pliktar legar å gi skriftleg melding til Arbeidstilsynet om sjukdom som legen går ut frå har samanheng med arbeids situasjonen til arbeidstakaren. Formålet med meldepakta og registreringa av sjukdomstilfelle er å gi informasjon til Arbeidstilsynet slik at etaten kan gripe direkte inn på arbeidsplassar for å førebyggje helseskadeleg eksponering. Arbeidstilsynet registrerer mellom 2500 og 3500 slike meldingar kvart år i registeret for arbeidsrelatert sjukdom.

Omgrepa arbeidsrelatert sjukdom og yrkessjukdommar blir ofte brukte om kvarandre. Arbeidsrelaterte sjukdommar omfattar alle sjukdommar som er, eller er mistenkte for å vere, relaterte til eksponering i arbeid, uavhengig av om dei er godkjende av Arbeids- og velferdsetaten etter godkjenningsskriteria i folketrygdlova. Omgrepet yrkessjukdommar refererer til dei sjukdommane som er godkjende av Arbeids- og velferdsetaten (til dømes lungesjukdommar, hudlidningar og nedsett høyrsel).

Det er behov for å få betre oversikt over førekomsten og utbreiinga av arbeidsrelatert sjukdom, og å setje i verk tiltak mot underrapportering. Det er anslått at berre 500 norske legar sender melding om arbeidsrelaterte sjukdommar til Arbeidstilsynet per år.¹¹ Det er bedriftslegar som melder dei fleste tilfella (66 prosent), medan sjukehuslegar står for 17 prosent og allmennlegane for 10 prosent av meldingane. Om lag 78 prosent av meldingane frå bedriftslegane i 2009 var meldingar om problem knytte til støy, men berre ein mindre del av desse gjaldt pågåande eksponering.

I 22 prosent av meldingane frå allmennlegane i 2009 tilrådde dei at Arbeidstilsynet burde vurdere

oppfølging.¹² Tilsvarande tal var høvesvis 8 og 4 prosent for sjukehus- og bedriftslegar. Fleire meldingar frå allmennlegar til Arbeidstilsynet kan ha eit viktig førebyggingspotensial. Dei fleste meldingane der legane tilrådde oppfølging, var knytte til eksponering for kjemiske/biologiske faktorar (48 prosent) eller psykososiale faktorar (35 prosent).

Andre kjelder til informasjon om arbeidsrelatert sjukdom

Arbeidsgivar pliktar å sende melding til Arbeids- og velferdsetaten når ein arbeidstakar blir påført sjukdom som kan gi rett til yrkesskadedekning etter folketrygdlova.¹³ Arbeids- og velferdsetaten sitt elektroniske register over yrkessjukdom inneheld få opplysningar om sjukdommane, men inneheld diagnosar. Dette er ei potensielt viktig kjelde til informasjon om arbeidsrelatert sjukdom, men i dag blir det ikkje offentleggjort statistikk over godkjende yrkessjukdommar, mellom anna på grunn av at kvaliteten på dataa er usikker. Men i kva grad sjukdommar blir melde, er mellom anna påverka av kunnskap om ordninga og viljen til å setje fram krav.

Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking og arbeidskraftundersøking inneheld sjølvrapporterte data om arbeidsrelaterte sjukdommar og helseplager. Helseregister som Norsk Pasientskaderregister og Kreftregisteret kan gi viktig informasjon om visse diagnosar som kan vere yrkesrelaterte. Eit døme på dette er mesotheliom (kreft i bryst- eller bukhinna), der det nesten alltid er asbest som er årsaka. Den forsikringsbaserte databasen DAYSY inneheld også opplysningar om godkjende yrkessjukdommar etter yrkesskadeforsikringslova. Desse registra kan berre supplere kunnskapsbehovet og ikkje oppfylle dei samla behova for data. Mellom anna inneheld ikkje til dømes Kreftregisteret yrkesopplysningar.

STAMI etablerte frå 1. januar 2009 eit nasjonalt anonymisert register over alle pasientar som er greidde ut ved dei seks arbeidsmedisinske avdelingane i landet. Målsetjinga er å få betre oversikt over aktuelle pasientutgreiingar knytte til spesielle risikoforhold. Alle bransjar i norsk arbeidsliv er omfatta. I løpet av 2009 blei 1086 pasientar ferdig utgreidde. Arbeidsrelaterte luftvegsjukdommar, kreft og mistanke om løysemiddelskade utgjer ein stor del av pasientmaterialet. Data frå dette registeret om førekomst og utvik-

¹¹ Det er totalt om lag 20 000 legar i Noreg ifølgje Den norske legeforening (<http://www.legeforeningen.no/id/146323>), men nokre av dei er forskarar eller har administrative stillingar, og det vil såleis ikkje vere relevant å inkludere dei i eit totaltal i denne samanhengen.

¹² Arbeidstilsynet (2010). *Nytt fra Arbeidstilsynets sykdom og skaderegister*

¹³ Folketrygdlova § 13-14

ling av arbeidsrelaterte sjukdommar i Noreg vil bli inkludert i dei treårige hovudrapportane frå NOA. Ei ulempe ved dette registeret er at det ikkje er representativt, fordi det består av pasientar som er sende til utgreiing ved ei av dei arbeidsmedisinske avdelingane.

17.3 Overvakings- og dokumentasjonssystem på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet

For å forbetre analyse- og kunnskapsgrunnlaget har arbeidsmiljø- og sikkerhetsstyresmaktene i dei seinare åra sett i verk fleire viktige tiltak. Det er blitt prioritert å byggje opp dokumentasjonssystem ved Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet og STAMI. Dokumentasjonssystemet «Risikonivå i norsk petroleumsværksemde» (RNNP) blei sett i gang alt i 1999/2000 for å utvikle og bruke eit måleverktøy som viser utviklinga i risikonivået på norsk sokkel. Avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA) blei etablert i det nye Direktoratet for arbeidstilsynet, som blei bygd opp i Trondheim frå 2005 og har som primæroppgåve å skaffe fram relevant dokumentasjon for og om tilsynsværksemde i etaten. Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) blei etablert i 2006 som ei avdeling ved STAMI og har som oppgåve å systematisere, gjennomarbeide og samanstille alle relevante og sentrale data og dokumentasjon om arbeidsmiljø og arbeidsrelaterte helseskadar.

17.3.1 Statens arbeidsmiljøinstitutt – Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA)

Bakgrunnen for etableringa av NOA var å dekkje behovet for betre oversikt over data og dokumentasjon om arbeidsmiljø og arbeidsrelaterte helseskadar hos arbeidsmiljøstyresmaktene, partane i arbeidslivet og værksemdene. Det har eksistert ein god del informasjon, men han har vore mangelfull, lite systematisert og vanskeleg tilgjengeleg.

Hovudformålet med NOA er å forbetre kunnskapsgrunnlaget for den førebyggjande innsatsen mot arbeidsrelaterte helseskadar, det vil seie sjukdom, skadar, uførleik og for tidleg død, og mot utstøytning frå arbeidslivet gjennom sjukefråvær og uføretrygding som følgje av risikoforhold i arbeidsmiljøet. Meir konkret skal overvakingssystemet

- skaffe fram og forbetre relevante data og informasjon og gjere dette tilgjengeleg for aktuelle brukarar
- gi ein samla presentasjon av dei viktigaste dataa
- gi grunnlag for regelmessige rapportar til styresmaktene for å forbetre kunnskapsgrunnlaget for politisk handling
- bidra til å forbetre grunnlaget for prioritering av målgrupper, innsatsområde og strategiar, både for dei enkelte næringane sjølve, for partane i arbeidslivet og for styresmaktene

Hovudoppgåva for NOA er systematisk registrering av eigna indikatorar for arbeidshelseforhold. Arbeidet inneber å kvalitetssikre, analysere, tolke og leggje til rette eksisterande data slik at dei gir kunnskap som gir grunnlag for førebyggjande innsats. Gjennom kontakt og samarbeid med mellom anna Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsetaten har det vore ei viktig oppgåve å forbetre datakjeldene som overvakingssystemet byggjer på.

Eit kvalitetsmessig godt overvakingssystem er avhengig av tilgang til sentrale data og høve til koplingar mellom relevante og tilgjengelege datakjelder. Datakjeldene representerer fleire ulike register og undersøkingar, dei blir forvalta av fleire aktørar, og dei er i dei fleste tilfelle utvikla for andre formål enn dei som er knytte til overvaking av arbeidsmiljøtilstanden. Summen av og samspelet mellom desse spreidde datakjeldene er kjernen i det nasjonale overvakingssystemet. Å sikre tilgang til og leggje til rette for koplingar mellom dei ulike datakjeldene er eit svært omfattande arbeid, både datateknisk og konsesjonsmessig. Vidare vil det i nokre tilfelle vere behov for tilpassing eller utvikling av kjeldene for å maksimere nytteverdien i overvakingssamanheng. Dette arbeidet har høg prioritet i den kontinuerlege vidareutviklinga av overvakingssystemet.

NOA skal arbeide for å skaffe fram underlagsmateriale til arbeidsmiljøstyresmaktene, partane i arbeidslivet, helsestellet og forskingsmiljøa. Kvart tredje år skal NOA gi ut ein hovudrapport om status og utvikling på arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet i Noreg, basert på definerte indikatorar og datakjelder i overvakingssystemet. Ein sentral funksjon er å bidra til ein størst mogleg grad av felles røyndomsforståing mellom aktørane i arbeidslivet og styresmaktene, som grunnlag for prioriteringar og innsats.

17.3.2 Arbeidstilsynet – Avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA)

I samband med omorganiseringa av Arbeidstilsynet i 2005/2006 blei det oppretta ei eiga avdeling for dokumentasjon og analyse (DOA). Avdelinga skal arbeide for at aktiviteten i tilsynet er kunnskapsbasert, målretta og framtidsretta. DOA skal innhente og gjennomarbeide erfaringar og data som alt finst i etaten. Eininga skal òg innhente og gjennomarbeide forskingsresultat på arbeidsmiljøområdet til bruk i tilsynsarbeidet i etaten. I tillegg initierer etaten og DOA i nokon grad forskning med sikte på å få eit betre grunnlag for prioritering og effektivisering av tilsynsinnsatsen. Arbeidstilsynet si risikobaserte tilnærming inneber at aktivitetane i etaten skal rettast mot dei næringane og verksemdene ein meiner er mest utsette. Eit godt kunnskapsgrunnlag er viktig for å følgje utviklinga på området og for etaten sine prioriteringar. DOA er, saman med NOA, eit sentralt verkemiddel for å oppnå dette.

17.3.3 Risikonivå i norsk petroleumsverksemd (RNNP)

Dokumentasjonssystemet «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP) har vore eit føregangsprosjekt for å utvikle eit solid dokumentasjonssystem som måler og følgjer utviklinga i HMS-tilstanden i petroleumsverksemda til havs og ved petroleumsanlegga på land. Ved å beskrive indikatorar, såkalla definerte fare- og ulykkessituasjonar (DFU-ar) som er kritiske for sikkerheita og arbeidsmiljøet, er det utvikla eit sett av måleværktøy som seier noko om utviklinga av risikonivået. I tillegg dannar spørjeskjemaundersøkingar, intervju, feltarbeid og andre studiar grunnlag for statistiske og samfunnsvitskaplege analysar.

RNNP skal måle effekten av HMS-arbeidet i næringa, hjelpe til med å identifisere område som er kritiske for HMS og der innsats for å identifisere årsaker må prioriterast. Vidare skal RNNP auke innsikta i moglege årsaker til ulykker og den relative betydninga dei har for risikobiletet, for å gi avgjerdsgrunnlag for næringa og styresmakten når det gjeld førebyggjande tiltak. Arbeidet kan også bidra til å identifisere innsatsområde for regelverksendringar, forskning og utvikling. Resultata frå RNNP blir presenterte i årlege rapportar.

RNNP har ein viktig posisjon i petroleumsnæringa ved at prosjektet skal arbeide for ei felles forståing av utviklinga i risikonivå hos partane. For å få dette til er ein heilt avhengig av at både metodikk og resultat er godt forankra hos partane

i industrien. Sikkerhetsforum, den sentrale trepartsarenaen for HMS i petroleumsnæringa, er derfor omfattande involvert i heile prosessen med utvikling og gjennomføring av RNNP.

17.4 Tiltak for å forbetre datakvaliteten og statistikkane

17.4.1 Tiltak knytte til arbeidsskadar og arbeidsskadedødsfall

Det systemet med innmelding og registrering av arbeidsskadar og arbeidsskadedødsfall vi har i dag, er mangelfullt, og departementet vil arbeide for at registra og statistikkane skal vere mest mogleg komplette og ha høg kvalitet. Det er sett i gang eit arbeid for å forbetre den nasjonale statistikken over arbeidsskadar og arbeidsskadedødsfall. Dette arbeidet er også relatert til eit pågåande forordningsarbeid i EU som vi omtaler nedanfor. Dette arbeidet vil etter kvart også omfatte den nasjonale statistikken over yrkessjukdomsområdet.

Forbetringar knytte til oppfølging av rammeforordning frå EU

EU vedtok i desember 2008 ei ny rammeforordning,¹⁴ med krav om kva medlemslanda skal levere av data til Eurostat (statistikkkontoret i EU) innanfor folkehelse og arbeidsrelatert sjukdom og skadar. Rammeforordninga er vedteken og inkludert i EØS-avtalen 9. juni 2009. Ei kommisjonsforordning om nærmare implementering av statistikkområdet for arbeidsulykker blei vedteken i EU 11. april 2011,¹⁵ men er foreløpig ikkje inkludert i EØS-avtalen. Kommisjonsforordninga blei i juni 2011 send på særskild høyring til dei aktuelle partane før behandlinga i EØS-komiteen, og innlemming i EØS-avtalen er venta i løpet av hausten 2011. Statistisk sentralbyrå er ansvarleg utøvande instans for forordninga, med Finansdepartementet som overorda departement. Arbeidsulykker og yrkessjukdommar er to av fem statistikkområde som er regulerte i forordninga. Dei nye rapporteringskrava vil innebere til dels omfattande forbetringar og endringar i dei norske statistikkane og dei underliggjande innmeldings- og registreringsystema. Det er på denne bakgrunnen formålstenleg og fornuftig å knyte arbeidet med å planleggje og gjennomføre EU-forordninga til arbeidet med vidareutvikling og forbetring av dei nasjonale sys-

¹⁴ Regulation (EC) No 1338/2008

¹⁵ Commission regulation (EU) No 349/2011

tema for innmelding, registrering og statistikkføring både for arbeidsskadar, arbeidsskadedødsfall og yrkessjukdommar. I tilknytning til dette arbeidet vil eventuelle behov for forbetringar og endringar utover krav som er definerte i forordninga, bli vurderte. Eit viktig formål med dette samla utviklingsarbeidet er også å etablere ein offisiell nasjonal statistikk over arbeidsulykker og yrkessjukdommar som dekkjer og samordnar alle område i norsk arbeidsliv.

Statistisk sentralbyrå har hovudansvaret for internasjonalt samarbeid om statistikk, inkludert oppfølging av plikter som følgje av statistikk samarbeidet i EU/EØS. I arbeidet med både å forbetre dei nasjonale statistikkområda og oppfylle krava i forordninga samarbeider Statistisk sentralbyrå med Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet. Per i dag er det Direktoratet for arbeidstilsynet som står for rapporteringa til Eurostat, og rapporteringa er såleis basert berre på opplysningar om arbeidsulykker i landbasert arbeidsliv.

Krava som blir stilte i forordninga, utfordrar den nasjonale arbeidsskadestatistikken og dagens rapportering av arbeidsulykker frå Noreg til Eurostat på fleire måtar. Forordninga stiller krav om at det skal rapporterast på 24 ulike variablar for kvart enkelt arbeidsskadetilfelle, medan dagens system berre leverer data for 15 av desse variablane.¹⁶ Forordninga stiller til dømes krav til rapportering av talet på kalenderdagar den skadde ikkje kan arbeide på grunn av ei ulykke, og den siste hendinga som avveik frå det normale, og som førte til ulykka.

Rapporteringa til Eurostat skal også vektast slik at rådataa kan nyttast til å gi eit reelt bilete av førekomsten av arbeidsskadar innanfor dei ulike næringane. Statistisk sentralbyrå, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten arbeider derfor med å utvikle eventuelle yrkes- og/eller næringsspesifikke vektorer for å justere for underrapportering og skeivrapportering av arbeidsulykker. Utfordringa i den samanheng er at det er få data og datakjelder som kan brukast til dette formålet.

Som ei følgje av krava i forordninga har samarbeidsprosjektet mellom dei tre etatane funne at det er nødvendig å leggje om rutinane for innmelding av arbeidsskadar til Arbeids- og velferdsetaten, frå papirbasert innmelding til elektronisk innmelding via nettportalen Altinn II. Ei slik elektronisk innmelding kan auke meldefrekvensen og lette dataflyten mellom dei ulike etatane

som er inne i biletet. I tillegg vil ei elektronisk innmelding kunne styrkje kunnskapsgrunnlaget, både gjennom høgre meldefrekvens og obligatorisk registrering av opplysningar ved melding av yrkesskadar og yrkessjukdommar til Arbeids- og velferdsetaten. Det vil gjere det mogleg å samle inn informasjon innanfor fleire variablar, slik at ein kan operere med ein felles database for alle delar av arbeidslivet. Med ein felles database er det òg naturleg at sjølve rapporteringsansvaret overfor Eurostat blir overført frå Arbeidstilsynet til Statistisk sentralbyrå (basert på data frå Arbeids- og velferdsetaten). Ei slik endring fører også til at alle dei aktuelle etatane kan få elektronisk tilgang til ulykkesdata frå ein felles database med einskaplege kriterium, i staden for at kvar etat sjølv må registrere den enkelte meldinga.

Dei nye krava inneber ganske omfattande konsekvensar for Arbeids- og velferdsetaten i form av at det må utviklast eit nytt meldesystem og ei ny statistikk-løysing, i første omgang for yrkesskadar og i neste omgang også for yrkessjukdommar. Arbeids- og velferdsdirektoratet har sett i gang eit forprosjekt der mellom anna løysingskonsept, framdrift og økonomiske og administrative konsekvensar blir vurderte.

Arbeid med forbetra dokumentasjon innanfor helsesektoren med relevans for arbeidslivs- og arbeidshelseområdet

I 2009 blei det lagt fram ein tverrsektoriell nasjonal strategi for førebygging av ulykker¹⁷ som fører til personskadar, for perioden 2009–2014. Fram mot 2014 vil regjeringa arbeide for å talfeste nasjonale mål for reduksjon av ulykker som fører til personskadar, og forbetre den tverrsektorielle skade- og ulykkesførebyggjande innsatsen.

To sentrale tiltak i strategien er for det første å arbeide for ein nasjonal ansvars- og samarbeidsstruktur som sikrar utvikling av oppdatert kunnskap om både førekomst, årsaksforhold og effektive førebyggjande tiltak, og for det andre å gi ut ein samla rapport om skadebiletet i Noreg. Strategien legg mellom anna opp til å forbetre ulykkesregistreringa i ulike sektorar, slik at ein får både betre kvalitet og ei samla nasjonal oversikt over ulykkes- og skadebiletet. Ei rekkje departement og etatar samarbeider om gjennomføringa av den nasjonale ulykkesstrategien.

¹⁶ Noreg har i dag mellom anna ikkje høve til å levere data om årsaker til og omstende rundt arbeidsulykker.

¹⁷ *Ulykker i Norge. Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som fører til personskade 2009–2014*

Forbetra dokumentasjon i Norsk pasientregister

Eit av tiltaka i den nemnde tverrsektorielle nasjonale strategien for førebygging av ulykker er å sikre høg kvalitet på skadedata frå Norsk pasientregister. Norsk pasientregister blir drive av Helse- og omsorgsdepartementet og har som eit av formåla sine å utvikle eit nasjonalt register over ulykker og skadar som grunnlag for førebygging. Det er utvikla eit minimum-datasett som skal gi oversikt over skadar i Norsk pasientregister. Denne datakjelda kan på lengre sikt bli viktig som tilleggsdokumentasjon og referansekjelde for den nasjonale arbeids-skadestatistikken, jf. tidlegare omtale. Det er ei målsetjing at Norsk pasientregister skal bidra med eit påliteleg statistikkgrunnlag for å kunne utvikle kunnskap om skadar og ulykker i Noreg. Alle nye skadetilfelle som kjem inn til somatiske sjukehus og enkelte større legevakter, skal registrerast og rapporterast til Norsk pasientregister. Denne registreringa og rapporteringa er lovpålagd i Norsk pasientregisterforskrift.¹⁸

I Norsk pasientregister blir det mellom anna registrert om skaden er påført under lønt arbeid, og i kva bransje den skadde arbeider. Norsk pasientregisterforskrift regulerer mellom anna høvet til å samanstillе opplysningar i Norsk pasientregister med opplysningar frå andre register for statistikkformål. Skademodulen i Norsk pasientregister inneheld eit høve til å registrere «skademekanisme» (til dømes fall, kutt, forgifting, elektrisitet) og «alvorlighetsgrad» (til dømes liten, moderat, alvorleg). Trass i at ein skademodul i Norsk pasientregister inneheld relativt avgrensa informasjon, kan han såleis brukast både som primærkjelde og sekundærkjelde og gi høve til å identifisere arbeidsulykker som er behandla ved sjukehus, og gi underlag til å estimere dekningsgrad i andre datakjelder og skaderegister, til dømes Arbeids- og velferdsetaten sitt yrkesskaderegister. Nokre sjukehus har starta med registrering og rapportering i 2009 og 2010. Det er venta at mesteparten av sjukehusa er i gang med registrering i løpet av 2011.

Det er i tillegg utvikla eit standard minimum-datasett (SMDS) for arbeidsskadar som inneheld meir detaljerte opplysningar om arbeidsskadane. Men registreringa av dette datasettet er avhengig av at det blir gitt konsesjon. Det vil i tilfelle også krevje ekstra registreringsressursar, sidan ein ikkje kan forvente at desse opplysningane blir inn-

samla som ein del av dei daglege rutinane i sjukehusa.

Vidareutvikling av Dødsårsaksregisteret

Som nemnt er det ei hovudutfordring for Dødsårsaksregisteret at om lag 90 prosent av alle ulykkesdødsfall er rubriserte med «ukjend aktivitet», og at utfyllande lege såleis i svært liten grad gir nødvendig bakgrunns- og årsaksinformasjon, til dømes informasjon om grunnen til dødsfallet var ei arbeidsulykke eller ein arbeidsrelatert sjukdom. For å forbetre Dødsårsaksregisteret er det eit stort behov for å vurdere nærmare korleis ein kan sikre opplysningar om «aktivitet ved skadetidspunktet» og «skadestad». Desse to variablane utgjør eit minimum i forhold til det kunnskapsgrunnlaget ein treng i det praktiske førebyggingsarbeidet. Skjedde ulykka på skule eller leikeplass, var ho knytt til trafikk, idrett eller arbeidsplass? I tillegg er det behov for ei grovkategorisering av kva som skjedde. Det gjeld for alle sektorar og «ulykkesområde», ikkje berre arbeidsskadedødsfall. Såleis står desse forbetringane i Dødsårsaksregisteret også svært sentralt for å nå måla i regjeringa sin nasjonale strategi for førebygging av ulykker, der det første strategiske delmålet er å «sikre oppdatert kunnskap om ulykker som fører til personskader i Norge, herunder kunnskap om forekomst, årsaksforhold og effektive forebyggende tiltak». Ein robust, påliteleg og kvalitetssikra statistikk for ulykkesdødsfall, inklusive arbeidsskadedødsfall, må utgjere ein grunnplanke i dette arbeidet.

Folkehelseinstituttet, som er databehandlingsansvarleg for Dødsårsaksregisteret, har som ein del av Nasjonalt helseregisterprosjektet¹⁹ initiert arbeid med fornying av Dødsårsaksregisteret. Mellom anna blir det i denne samanhengen planlagt å innføre elektronisk melding av dødsfall. Det er vedteke ein nasjonal strategi for å førebyggje ulykker, og det er lagt vekt på at ein i den samanheng må samarbeide med mange sektorar, mellom anna arbeidssektoren. I denne samanhengen er det viktig å sjå til at dei grunnleggjande bakgrunnsdataa vedrørande «aktivitet ved skadetidspunktet» og «skadestad» blir sikra i det vidare arbeidet med å fornye Dødsårsaksregisteret.

Ein mogleg kvalitetsforbettringsmetode som kan setjast i verk raskt, er meir bruk av tilbakespørjing til lege, og dessutan til politi- og lensmannsetaten og andre som kan ha kjennskap til omstenda rundt ulykkesdødsfall.

¹⁸ Norsk pasientregisterforskrift er heimla i helseregisterlova og helsepersonellova, som blei sett i verk 15. april 2009.

¹⁹ Nasjonalt helseregisterprosjekt: www.nhrp.no

Moglege prosessar for kvalitetsforbetring av det noverande Dødsårsaksregisteret vil bli vurdert i samband med oppfølginga av Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014 og arbeidet med rapporten om skadebiletet i Noreg, som skal lagast i den samanheng, som omtalt innleiingsvis.

Dersom Dødsårsaksregisteret blir påliteleg med omsyn til bakgrunns- og årsaksinformasjon, kan mellom anna Arbeidstilsynet og dei andre aktuelle tilsyns- og sektorinstansane rutinemessig samanlikne og «vaske» sine tal mot Dødsårsaksregisteret, og vice versa. Likeins vil ei kvalitetsforbetring vere viktig for oppfølginga av regjeringa sin nasjonale ulykkesstrategi, og det vil sikre kvaliteten på mellom anna dei dataa over arbeidsskadedødsfall som Statistisk sentralbyrå er pliktig til å rapportere til Eurostat. Når det gjeld dødsfall som rammar personar i arbeid, men som ikkje er busette i Noreg, må Arbeidstilsynet sjølv, eventuelt Statistisk sentralbyrå, etablere rutinar for desse personane. Desse personane blir ikkje omfatta av Dødsårsaksregisteret, som har sitt naturlege dekningsområde blant befolkninga som er busett i Noreg.

Vidareutvikling og modernisering av sentrale helseregister

Registra som gjeld arbeidshelse, er i liten grad samordna med andre helseregister. Det går føre seg eit omfattande arbeid i regi av Helse- og omsorgsdepartementet for å modernisere og samordne ei rekkje sentrale helseregister. I denne utviklinga vil Helse- og omsorgsdepartementet samarbeide med mange sektorar, mellom anna arbeidssektoren. Arbeidsdepartementet med underliggjande etatar vil følgje arbeidet med å vidareutvikle og modernisere både Dødsårsaksregisteret og andre sentrale helseregister med relevans for arbeidsmiljø- og arbeidshelsestyresmaktene tett. Målsetjinga er å støtte og samarbeide med Helse- og omsorgsdepartementet for å få ein så god statistikk som råd, og betre data og informasjon om arbeidsrelaterte sjukdommar, skadar og dødsfall, til dømes ved å inkludere opplysningar om yrke og næring, anten direkte i dei sentrale registra eller ved at det er høve til å gjere koplingar. Dette kan gi både styresmaktene og andre sentrale aktørar betre kunnskapsgrunnlag for målretting av den førebyggjande innsatsen i arbeidslivet, og på noko sikt kan det også gi grunnlag for vurdering av effekt. I tillegg vil det auke sjansane for å avdekkje om arbeid kan vere årsak til eller forsterke ulike sjukdomstilfelle.

Arbeidsdepartementet har i denne samanheng merkt seg at Sekretariatet for Nasjonalt helseregisterprosjekt ved Folkehelseinstituttet tilrår at det blir vurdert om registra innanfor arbeidshelseområdet, og i tillegg helseregisteret til Forsvaret, bør knytast opp mot det foreslåtte fellesregisteret for skade og traume. Vidare har vi merkt oss at det i samband med dei arbeidsrelaterte registra blir peikt på at ein ønskjer å utvikle ei teknisk løysing for samkøying av data på tvers av dei aktuelle registra for kvalitetssikring. Helse- og omsorgsdepartementet vil i samband med det vidare arbeidet med modernisering og utvikling av helseregister saman med Arbeidsdepartementet vurdere korleis opplysningar om yrke og arbeidssituasjon kan koplast på dei sentrale helseregistra. For arbeidsmiljøstyresmaktene er det framfor alt sterkt ønskjeleg at helseregister som ikkje registrerer opplysningar om yrke, får høve til slik registrering, anten direkte eller ved kopling. Til dømes kan det tenkjast ei regelmessig kopling mellom Arbeidsgivar- og arbeidstakarregisteret (AA-registeret) og dei ulike helseregisterna, til dømes Kreftregisteret, Norsk pasientregister og Fødselsregisteret (mors yrke). AA-registeret har per i dag god datakvalitet når det gjeld yrket til arbeidstakarar.

Nytt register i Arbeidstilsynet over arbeidsskadedødsfall og alvorlege personskadar

Arbeidstilsynet har etablert eit nytt register, *Register for arbeidsulykker med alvorleg personskade*. Dette er nok eit tiltak for å forbetre kunnskapen om dei ulykkene som har dei alvorlegaste konsekvensane, inkludert arbeidsskadedødsfall. Registeret skal baserast på meldingar som etaten får direkte frå arbeidsgivaren dersom ein arbeidstakar misser livet eller blir alvorleg skadd ved ei arbeidsulykke. Slike meldingar er ofte grunnlaget for såkalla utrykningstilsyn. Under utrykningstilsyn skal inspektøren registrere ei rekkje opplysningar om ulykka og den skadde. I det nye registeret skal opplysningane frå alle utrykningstilsyn registrerast. Etaten fører om lag 700 slike tilsyn per år. Registeret kan på lengre sikt gi eit godt bidrag til analysegrunnlaget for alvorlege arbeidsskadar, inkludert arbeidsskadedødsfall. Målet er at analysar frå registeret skal kunne nyttast som eitt av fleire grunnlag for risikoanalysar og meir systematisk kunnskap om årsaker til ulykker og skadekonsekvens. Det nye registeret blei teke i bruk frå 1. januar 2011.

17.4.2 Tiltak knytte til arbeidsrelatert sjukdom

Forbetringar knytte til rammeforordning frå EU

Datagrunnlaget til Arbeids- og velferdsetaten, basert på innmelding frå arbeidsgivarar, vil vere basis for den nasjonale statistikken og for rapporteringa frå Noreg til Eurostat også på yrkessjukdomsområdet. Det er inga rapportering av yrkessjukdommar frå Noreg til Eurostat i dag.²⁰

Eurostat legg til grunn at det er dei nasjonalt godkjende yrkessjukdommane som skal rapporterast, inkludert dødsfall. Statistikken skal rapporterast årleg. Dermed vil EU-forordninga vere eit godt høve til å forbetre den nasjonale dokumentasjonen også når det gjeld yrkessjukdommar.

Rammeforordninga definerer at rapporteringa av yrkessjukdommar skal innehalde mellom anna kjenneteikn ved den sjuke personen, sjukdommen, føretaket/bedrifta, arbeidsplassen og kjenneteikn ved årsaksfaktoren.

Det er førebels ikkje vedteke noka oppfølgjande kommisjonsforordning/implementeringsforordning med spesielle og detaljerte krav til kva som skal rapporterast med omsyn til yrkessjukdommar. Som nemnt er det Statistisk sentralbyrå, med Finansdepartementet som overordna departement, som har hovudansvaret for dei aktuelle statistikkforordningane. På same måten som for yrkesskadedelen vil Statistisk sentralbyrå samarbeide nært med mellom anna Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet om gjennomføringa også av yrkessjukdomsdelen.

Tidsplanen for framdrifta for utvikling av ei implementeringsforordning for eit felles europeisk innmeldingssystem og statistikk for yrkessjukdommar er førebels ikkje avklart.

Arbeidstilsynet sitt register over legemeld arbeidsrelatert sjukdom

Etter arbeidsmiljølova § 5-3 pliktar legar å gi skriftleg melding til Arbeidstilsynet om sjukdom som legen går ut frå har samanheng med arbeidssituasjonen til arbeidstakaren. Formålet med meldeplikta og registreringa av sjukdomstilfelle er å gi informasjon til Arbeidstilsynet, slik at etaten kan gripe direkte inn på arbeidsplassar for å forebygge helseskadeleg eksponering. Arbeidstilsynet registrerer mellom 2500 og 3500 slike meldingar kvart år i registeret for arbeidsrelatert sjuk-

dom. Desse meldingane utgjer eit nyttig grunnlag for Arbeidstilsynet si oppfølging av det forebyggjande arbeidshelsearbeidet. Det er likevel for få legar som melder inn arbeidsrelaterte sjukdommar, og det er eit mål å forbetre innmeldinga frå legane og såleis forbetre kunnskapsgrunnlaget på dette svært sentrale området i det forebyggjande arbeidsmiljøarbeidet.

For å styrkje verdien av Arbeidstilsynet sitt sjukdomsregister og auke rapporteringsgraden har tilsynet greidd ut om ein kan ha eit system der legen kan melde arbeidsrelaterte sjukdommar elektronisk via elektronisk pasientjournal. Dette kan truleg auke rapporteringsgraden mykje, slik at meldingar frå legane i større grad enn i dag kan danne grunnlag for tilsyn. For å realisere dette må ein sjå det vidare arbeidet i samanheng med Nasjonalt meldingsløft 2008–2010 og prosjektet «Det moderne IT-legekantor – prinsipper for utvikling, innføring og endring av IT-løsningar», initiert av Helsedirektoratet. Elektronisk innmelding er i tråd med dei politiske måla på eHelseområdet om at all skriftleg informasjonsutveksling i helse- og omsorgssektoren skal skje elektronisk. Det er likevel ein føresetnad at det finst ei tilfredsstillande elektronisk løysing på plass først. Krav til legekantora kan anten fastsetjast av styresmaktene der det finst tilstrekkeleg heimelsgrunnlag, eller dei må forhandlast fram gjennom sentrale forhandlingar mellom Den norske legeförening og staten. Helse- og omsorgsdepartementet har overfor Arbeidsdepartementet gitt uttrykk for at ein vil sjå til at elektronisk melding til Arbeidstilsynet er med i den porteføljen med aktuelle tiltak som fortløpande blir vurdert av Helsedirektoratet i samband med «Det moderne IT-legekantor». Målsetjinga er at dette blir innlemma som minstekrav for 2011–2012.

Arbeidstilsynet arbeider også for å auke melfrekvensen blant legar på andre måtar, mellom anna ved å informere om arbeidshelse, meldeplikta for legane i tilknytning til undervisning for turnuslegar, informere på legemøte i samarbeid med Fylkeslegen, samarbeide med legane i Arbeids- og velferdsetaten og informere på dei ulike lokale heimesidene til legeföreninga.

17.5 Oppsummering

Ein nødvendig føresetnad for å kunne få ei god utvikling på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet både for verksemdene, partane i arbeidslivet og styresmaktene er solid kunnskap om tilstanden og utviklinga på feltet. For å kunne drive effektiv

²⁰ I dag er rapportering av yrkessjukdommar til Eurostat frivillig og basert på spørjeskjemaundersøkingar, til dømes the European Health Interview Survey (EHIS).

overvaking og tilsyn er aktørane avhengige av tilgang til relevante data som held høg kvalitet.

I dette kapitlet er det gitt ei brei og grundig utgreiing for eksisterande dokumentasjonssystem om arbeidsrelaterte skadar, dødsfall og sjukdom. Utfordringar ved dagens system er presenterte, og det blir slått fast at dagens system har for dårleg dekning og kvalitet. Det er gjort greie for ei rekke pågåande og planlagde forbetringstiltak.

Regjeringa legg stor vekt på at situasjonen på området må betrast. Målet er at dokumentasjonssystema og statistikken skal vere komne opp på eit tilfredsstillande nivå i løpet av ein 3-5 års periode. Arbeidsdepartementet vil i samarbeid med underliggjande etatar, andre departement og styresmakter saka gjeld, sikre ei tett oppfølging og gjennomføring av dei omtala forbetringstiltaka. Nedanfor følgjer ei oversikt over dei mest sentrale tiltaka:

- Vidareutvikle dei etablerte og velfungerande overvaking- og dokumentasjonssystema Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA), Avdeling for dokumentasjon og analyse i Arbeidstilsynet (DOA) og «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP)
- Forbetre den nasjonale yrkesskadestatistikken og oppfylle krava frå EU til slik statistikk i regi

av Statistisk sentralbyrå, Arbeids- og velferds-etaten, NOA og Arbeidstilsynet

- Forbetre den nasjonale yrkessjukdomsstatistikken og oppfylle krava frå EU til slik statistikk i regi av Statistisk sentralbyrå, Arbeids- og velferdsetaten, NOA og Arbeidstilsynet
- Nytt «Register for arbeidsulykker med alvorleg personskaade» i regi av Arbeidstilsynet (innført per 1. januar 2011)
- Innmelding av arbeidsrelatert sjukdom til Arbeidstilsynet frå lege via elektronisk pasientjournal i regi av Helse- og omsorgsdepartementet / Helsedirektoratet i samarbeid med Arbeidstilsynet
- Fornyng og kvalitetsforbetring av Dødsårsaksregisteret i regi av Helse- og omsorgsdepartementet og Folkehelseinstituttet
- Forbetring og vidareutvikling av Norsk pasientregister i regi av Helse- og omsorgsdepartementet
- Utarbeide ein samla rapport over skade- og ulykkesbiletet i Noreg som ledd i regjeringa sin nasjonale strategi for førebyggjing av ulykker i regi av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med andre aktuelle departement, mellom anna Arbeidsdepartementet

18 Forskingsbehov, utdanningstilbod og fagkompetanse

18.1 Innleiing

Forskingspolitikken i Noreg er basert på sektorprinsippet, som inneber at kvart enkelt departement har eit overordna ansvar for forskning på og for sin sektor. Ansvaret gjeld både forskning i forhold til det breie og langsiktige sektoransvaret og forskning for å dekkje det behovet departementa har for eit grunnlag for politikktutvikling og forvaltningsutøving.

Arbeidsdepartementet har tre hovudmål for forskning om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit:

- 1 Medverke til langsiktig og målretta kunnskapsoppbygging om arbeidsvilkår, arbeidsrett, arbeidsmiljø og sikkerheit
- 2 Sørgje for at det eksisterer nødvendig kunnskap for politikktutforming og forvaltning, under dette også kunnskap om måloppnåing og effektar av tiltak som er sette i verk
- 3 Sjå til at det finst kompetente forskingsmiljø på området

«Forskning og kunnskapsproduksjon» som temattikk er ein del av og blir omtalt fleire stader i denne meldinga, mellom anna i tilstandsbeskrivinga og i dei enkelte tematiske kapitla der det er relevant, i tillegg til i dette kapitlet.

I dette kapitlet blir det først gjort greie for arbeidsmiljø- og sikkerheitsfeltet som forskingsområde og behovet for vidare forskingsinnsats på feltet. Vidare blir behovet for forskingsbasert undervisning på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet, kompetansemiljøa innanfor arbeidsmedisin og formidlingsaktiviteten omtalt.

18.2 Forsking innanfor området arbeidsforhold, arbeidsrett, arbeidsmiljø og sikkerheit

18.2.1 Kva for tema skal forskinga på området dekkje?

Dei overordna måla for arbeidsmiljø- og sikkerheitspolitikken er å førebyggje storulykker, arbeidsrelatert sjukdom og skade. Det skal òg

arbeidast for eit sikkert og inkluderande arbeidsliv med trygge tilsetjingsforhold og ein meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte.

Ein kunnskapsbasert arbeidsmiljø- og sikkerheitspolitikk inneber såleis behov for forskning og kunnskapsutvikling over ei stor breidd av tema, knytte til fysiske, kjemiske, biologiske, psykiske og organisatoriske risikoforhold i arbeidslivet både kvar for seg og som samverkande eksponeringsforhold eller kjelder til belastningar og uhelse. Tilsvarende er det behov for kunnskap om faktorar og mekanismar i arbeidsmiljøet som medverkar positivt til å skape eit godt arbeidsmiljø, og til at arbeidstakarane held seg friskare og står lenger i arbeid. Forsking på sikkerheit tek primært for seg barrierar og nye fysiske tiltak, integrasjon av nye løysingar i data- og styringssystem og samhandlinga mellom menneske, organisasjon og teknologi. I tillegg til dei «klassiske» arbeidsmiljø- og arbeidshelse spørsmål på den eine sida og sikkerheitsforholda på den andre er arbeidsrett, både den individuelle og den kollektive, og arbeidsorganisering og leiing viktige tema på politikkområdet. Tilgrensande sentrale forskingsområde er funksjonsmåten til arbeidsmarknaden, velferd og folkehelse.

Etter vanleg internasjonal omgrepsbruk dreiar arbeidsmiljøforskning seg om samanhengen mellom arbeid, arbeidsvilkår og helse. Det er dette forskingsfeltet som er hovudemnet i dette kapitlet, men også risiko- og storulykkeforskning, særleg med utgangspunkt i forholda i petroleumsverksemda, og dessutan arbeidsrett, arbeidsorganisering, strukturelle rammevilkår ved arbeidsmarknaden og arbeidslivet, er svært viktig for politikkområdet. Tradisjonelt blir dei tre «felta» arbeid, helse og dei tilgrensande forskingsområda arbeidsorganisering og arbeidsmarknad kalla «arbeidslivsforskning». Bruken av omgrepet «arbeidslivsforskning» er ikkje eksakt og stringent, men tredeling av omgrepet kan vere ei nyttig inndeling av kvar for seg komplekse forskingsaktivitetar. Punkt 18.2 inneheld ei nærmare drøfting av enkelte utfordringar med omsyn til å organisere arbeidslivs-, arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga på ein god og tenleg måte i programsatsin-

gar, slik at dei viktige faglege spørsmåla og samanhengane blir dekte.

18.2.2 Om den historiske utviklinga av forskinga på arbeidsmiljø- og helseområdet

Historisk har forskning om arbeidsmiljøet både nasjonalt og internasjonalt ofte sprunge ut frå observasjonar gjorde av enkeltindivid – ofte legar – med sosialt engasjement. Helsefarlege arbeidsplassar i produksjonsindustrien er velkjende frå historia. Frå slutten av 1800-talet og fram til etableringa av moderne lovgiving og tilsyn kan nemnast stikkord som fyrstikkpakkarsker og fosforforgifting, gruver og silikose, smelteverk med utvikling av kreft frå asbest og nikkel, og dessutan diverse kjelder til løysemiddel- og støvskadar. Frå 1970-talet kjenner vi mellom anna dei den gongen sterkt urovekkjande rapportane frå Falconbridge, PVC-fabrikken på Herøya og Eternittfabrikken på Slemmestad. Dette var funn og dokumentasjon som hadde ein sterk innverknad på det politiske engasjementet, særleg innanfor fagrørsla, og som kulminerte med den nye arbeidsmiljølova av 1977.

Eksposeringa for helsefarlege stoff og kjelder, med etterfølgjande helseskadar hos arbeidstakarar, er dei siste 50 åra blitt sterkt redusert i Noreg. Samtidig har andre viktige problemstillingar gjort seg gjeldande på arbeidsmiljøfeltet. Med betre kontroll over dei høge og svært potente kjemiske eksponeringane er ein i dei vestlege landa blitt meir merksam på enkeltvis mindre potente, men komplekse og samansette eksponeringar og påverknader, der ein er usikker på og engsteleg for moglege helseeffektar. Slik eksponering omfattar både gamle og nye kjemiske og fysiske arbeidsmiljøfaktorar og forhold knytte til mekaniske belastningar og organisatoriske og psykososiale sider ved arbeidslivet. Forskinga har tilsvarende utvikla seg frå å dokumentere direkte samanhengar mellom høge belastningar og objektive målbare lidningar til å omfatte vanskelegare problemstillingar i samband med låggradige eksponeringar eller belastningar frå fleire forhold i arbeidsmiljøet.

Tidlegare baserte forskinga seg, som nemnt, oftare på enkle samanhengar mellom høg eksponering og klare sjukdomstilfelle. I dag blir det stilt krav om meir omfattande modellar for å forklare korleis slike komplekse eksponeringar og mekanismar verkar, med til dels diffuse helseeffektar. Dette stiller store krav til fleirfagleg kompetanse og tilnærming frå forskingsmiljøa og også til samarbeid og fagleg forståing på tvers av dei tradisjo-

nelle fagdisiplinane. I takt med endringar i arbeidslivet er forskingsfeltet blitt utvida med særleg vekt på psykososiale og organisatoriske problemstillingar.

I Noreg har ein, særleg gjennom «aksjonsforskingstradisjonen», i lang tid vore opptekne av og medverka til utvikling av forskning om kor viktig organiseringa av arbeidet, arbeidsprosessane, det psykososiale arbeidsmiljøet, læring og direkte medverknad er for utløyning av menneskelege ressursar. Mellom anna hadde satsinga på utvikling av nye, effektive arbeidsformer gjennom samarbeidsforsøka mellom LO og NAF på 1960-talet ei nær kopling til Einar Thorsrud (NTH, Universitetet i Oslo og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)) og Fred Emerys (Tavistock-instituttet) pionerarbeid rundt arbeidsmiljø, arbeidsorganisering og psykologiske jobbkrev frå den same perioden. Forskinga om psykologiske jobbkrev understreka mellom anna behova for eit jobbinnhald med variasjon, behov for kontinuerleg læring i jobben, behov for å vere med og bestemme, i det minste innanfor avgrensa område, behov for å bli godteken, mellommenneskeleg støtte og respekt på arbeidsplassen, behov for å sjå samanhengen mellom arbeidet og omverda og behov for å sjå at jobben er i samsvar med ei ønskverdig framtid. Denne forskinga og desse samarbeidsforsøka blei mellom anna grunnlaget for den banebrytande § 12 i arbeidsmiljølova av 1977 og Tilleggsavtale I til hovudavtalen om bedriftsutvikling. Seinare har samarbeidet mellom partane i arbeidslivet og forskings- og utviklingsmiljø om medverknad ved bedriftsutvikling blitt vidareutvikla, mellom anna gjennom forskings- og utviklingsprogrammet BU 2000 og oppfølgingsprogrammet Verdiskaping 2010 (VS 2010) under Noregs forskingsråd.

Arbeidsmiljøforskninga i Noreg har historisk sett vore knytt til fleire fagmiljø. Det har i liten grad vore kontakt mellom dei ulike miljøa på tvers av fagtradisjonar. STAMI, som i dag er det nasjonale forskingsinstituttet for arbeidsmiljø og helse, begynte som eit laboratorium for kjemisk analyse og vurdering av kjemisk eksponering i norsk arbeidsliv som ein del av Direktoratet for arbeidstilsynet i 1947. I dag har instituttet eit breitt forskingsnedslagsfelt, med både natur- og samfunnsvitskapelege tilnærmingar.

I perioden 1975–1993 blei det oppretta regionale arbeidsmedisinske avdelingar i alle helseregionar. Den første avdelinga blei etablert i Telemark, som hadde lang tradisjon for både klinisk verksemd og forskning innanfor arbeidsmedisin. Seinare følgde avdelingar i Trondheim, Bergen (Haukeland), Oslo (Rikshospitalet og Ullevål) og

Tromsø. Dei to avdelingane ved Rikshospitalet og Ullevål er nyleg blitt slått saman i samband med etableringa av Oslo Universitetssykehus.

Ved norske universitet og høgskular (UoH) har det arbeidsmedisinske og yrkeshygieniske fagfeltet tradisjonelt, med nokre unntak, jamfør nedanfor, vore lite synleg. Men ved nokre av universitets- og høgskuleinstitusjonane blir det i varierende grad undervist i enkelte deler under arbeidsmiljøomgrepet, særleg dei samfunnsvitenskaplege delane.

I 1990 blei det som i dag er forskingsgruppa for Arbeids- og miljømedisin ved Institutt for samfunnsmedisinske fag ved Universitetet i Bergen (UiB) etablert. Ved Noregs teknisk-naturvitenskaplege universitet (NTNU) er det enkelte vitenskaplege stillingar knytte til forskning og undervisning på delar av HMS-feltet, mellom anna yrkeshygiene, organisasjonspsykologi og arbeidsmedisin. Med unntak av UiB og NTNU gir UoH-sektoren i dag berre i avgrensa grad bidrag til arbeidshelseforskninga i Noreg.

Kreftregisteret og Medisinsk fødselsregister har historisk sett vore sentrale aktørar og samarbeidspartnarar innanfor forskning på kreft og reproduksjonsskadar i yrkessamanheng.

Den samfunnsvitenskaplege og historiefagleg baserte arbeidslivsforskninga knytt til instituttsektoren, supplert med enkelte universitets- og høgskulemiljø, har gjennom mange år gjort ein solid forskingsinnsats, som har ført til viktige forskingsresultat. Det blir i dag drive arbeidslivsforskning ved ei rekkje institutt, institusjonar og senter. Institutta utfører òg forskning innanfor det utvida arbeidslivsområdet, med tematikk som arbeidsmarknad, sjukefråvær, helsefremjande arbeidsplassar, inkluderande arbeidsliv, arbeidsorganisering og leiing, medbestemming og medverknad, det kollektive arbeidslivet, kollektiv og individuell arbeidsrett og anna. Det er i denne samanheng naturleg å trekkje fram miljø som mellom anna Arbeidsforskingsinstituttet (AFI), Fafo, SINTEF, NTNU, Frischsenteret, ISF, Statistisk sentralbyrå, Rokkansenteret, Universitet i Stavanger (UiS), IRIS, SNF, Uni helse og Institutt for privatrett ved Juridisk fakultet (UiO) som sentrale aktørar på feltet. Samla utfører desse aktørane eit stort omfang av prosjekt og forskingsaktivitetar, både innanfor ramma av programforskninga i Forskningsrådet og som oppdragsforskning for enkeltverksemdar, organisasjonar og styresmakter. I historisk samanheng skal spesielt AFI, opphavleg Arbeidspsykologisk institutt, som var samlokalisert med dei andre faginstitutta som seinare blei til STAMI, nemnast. AFI var eit underleggjande

institutt under det som i dag er Arbeidsdepartementet, men blei frå 2005 omdanna til eit heileigd statleg aksjeselskap under Kunnskapsdepartementet, med styringsansvaret delegert til Høgskulen i Oslo i samarbeid med Høgskulen i Vestfold og Universitetet i Agder.

I tilknytning til HMS-forskninga i petroleumsverksemda har satsinga frå 2003 ført til ei fagleg og kapasitetsmessig styrking ved fleire institutt og universitet. Døme er forskninga innanfor risiko og sikkerheit ved UiS og IRIS, dykkarmedisin ved NTNU og Haukeland universitetssjukehus, arbeidstid og helse ved UiB og STAMI, og organisatorisk sikkerheit ved SINTEF.

18.2.3 Om omfanget av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga

Arbeidsmiljøforskninga har tradisjonelt stått sterkt i Norden. Den internasjonalt sett relativt sterke posisjonen har fleire årsaker. Den viktigaste grunnen har truleg samanheng med «den nordiske modellen» og det godt utvikla trepartssamarbeidet som rår i nordisk arbeidsliv. Den sterke vektleggninga og verdien av trygge og ryddige arbeidsforhold, stabilitet og konstruktiv trepartsdiallog mellom partane i arbeidslivet og arbeidsmiljøstyresmaktene, krev eit løpande og solid tilfang av oppdatert kunnskap om status og om utviklinga på området. Kunnskap om risikoforhold, både ny kunnskap om «gamle» problemstillingar og nye eksponeringar og utfordringar, er avgjerande både for at verksemdene og partane i arbeidslivet skal kunne følgje opp ansvaret sitt for å førebyggje helseskade og verne arbeidstakarar, og for at styresmaktene skal kunne følgje opp sitt ansvar og sine oppgåver. Forsking er ikkje minst nødvendig for å ha kompetanse til å evaluere verknader av tiltak og intervensjonar både innanfor verksemdene, i bransjar, næringar og sektorar og på samfunnsnivå. Utan forskning vil førebyggjande arbeid vere basert på prøving og feiling, utan at det er mogleg å konstatere kva som faktisk verkar, og kva for tiltak som gir eit godt kost/ nytte-forhold.

Det forpliktande trepartssamarbeidet og den felles forståinga av at det er nødvendig med kunnskapsbasert innsats og kunnskapsbaserte tiltak, har lagt grunnlaget for ein samordna og god vilje til å gjennomføre nødvendig arbeidsmiljøforskning. Ein høg grad av offentleg finansiering og vilje frå arbeidslivet til å initiere eller tillate gjennomføring av forskingsprosjekt i norske bedrifter sikrar høg aktivitet på dette området i Noreg, sett i eit internasjonalt perspektiv. Høg motivasjon mellom dei

tilsette til å vere med på forskingsprosjekta er òg eit viktig kjenneteikn ved nordiske studium på arbeidsmiljøfeltet, noko som også er med på å sikre god vitenskapleg kvalitet på studia.

18.2.4 Om finansiering av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga

Offentleg finansiering

Sektoransvaret til Arbeidsdepartementet omfattar også eit finansieringsansvar for forskning. Men Arbeidsdepartementet er ikkje ansvarleg for å finansiere all forskning i sektoren. Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvaret for å finansiere grunn-/basalforskninga direkte overfor Universitets- og høgskulesektoren (UoH-sektoren) og gjennom Noregs forskingsråd, medan Arbeidsdepartementet som hovudregel har finansieringsansvaret for den målretta kompetansebygginga på sektoren, mellom anna gjennom bruksretta programforskning i regi av Noregs forskingsråd og gjennom direkte finansiering av prosjekt og liknande.

Finansieringa av langsiktig, ofte utstyrtung og kostnadskrevjande helsereelatert arbeidsmiljøforskning er neppe mogleg ut frå ei rein marknads- og oppdragstenking. Forskningsresultat som gir grunnlag for betre arbeidshelse, kan gi ein samfunnsmessig gevinst, men vil berre unntaksvis framstå som lønnsam å finansiere for den enkelte verksemda. Omfanget av ikkje-offentleg finansierte forskning på arbeidshelseområdet er relativt låg. Det er derfor viktig å sikre tilstrekkeleg og føreseieleg offentleg finansiering på dette feltet. Eit stort innslag av offentleg finansiering sikrar òg ei open haldning om resultatane, i form av krav om publisering, noko som gjer at alle som ønskjer det, får tilgang til den aktuelle kunnskapen, også i andre land.

Andre finansieringskjelder for forskning

På arbeidsmiljø- og sikkerheitsområdet er det arbeidsgivarane og verksemdene som har ansvaret for eit trygt og godt arbeidsmiljø utan helseskadar. Det er derfor naturleg og nødvendig at næringslivet og ulike organisasjonar støttar opp under den meir langsiktige forskningsfinansieringa, det vil seie også utover dei spesielle og meir avgrensa forskings- og utviklingsoppdraga som følgjer av behov og nytte i den enkelte verksemda. NHOs arbeidsmiljøfond har frå oppstarten i 1987 vore ei viktig kjelde for finansiering av norsk arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskning, til

nytte for medlemsbedriftene i NHO og til betring av arbeidsmiljøet på ei rekkje norske arbeidsplassar, men òg som tilfang til den allmenne kunnskapsutviklinga på arbeidsmiljøområdet. Sidan etableringa har arbeidsmiljøfondet løyvt støtte til forskings- og utviklingsprosjekt med over 570 mill. kroner. Det er avkastninga av kapitalen i fondet, som blir nytta til prosjektstøtte.

Også andre delar av næringslivet, til dømes petroleumsindustrien, finansierer viktig forskning både i eigen regi og gjennom støtte til prosjekt som får finansiering frå Forskningsrådet. I perioden frå 2002 har næringslivet gitt støtte på meir enn 120 mill. kroner (ca. 40 prosent) til Forskningsrådet si satsing på HMS i petroleumsverksemda. Ei vidareføring og styrking av denne typen samfinansiering blir drøfta i samband med vurderingar og tiltak, jamfør punkt 18.3.3 om særskilde forskingsbehov om HMS i petroleumsverksemda.

I nokon grad gir også helseføretaka, Kreftforeninga og Helse og Rehabilitering bidrag til forskningsfinansiering på dette feltet.

I tillegg blir eit stort omfang av FoU-aktivitetar/oppdragsforskning finansierte innanfor det utvida arbeidslivsområdet direkte, mellom anna av enkeltbedrifter, bransjeorganisasjonar, partane i arbeidslivet og styresmaktene.

Den internasjonale forskningsfinansieringa gjennom EUs rammeprogram har til no ikkje dekt arbeidsmiljøforskning.

Under Nordisk Ministerråd for arbeidsliv blir det årleg finansierte nordiske forskings- og utgreiingsprosjekt både innanfor arbeidsmarknads- og arbeidsmiljøområda for til saman rundt 5 mill. danske kroner årleg.

18.2.5 Om overordna organisering av arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga

Forskningspolitikken i Noreg er basert på sektorprinsippet. Prinsippet inneber at kvart enkelt departement har eit overordna ansvar for forskning på og for sin sektor. Ansvaret gjeld både forskning innanfor det breie og langsiktige sektoransvaret og forskning for å dekkje Arbeidsdepartementet sitt eige behov for å ha eit grunnlag for politikkkutvikling og forvaltningsutøving.

STAMI, som er det nasjonale kompetansesenteret på området, er det viktigaste verktøyet for å følgje opp sektoransvaret for den langsiktige og målretta forskinga og kunnskapsoppbygginga om arbeidshelse og arbeidsmiljø. I tillegg blir det gjennomført programsatsingar i regi av Noregs forskingsråd.

Sentrale prosessar og arenaer for drøfting og avklaring av framtidige kunnskapsbehov er mellom anna offentlege utval, stortingsmeldingar og lovproposisjonar, og dessutan strategi- og budsjettprosessar med underliggjande etatar/institutt og programplanprosessar mot Noregs forskingsråd.

På arbeidsmiljø- og sikkerheitsområdet er det først og fremst Noregs forskingsråd, tilsynsetane, partane i arbeidslivet og STAMI og andre sentrale FoU-miljø som er med på å gi kunnskapsstatus og kjem med innspel om forskingsbehov.

18.2.6 Statens arbeidsmiljøinstitutt

STAMI er det sentrale nasjonale forskingsinstituttet for arbeidsmiljø og helse. Det overordna formålet med instituttet er å skape, bruke og formidle kunnskap om arbeid og helse. Verksemda har som visjon at norsk arbeidsliv skal vere i stand til å førebyggje sjukdom og fremje god helse.

STAMI er organisert som nettobudsjettert forvaltningsorgan med direkte finansiering frå Arbeidsdepartementet. Bakgrunnen for dette er instituttet sin profil med ein kombinasjon av langsiktig vektlegging av grunnforskning på arbeid og helse og forvaltningsnære funksjonar og oppgåver. Ei anna viktig årsak til val av tilknytings- og finansieringsform har vore at det er viktig å sørge for forskning på arbeidsmiljø og helse som krev dyrt utstyr og har langsiktig perspektiv. Slik forskning er utfordrande å sikre gjennom oppdragsforskning. Partane i arbeidslivet er representerte i STAMIs fagråd.

STAMI skal sørge for kunnskap om samanhengar mellom arbeid, sjukdom og helse ved å avdekke risiko og forstå årsakssamanhengar vedrørande forhold i arbeidslivet som kan føre til utvikling av sjukdommar og plager. Instituttet byggjer innsatsen sin på fleirfagleg integrering av vitkapsbasert kunnskap om arbeidsliv og helse. Grunnleggjande for verksemda til STAMI er vekselverknaden mellom aktivitetane forskning, utgreiing, overvaking og tenester/rådgiving. Desse aktivitetane understøttar kvarandre, men har ulike tidsrammer. Forsking og overvaking er vanlegvis langsiktige prosessar, utgreiingar varer kortare, medan tenester/rådgiving har eit kortsiktig tidsperspektiv.

Organiseringa av STAMI som nettobudsjettert forvaltningsorgan inneber at forskingsinstituttet er sikra ei nødvendig og føreseieleg finansiering, samtidig som det er fagleg fristilt frå Arbeidsdepartementet. For Arbeidsdepartementet er det eit berande prinsipp for etatsstyringa av STAMI at instituttet skal vere ein fagleg og nøytral aktør med

tillit i arbeidslivet, hos partane i arbeidslivet og hos arbeidsmiljøstyresmaktene. STAMI er ein viktig premissleverandør av kunnskap til og strategisk rådgivar for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. Instituttet skal framleis ha høg kompetanse på «klassiske» arbeidshelsetema som kjemisk/biologisk arbeidsmiljø og arbeidsrelaterede muskel- og skjelettplager. For å dekkje behovet for kunnskapsutvikling i samband med dagens komplekse eksponeringar, mekanismar og effektar når det gjeld arbeid og helse, har det vore nødvendig at instituttet også har utvikla kompetanse på psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold.

Dei seinaste åra har det vore ei prioritert oppgåve for Arbeidsdepartementet og arbeidsmiljøstyresmaktene å styrkje overvaksings- og dokumentasjonsfunksjonen når det gjeld tilstanden og utviklingstrekk på arbeidsmiljø og arbeidshelseområdet. Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) blei etablert ved STAMI i 2006. NOA skal samle, analysere og formidle informasjon om arbeidsmiljø og arbeidsrelaterede helse-skadar i Noreg.

Tilsvarande har Petroleumstilsynet i samarbeid med partane i petroleumsverksemda i Sikkerhetsforum gjennom fleire år utvikla eit spesielt overvaksings- og dokumentasjonssystem for å følge med på utviklinga på helse, miljø og sikkerheitsområdet i petroleumsnæringa: «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP). Prosjektet blei sett i gang av Oljedirektoratet i år 2000 og vidareført av Petroleumstilsynet i 2004. Frå 2006 blei overvakingssystemet utvida til også å gjelde landanlegga i petroleumsverksemda.

For nærmare omtale av NOA og RNNP, sjå kapittel 17.

18.2.7 Nasjonale FoU-program

Frå 1970-talet, mellom anna med bakgrunn i den «nye» arbeidsmiljølova av 1977, skjedde det nokså regelmessig eigne programsatsingar på arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskning i regi av Noregs forskingsråd. Frå 2005 har det, med unntak av HMS-satsinga i petroleumsverksemda i samband med PETROMAKS, jamfør nedanfor, ikkje vore særskilte satsingar på området. Forskingsbehova på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet har ein søkt å dekkje innanfor ramma av tematisk større og breiare programsatsingar.

HMS-forskning i PETROMAKS

Sidan 2002 har forskning med hovudvekt på helse, arbeidsmiljø og sikkerheit i petroleumsverk-

semnda vore organisert som ein integrert del av det breie petroleumsforskningsprogrammet til Forskningsrådet, PETROMAKS. Programstyret forvaltar årlege, øyremerkte budsjett frå Arbeidsdepartementet innanfor same rammeverk som HMS-relevante teknologiprojekt finansierte over budsjettet til OED. HMS-forskinga i PETROMAKS blir også følgd opp av ei eiga partssamansett kompetansegruppe.

Det er eit uttalt mål frå norske styresmakter at Noreg skal vere eit føregangsland innanfor HMS i petroleumsverksemda. Sentralt står utvikling av kunnskap og metodar som kan medverke til å redusere risiko og skadar, og å gjere petroleumsverksemda meir robust. I den første fasen av satsinga blei det lagt vekt på kapasitetsbygging gjennom tematisk fokus på fire overordna temaområde:

- Menneske: kjemisk helserisiko, omstilling, utstøyting, risikoforståing, arbeidstid og nye arbeidsformer
- Organisasjon: organisasjonskultur, omstilling, risikoforståing, risikostyring og risikoindikatorar, makt, risikokommunikasjon og risikobasert design
- Teknologi: integrerte operasjonar, forlengd levetid, risiko ved modifikasjonssituasjonar, verktøy for risikomodellering og -visualisering
- Kultur: grunnlag og rammeverk for verksemdar og utvikling, forståing og integrering i ein systemmessig samanheng

Dei same temaområda er seinare vidareførte som rammeverk, men innretninga har dreia mot å utvikle ny kunnskap og fremje nye løysingar når det gjeld komplekse samanhengar mellom HMS, risiko og menneske, organisasjon og teknologi i petroleumsverksemda. Inkludert i dette ligg eit mål om å auke forståinga av kulturelle forhold som føresetnad for risikoutvikling og risikohandtering i MTO (menneske, teknologi og organisasjon)-samspelet.

Ved inngangen til 2010 blei innhald og resultat i HMS-satsinga så langt gjenstand for ein grundig ekstern gjennomgang. I evalueringsrapporten blir det dokumentert effektar med konsekvensar både for næringslivet, forskingsmiljøa og styresmaktene. Sjølv om mange prosjekt enno ikkje er slutførte, har satsinga alt gitt nyvinningar og kunnskap på internasjonalt nivå over eit breitt spekter:

- verdien av HMS-kultur i organisasjonar
- analysemetodikk for sikkerheitsbarrierar
- nytt vern mot høyrselsskadar
- sikkerheitsmessige effektar av tekniske, operasjonelle og organisatoriske endringar

- helseskadar ved dykking og ved kjemisk eksponering
- utfordringar ved styresmaktene si regulering av den komplekse og dynamiske petroleumsverksemda.

Det siste er blitt spesielt relevant gjennom oljekatastrofen i Mexicogolfen. Å kaste lys over felles trekk/ulikskapar mellom Noreg og USA er temaet for eit eige forskingsprosjekt som blei sett i gang i 2008. Hendinga i Mexicogolfen gir òg ei påminning om at det er viktig med FoU-arbeid for å hindre at denne og andre typar uønskte hendingar skjer.

Sjå elles punkt 18.3.3 for ein nærmare gjennomgang av kunnskapsbehov i petroleumsverksemda.

Sjukefråværsprogrammet

Programmet «Forsking om årsaker til sjukefråvær og utstøyting frå arbeidslivet» blei etablert som eit tiårig handlingsretta forskingsprogram i 2007 som ledd i oppfølginga av IA-avtalen. Programmet skulle føre til eit betre avgjerdsgrunnlag for politiske styresmakter og gi aktørane i arbeidslivet betre handlingsgrunnlag for å skape eit godt og inkluderande arbeidsliv. I første programperiode fram til 2011 retta programmet søkjelyset mot individuelle, arbeidsplassrelaterte og samfunnsmessige årsaker til sjukefråvær, utstøyting og uførepensjonering. Merksemda blei retta mot fire hovudområde og samspelet mellom dei: helse, sosioøkonomisk status og spesielt utsette grupper; dei helserelaterte trygdeordningane; arbeidsplass, arbeidsmiljø og arbeidshelse; sjukefråvær og utstøyting som sosial og individuell prosess. Vidare var målsetjinga å sikre forskingsbasert kunnskap om effektive verkemiddel for å forebygge sjukefråvær og uførleik og medverke til eit inkluderande arbeidsliv. Programperioden blei sett til ti år, fram til 2016, med ei ramme på 312 millionar kroner. Fram til 2011 har programmet hatt tre utlysingar (2008, 2009 og 2010), og det har vore løyvt 131 millionar kroner til 17 forskingsprosjekt. Fleire av prosjekta er i startfasen, men dei første prosjekta som fekk løyving, har no begynt å publisere resultat.

Fram til sommaren 2011 har det pågått eit samarbeid mellom departementet, Noregs forskingsråd og partane i arbeidslivet med å revidere profilen til programmet. Formålet er at programmet i sin siste periode i tillegg til dei opphavlege temaområda også skal femne om arbeidsmiljø- og arbeidshelseforsking som sjølvstendige tema

(ikkje berre relatert til sjukefråværsproblematikk). Sjå nærmare omtale av programmet og endringar i profilen til programmet under punkt 18.3.2, «Oppfølging av forskingsbehova på arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet».

Arbeidslivsforskningsprogrammet

Programmet Arbeidslivsforskning var planlagt som ei tiårig satsing frå 2002 til og med 2011. Men den sjølvstendige drifta av programmet blei avslutta i løpet av første halvår 2010, då midlane og prosjektporteføljen i programmet blei innlemma i det nye store samfunnsfaglege programmet Velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM). Den totale budsjettamma for programmet i tiårsperioden var noko over 210 mill. kroner, med løyvingar frå fleire departement og NHOs arbeidsmiljøfond. Arbeidsdepartementet stod for over 80 prosent av midlane. Under verkeperioden tildelte programmet midlar til 14 forprosjekt og 42 forskingsprosjekt, totalt 188 mill. kroner.

Ved avslutninga av programmet blei det gjennomført ein ekstern gjennomgang av aktivitetar og resultat innanfor programmet. Den nordiske gjennomgangen konkluderer med at programmet på mange måtar har vore ein suksess. Det har vore utført mange prosjekt av høg kvalitet, og det har vore ein stor vitskapleg publiseringsaktivitet, som ein òg ventar skal auke ved endeleg ferdigstilling og publisering frå alle prosjekta. Særleg har arbeidet med registerdata i mange av prosjekta, som i internasjonal samanheng er ganske unikt, vekt interesse. Programmet har gitt innsikt om inkluderande arbeidsliv, sjukefråvær, omstillingar i arbeidslivet og forholdet mellom arbeidsliv og heimeliv, område som i dag står sentralt i samfunnsdebatten. Ein kritisk kommentar frå den nordiske forskargruppa var at arbeidslivsprogrammet sin tydelege konsentrasjon om inkludering/ekskludering frå arbeidslivet, og såleis i ein viss forstand marginale aktørar og marginaliseringsprosessar innanfor arbeidslivet, hadde ført til at ei rekkje viktige tema om arbeidslivet generelt var blitt utelatne frå programmet.

Velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM)

VAM blei oppretta i 2009 og er ei samanslåing av dei tre tidlegare programma Arbeidslivsprogrammet, Velferdsprogrammet og Internasjonal migrasjon og etniske relasjonar (IMER). VAM er den største forskingsinnsatsen på velferdsområdet og skal gi større innsikt i føresetnadene for eit berekraftig velferdssamfunn. Omfanget av midlane

som blir stilte til rådvelde, er ca. 850 mill. kroner, fordelt på ti år. For Arbeidsdepartementet er det viktig at VAM er med på å etablere ny og betre kunnskap om velferdssamfunnet, om arbeidslivet og om internasjonal migrasjon og etniske relasjonar. Ei grunnleggjande utfordring i åra framover er vedlikehald og utvikling av det norske velferdssamfunnet i møtet med aukande sosial og kulturell heterogenitet, globalisering av økonomi, politikk, arbeids- og næringsliv, kombinert med store demografiske, sosiale og kulturelle endringar. Utfordringane må møtast med handlingsretta kunnskap av høg kvalitet om den økonomiske, sosiale og normative berekrafta i velferdssamfunnet, med inklusjon og eksklusjon som sentrale perspektiv. VAM skal drive forskning som ser dei aktuelle relaterte områda i samanheng, og som gir ny kunnskap og innsikt.

18.2.8 Kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forvaltningsutøving

I tillegg til den breie og langsiktige sektorforskinga har Arbeidsdepartementet i politikkutviklinga og forvaltningsutøvinga behov for bidrag frå eksterne, forskingsbaserte analysar og utgreiingar. Formålet med desse analysane og utgreiingane er å styrkje kunnskapsgrunnlaget for Arbeidsdepartementet sine oppgåveløysingar. Dette gjeld mellom anna evalueringar av verkemiddel og tiltak innanfor departementet sitt ansvarsområde, men også forskning, utgreiing og formidling av forskning på sentrale politikk- og forvaltningsområde som Arbeidsdepartementet har ansvar for.

Dei to tilsynsstyresmaktene på arbeidsmiljø- og sikkerheitsområdet, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, initierer òg i nokon grad målretta FoU-oppdrag og -prosjekt.

På det arbeidsrettslege område har det vore behov for å styrkje kunnskapsgrunnlaget om den individuelle og kollektive arbeidsretten, utviklinga av parts- og organisasjonsforholda i arbeidslivet, lønn og lønnsdanning, forhandlingssystemet, avtaleverket, samarbeid og konflikt. Desse temaa er viktige for styresmaktene, og ikkje minst for partane i arbeidslivet. Arbeidsdepartementet har derfor gjennomført ekstraordinære og målretta tiltak for å sikre nødvendig langsiktig kompetanseoppbygging på dette feltet. Såleis har Arbeidsdepartementet i ein lengre periode finansiert programmet «Et europeisk perspektiv på kollektive aktørar og reguleringar» ved forskingsinstituttet Fafo. Det er mellom anna etablert eit tariffavtalearkiv og løpan-

de aktivitetar i samband med måling av organisasjonsgradar, tariffavtaledekning og konflikthomfang. Det er vidare utvikla kunnskap om ei rekkje tema, til dømes tvungen lønnsnemnd og folkeretten, minstelønn, tariffavtalar om rett til lønn under omsorgspermisjon, ved fødsel/omsorgsovertaking og ammeferie og lønnsforskjellar mellom kvinner og menn. Satsinga tilfører svært viktig kunnskapsoppbygging om det kollektive arbeidslivet både for partane i arbeidslivet, styresmaktene og samfunnet elles.

På arbeidsrettsområdet blei eit professorat i arbeidsrett ved Institutt for privatrett ved UiO finansiert i perioden 2004–2008. Frå 2008 blei det etablert eit fagleg utviklingsprosjekt for arbeidsrett ved det same instituttet. Det overordna målet for begge satsingane har vore og er å sikre at arbeidsrettsleg kompetanse innanfor både individuell og kollektiv arbeidsrett blir nødvendig sikra og vidareutvikla. Satsinga handlar for det første om den kollektive arbeidsretten. Grundig innsikt i reglane om forhandlingar og tariffavtalar, tariffoppgjør og arbeidskamp er vesentleg for at systemet skal fungere på ein formålstenleg måte. Det gjeld både i forholdet mellom organisasjonane i arbeidslivet og for spesialdomstolen på dette området, Arbeidsretten. Men satsinga gjeld også rettsreglane om dei enkelte arbeidsforholda. Eit viktig tema i denne samanheng er reglane om (mellombels) tilsetjingar og vern mot oppseiingar og avskjed. I tillegg kjem sentrale spørsmål som til dømes overdraging av verksemder, «privatisering», arbeidstid, permitteringar, nye kontraktformer og konkurranseklausular. For alle temaa er god, løpande innsikt i internasjonal rett og bakgrunn for dei nasjonale reguleringane sentralt, ikkje minst EØS- og ILO-retten.

Den overordna målsetjinga for utviklingsprosjektet innanfor arbeidsrett er å sikre at fagleg kompetanse blir bevart og utvikla på høgt nivå. Det er også eit viktig poeng med satsinga å styrkje undervisninga i arbeidsrett på universitetsnivå. Ved å utdanne fleire med kompetanse på høgare akademisk nivå legg ein dessutan til rette for at faget arbeidsrett kan bli betre forvalta og sikra i undervisning og i relevante profesjonelle samanhengar også utanfor dei juridiske lærestadene. Departementet vil i samarbeid med partane i arbeidslivet følgje nøye med på at desse målsetjingane blir nådde, og vurdere behov for eventuelle ytterlegare tiltak.

Kunnskapsfunksjonen til tilsynsetatane

Tilsynsetatane har ei sentral rolle for kunnskapsutviklinga på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet.

Dei yter og er forventa å yte bidrag til den nasjonale kunnskapsutviklinga på sitt ansvarsområde, mellom anna gjennom å samanstillе og leggje til rette relevante FoU-resultat og kunnskapsoversikter, avdekkje kunnskapshol og ta initiativ til nødvendige nye utgreiingar og FoU-prosjekt. Ei viktig oppgåve for tilsynsetatane er systematisering av erfaringane frå etatane sitt eige arbeid. Etatane skal sjå til at rolla deira som rådgivar og premissgivar for Arbeidsdepartementet er kunnskapsbasert. Etatane skal òg sørge for kunnskap om eiga måloppnåing og effektar av eigne verkemiddel og tiltak.

På kunnskapsområdet er det derfor viktig at tilsynsetatane er i nær kontakt, særleg med STAMI, men også med andre FoU-aktørar, om kunnskapsbehov på feltet. Eit godt samarbeid mellom FoU-aktørar og tilsynsetatane krev høg fagleg kompetanse hos tilsynsetatane, særleg når det gjeld korleis denne kunnskapen skal brukast i tilsynsprioriteringane. Dette er eit prioritert mål hos tilsynsetatane, med mellom anna tilsetjing av fleire medarbeidarar med doktorgradskompetanse. Tilsynsetatane kan mellom anna vise til eit interessant fellesprosjekt innanfor problematikken arbeidsrelaterte muskel- og skjelettlidingar.

18.2.9 Internasjonalt forskingssamarbeid

Ansvar for det internasjonale forskingssamarbeidet med omsyn til tilrettelegging av mellom anna rammevilkår følgjer i utgangspunktet sektorprinsippet. Men ansvaret for den overordna politikken for internasjonalt forskingssamarbeid ligg i Kunnskapsdepartementet og Forskringsrådet. Det er særleg viktige prosessar når norske styresmakter gir innspel til utforminga av EUs rammeprogram for forskning og utforminga av dei forskingspolitiske verkemidla innanfor EU. EUs rammeprogram inneheld element som gjeld arbeidslivsforskning, men arbeidsmiljø/arbeidshelseperspektivet har i liten grad vore omfatta fram til no.

Forskringsrådet prøver, i tillegg til å støtte norsk deltaking i EU-prosjekt, å styrkje det internasjonale forskingssamarbeidet gjennom prioritering av doktorgrads- og post.doc.-stipend i dei sektorretta satsingane. Dette vil føre til aktiv forskarutveksling og samarbeid med internasjonale forskingsmiljø.

Med utgangspunkt i EØS-avtalen er Noreg med i eit europeisk samarbeid på to sentrale område for forskings- og kunnskapsformidling på arbeidslivs- og arbeidsmiljøområdet:

Eurofound – The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,

også kalla Dublin-instituttet – blei oppretta som ein av dei tidlegaste EU-institusjonane, i 1975. Formålet med institusjonen er mellom anna å framskaffe kunnskap og informasjon, råd og ekspertise om levekår og forholda i arbeidslivet i Europa, og om «industrial relations» og større omstillingar i europeisk arbeidsliv. Dei primære brukarane av Eurofound er dei tre partane i EU: arbeidstakarane, arbeidsgivarane og styresmaktene, og dessutan EUs policyorgan. Eurofound har etablert fleire rapporterings- og observasjonssystem for å følge utviklinga på sentrale område innanfor europeisk arbeidsliv: The European Industrial Relations Observatory (EIRO), European Working Conditions Observatory (EWCO) og The European Restructuring Monitor (EMR). Eurofound gjennomfører vidare ei stor undersøking av utviklinga i det europeiske arbeidslivet (European Survey on Working Conditions), som er blitt teken opp att kvart femte år frå 1990. Noreg prioriterer medverknad her og har vore med i dei tre siste undersøkingane. Arbeidsdepartementet, saman med LO og NHO, representerer EFTA-/EØS-landa og har observatørstatus i det treparts-samansette styret for Eurofound. Noreg oppnemner òg nasjonale rapportørar til dei tre nemnde «observatoria» under Eurofound. Fafo er i samarbeid med STAMI tildelt ansvaret som nasjonalt rapporteringssenter for Noreg i perioden 2010 til 2014. Innrapporteringa omfattar data og rapportar om sentrale arbeidslivsforhold og -relasjonar. Internasjonale undersøkingar gir verdfulle bidrag til den norske kunnskapsutviklinga og til samanlikningar av utviklinga på feltet, jamfør også at data frå arbeidslivsundersøkinga er presenterte i kapittel 4, «Arbeidsmiljø og helse i Noreg i eit europeisk perspektiv». Det europeiske arbeidsmiljøkontoret i Bilbao, The European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) blei oppretta i 1994. Verksemda spelar ei viktig rolle for utforminga og gjennomføringa av den europeiske arbeidsmiljøpolitikken. Norske styresmakter, arbeidstakarorganisasjonar og arbeidsgivarorganisasjonar fekk i 2010, gjennom utviding av EØS-avtalen, formell observatørstatus i styret til Bilbao-kontoret. Arbeidstilsynet har gjennom mange år hatt eit uformelt samarbeid med Bilbao-kontoret og representerer styresmaktene i styret og koordinerer den norske deltakinga. Kontoret hjelper medlemslanda i EU og EU-kommisjonen med fagleg grunnlag for arbeidsmiljøreguleringar på europeisk nivå. Verksemda omfattar samarbeid om informasjonsinnhenting, opplæringsprogram og felles tilsynsprosjekt, med særleg vekt på førebygging og gode døme. I tillegg formidlar konto-

ret ny relevant forskning og statistikk om risiko på arbeidsplassen.

Også STAMI utgjør ei viktig kontaktflate mot internasjonale forskingsmiljø. Gjennom aktiv deltaking i nettverket Partnership for European Research on Occupational Safety and Health samarbeider instituttet med dei europeiske systerforskningsinstitutta sine om kunnskapsdeling og koordinering av europeisk forskning på arbeidsmiljøområdet. STAMI er i tillegg frå og med 2009 blitt godkjent som eit World Health Organization (WHO) Collaborating Centre på arbeidshelseområdet.

Det går føre seg eit viktig nordisk samarbeid knytt til arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga. Under Nordisk Ministerråd for arbeidsliv blir det mellom anna finansierte nyttige nordiske forskings- og utgreiingsprosjekt for rundt 5 mill. danske kroner årleg på arbeidsmarknads- og arbeidsmiljøområdet.

18.3 Forskingsbehov, oppfølging og tiltak

18.3.1 Behov for forskning på mange område

For den enkelte er arbeid ei kjelde til inntekt, økonomisk tryggleik, sosial inkludering og sjølvutvikling. Arbeidsplassen er såleis på den eine sida ein sentral arena for personleg utvikling og tilhøyrse. På den andre sida er det òg ein stad der ein kan bli utsett for fysiske, kjemiske og psykiske belastningar og risiko for plager og sjukdom. Om lag halvparten av dei som rapporterer om plager, meiner at dei har si årsak i arbeidet. Kunnskap om kva faktorar i arbeidslivet som fører til helseplager, og korleis dei kan førebyggjast, er hovudformålet med arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga og eit grunnlag for det førebyggjande arbeidet i verksemdene og hos partane og styresmaktene. Det er etter kvart solide haldepunkt for at forhold ved arbeidssituasjonen har mykje å seie for motivasjon, helse og arbeidsevne blant arbeidstakarane.

I løpet av dei seinaste åra har vi fått ny og betre kunnskap om kor viktige ein del spesifikke arbeidsrelaterte forhold, til dømes arbeidstidsordningar, er. Det finst også meir og betre kunnskap om følgjer av helseskadelege arbeidsmiljøforhold i form av til dømes kreft, hjarte- og karsjukdommar, depresjon, KOLS, allergiar og muskel- og skjelettlidingar. Likevel manglar vi framleis forskingsbasert kunnskap om samanhengen mellom arbeidsforhold og helse på mange område, samtidig som arbeidslivet og arbeidsplassane også er i stadig endring. Mangel på sikker kunn-

skap om årsakssamanhengar og mekanismar bak helseeffektar og endringar i arbeidsevne verkar inn på den evna aktørane, inklusive verksemdene og styresmaktene, har til effektiv førebygging og forbetring.

Arbeidsmiljøet og arbeidsfaktorar har mykje å seie for den store forskjellen i dødsfrekvens og helse mellom ulike folkegrupper som vi framleis har. Statistisk sentralbyrå har analysert dødstala i yrkeslivet frå 1960 til år 2000. Statistikken viser at det er store helseforskjellar mellom ulike yrkesgrupper, og til dels også forskjellar i forventa levealder, særleg hos menn. Pedagogar har lågast dødsfrekvens av alle yrkesgrupper, medan sjømenn og tilsette i hotell- og restaurantbransjen har høgst dødsfrekvens. Ingen yrkesgrupper er meir utsette for dødsulykker enn fiskarane. Medan ein mannleg kokk i gjennomsnitt kan vente å leve til han blir om lag 71 år, kan ein lektor vente å bli om lag ti år eldre. Ein kvinneleg servitør kan, statistisk sett, vente å bli drygt 79 år, medan ein kvinneleg lektor i gjennomsnitt lever vel fem år lenger. Sjølv om det er kompliserte forklaringar på desse forholda, og det også er faktorar utanfor arbeidslivet som er viktige, må det leggjast vekt på å utvikle betre innsikt i arbeidsvilkår og arbeidsmiljø innanfor dei ulike yrkesgruppene, og spesielt innanfor utsette grupper.

Det er viktig for å møte utfordringane i samband med inkluderande arbeidsliv og mangel på arbeidskraft i framtida at det blir utvikla eit betre kunnskapsgrunnlag om forholdet mellom arbeid og helse, slik at både verksemdene og styresmaktene aktivt kan utvikle og setje i verk effektive og målretta førebyggingsiltak, og også eit langt betre kunnskapsgrunnlag om effektive tilretteleggingstiltak. Det er vidare behov for meir kunnskap – ikkje berre om potensielle helseskadelege forhold i norsk arbeidsliv, men også om kva faktorar i arbeidssituasjonen som positivt fører til både god helse, trivsel og inkludering, redusert sjukefråvær og redusert fråfall frå arbeidslivet.

Dei største diagnosegruppene for utstøying frå arbeidslivet gjennom langtidsfråvær og uføretrygding er muskel- og skjelettlidingar og psykiske lidingar. Det finst framleis lite sikker kunnskap om samanhengen mellom arbeid og helseproblem knytte til desse lidingane og det store omfanget av fråfall av arbeidstakarar i arbeidsdyktig alder.

Det finst få klare forskingsresultat om forhold i arbeidslivet som har innverknad på meistring og deltaking eller fråfall og uførleik. Trass i mange års forskning er mekanismane for ei rekkje arbeidsrelaterte helseeffektar enno ukjende. Det inneber

at ein enno ikkje forstår utviklinga av ei rekkje subjektive helseplager, som til dømes muskel- og skjelettsmerter, trøytteleikstilstandar, oppleving av utmatting og at ein er utbrend, og plager i samband med lågdoseeksponeringar av kjemiske substansar eller fysiske faktorar. Det er også behov for meir kunnskap om kva som bestemmer og påverkar arbeidsvilje, haldningar og pensjonering.

Det er òg framleis mangel på forskingsbasert kunnskap om mange kjemiske og fysiske arbeidsmiljøfaktorar som fører til helserisiko, og det er eit godt stykke att før ein kan seie at slike «tradisjonelle» arbeidsmiljøproblemstillingar ikkje lenger utgjer noka utfordring i arbeidslivet. Arbeidet med å førebyggje skadar og plager i samband med slike meir tradisjonelle arbeidsmiljøutfordringar må understøttast av forskingsbasert dokumentasjon. Utviklinga av nanoteknologi med mogleg helseskadelege nanopartiklar er eit døme på eit område der det er stort behov for ny kunnskap om både mogleg helseskade og førebyggjande tiltak, jf. punkt 21.3.5, om nanomateriale og arbeidsmiljø.

Utviklinga innanfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har drive fram store endringar i produksjonsprosessar og organiseringa av arbeid. Ny teknologi kan gi både positive og negative bidrag til arbeidsmiljøet, til dømes kan det føre til større fleksibilitet og meir interessante arbeidsoppgåver. På den andre sida kan utviklinga innanfor IKT føre til auka krav i form av tidspress, kompetanse og det å vere tilgjengeleg. Det kan mellom anna verke som om skiljet mellom arbeidstid og fritid blir viska bort, noko som kan gjere det vanskeleg å få nok kvile og restitusjon. I verksemdene skjer det raskare organisatoriske endringar enn tidlegare. Ein del forskning har òg peikt på at både omstillingsprosessane i seg sjølv og nye organisasjonsformer og rammevilkår for næringslivet kan ha konsekvensar for helse og yrkesdeltaking.

Helseskadar som følgje av skadelege arbeidsforhold dreiar seg ofte om samansette belastningar og eksponeringsforhold, der summen av små eksponeringar og belastningar over lang tid kan utvikle seg til alvorleg sjukdom og plager. For å utvikle ny solid kunnskap er det derfor nødvendig med ein systematisk og langsiktig forskingsinnsats. Mellom anna vil det vere behov for undersøkingar som kartlegg kompliserte samanhengar både om arbeidsforhold, helse, kompetanse, motiv, haldningar, sjukefråvær og pensjonering. Slike undersøkingar må følgje mange individ og verksemdar over tid (prospektive, longitudinelle undersøkingar).

Utviklinga mellom anna innanfor biologisk grunnforskning den siste tida har opna for nye metodar som tillèt ny forskning på årsaker og mekanismar på dei fleste felt innanfor arbeidsmiljøområdet.

Forvaltning av trygd, forsikrings- og erstatningsordningar i tilknytning til yrkesskadar og yrkessjukdom krev særleg god kunnskap om årsakssamanhengar mellom yrkesmessige eksponeringar og effektar i form av sjukdom og skade. Dette gjeld ikkje minst muskel- og skjelettlidingar og psykiske lidningar, men også andre sjukdommar, som det så langt har vore vanskeleg å forske på, eller av andre grunnar ikkje er blitt særleg forska på, under dette sjukdommar i yrke som er dominerte av kvinner.

18.3.2 Oppfølging av forskingsbehova på arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet

Det er såleis forskingsbehov på mange område innanfor feltet arbeidsmiljø og arbeidshelse, der forskingsverksemda utgjer eit viktig grunnlag for at både verksemdene og aktørane i arbeidslivet og styresmaktene skal kunne følgje opp det ansvaret dei har, på ein god og effektiv måte. I tillegg til ei solid og langsiktig finansiering og forvaltning av det nasjonale forskingsinstituttet STAMI vil Arbeidsdepartementet, i samarbeid med Noregs forskingsråd, medverke til at dei sentrale temaområda på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet blir dekte gjennom programsatsingane i Forskingsrådet. Det er svært viktig med ei slik stabil finansiering også for å halde oppe og utvikle den norske forskingskompetansen på feltet ved å fremje relevans og høg vitenskapleg kvalitet gjennom sunn konkurranse mellom FoU-miljøa via dei tradisjonelle vurderingskriteria til Forskingsrådet.

I tidlegare periodar har Noregs forskingsråd og forgjengarane til Forskingsrådet som nemnt hatt ein eller fleire spesielle programaktivitetar på arbeid og helse-området og på den meir brukretta tiltaks- og intervensjonsorienterte arbeidsmiljøforskninga. Etter 2005 har det ikkje vore særskilde programsatsingar på dette feltet, bortsett frå HMS-forskninga i PETROMAKS. Intensjonen til Arbeidsdepartementet og Forskingsrådet har vore i størst mogleg grad å integrere arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskninga i dei breiare programsatsingane i Sjukefråværsprogrammet og det tidlegare Arbeidslivsprogrammet, no VAM. Erfaringane er likevel at arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskninga ikkje er blitt tilstrekkeleg dekt innanfor ramma av programma til Noregs forskingsråd dei siste åra. Det kan vere fleire grunnar til dette, mel-

lom anna at store og overordna program er godt eigna til strategiske prioriteringar på overordna nivå og til å dekkje breiare problemstillingar. Men det er samtidig ei kontinuerleg utfordring å skulle sikre strategisk utvikling og prioritering av dei mange underområda i dei større programma.

Ei anna utfordring er å utforme program som går på tvers av disiplinar, fagområde og vitenskapleg kultur. Denne problemstillinga, særleg knytt til dei samfunnsvitenskaplege versus dei naturvitenskaplege/medisinske disiplinane, har gjennom alle år vore ei stor utfordring når det gjeld Forskingsrådet sine satsingar innanfor arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga.

Arbeidsdepartementet tok med utgangspunkt i desse utfordringane hausten 2010 initiativ overfor Forskingsrådet og sentrale partar i arbeidslivet for å drøfte korleis dette forskingsfeltet og denne tematikken betre kan sikrast innanfor ramma av Noregs forskingsråd og Arbeidsdepartementet sine løyvingar til Forskingsrådet. Det er på denne bakgrunn semje om at Sjukefråværsprogrammet i den siste funksjonsperioden 2011–2016 skal ha ein revidert profil og ei revidert innretning. Såleis skal programmet i tillegg til dei opphavlege temaområda også omfatte forskning om arbeidshelse og arbeidsmiljø som sjølvstendige tema, det vil seie ikkje berre relatert til sjukefråvær og uføretrygding.

Det er vidare ei målsetjing at Sjukefråværsprogrammet i større grad legg vekt på forhold som er viktige for å førebygge at det oppstår uhelse, sjukdom og fråvær i arbeidslivet. Vidare er det viktig ikkje berre å sjå på risikoforhold ved arbeid og arbeidsmiljø som kan gi helseskade, men like mykje på kunnskap om kva for faktorar og mekanismar i arbeidsmiljøet som medverkar positivt til å skape eit godt arbeidsmiljø, og til at arbeidstakarane beheld helsa og står lenger i arbeid. Det er dessutan behov for god tiltaksforskning i denne samanhengen.

I det vidare arbeidet i Sjukefråværsprogrammet skal det òg takast initiativ til ein gjennomgang av status for den eksisterande arbeidshelseforskninga og i kva grad den tilgjengelege forskingskapasiteten og kompetansen på arbeidshelsefeltet er god nok. Dette må ein òg sjå i nær samheng med behovet for forskingsbasert undervisning, utdanning og opplæring av ei rekkje fagprofesjonar, mellom anna legar, psykologar og andre helsearbeidarar, og dessutan rådgivarar og avgjerdstakarar på HMS-området, jf. mellom anna dei arbeidsmedisinske avdelingane, BHT-personell og HMS-ansvarlege i verksemdene. Det kjem ei nærare drøfting under punkt 18.4 og punkt 18.5.

Det blir også viktig å utvikle eit godt samarbeid og å gjennomføre ei god koordinering av relevante prosjekt og aktivitetar på tvers av særleg Sjukefråværsprogrammet og HMS i PETROMAKS, sjå nedanfor.

Innanfor ramma av eigne FoU-midlar i Arbeidsdepartementet vil ein i tillegg søkje å dekkje sentrale forskingsbehov knytte til politikk- og forvaltningsutviklinga på området. Mellom anna er det ønskjeleg å gjennomføre gode målretta og handlingsorienterte bransjekartleggingar og analysar over forholda, utfordringane og rammevilkåra i utsette og useriøse bransjar, som kan liggje til grunn for aktuelle framtidige trepartsbransjeprogram. I første omgang er det teke initiativ til å få utført ein slik bransjeanalyse av reinhaldsbransjen. Sjå nærmare omtale av trepartsbransjeprogram og det vedtekne pilotprosjektet innanfor reinhald i punkt 13.4.2, om treparts bransjeprogram.

Arbeidsdepartementet vil også vurdere korleis tilsynsetatane, det vil seie Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, kan vidareutvikle kunnskapsfunksjonane sine, mellom anna i kva grad etatane kan gjennomføre eksterne utgreiningar og mindre forskingsoppdrag av stor relevans for tilsynsverksemda.

18.3.3 Særskilde forskingsbehov på HMS-området i petroleumsverksemda

Utvikling av ny teknologi, kunnskap og metodar gjennom FoU er ein vedvarande føresetnad for å nå ambisjonen om at petroleumsverksemda på norsk sokkel skal vere verdslaiande innanfor HMS. FoU er samtidig eit viktig element i partsamarbeidet som må til for å utvikle eit godt reguleringsregime som partane er einige om, og for å implementere tiltak på alle organisatoriske nivå.

Basert på innspel frå Petroleumstilsynet og Forskningsrådet, saman med evalueringa av HMS i PETROMAKS, er det identifisert eit sett sentrale HMS-utfordringar både for petroleumsverksemda og forskingsmiljøa i åra framover:

Generelt har det har vist seg at fleire teknologiske løysingar, løysingar som (primært eller sekundært) kan redusere faren for at det skal skje uønskte hendingar, og/eller som kan avgrense konsekvensane for menneske, miljø eller økonomiske verdiar, ikkje er blitt implementerte i næringa, som ei følgje av manglande høve til å teste ut og kvalifisere løysingane til bruk i næringa. Fleire aktørar, mellom anna aktørar som har utvikla teknologi finansiert gjennom offentlege midlar, ser dette som ei av dei største hindringane

for at teknologien skal bli teken i bruk. Dette forholdet påverkar igjen viljen til å satse på utvikling av ny teknologi, då ein veit kor vanskeleg det er å få på plass den siste biten av teknologiutviklinga. Mange gode idear og løysingar endar derfor opp på teiknebrettet, eller i form av berre ein prototype. Det bør vurderast om ein ved tildeling av offentlege FoU-midlar kan leggje opp til større grad av føringar for å leggje til rette for at gode teknologiske løysingar på ein enklare og raskare måte kan bli implementerte i næringa. Tilsvarende bør det vurderast korleis ein betre kan leggje til rette for kvalifisering av teknologi og løysingar, mellom anna nye konsept som i realiteten fører til for store kostnader til at ein enkelt aktør, eller eit enkelt prosjekt (til dømes utbygging av eit felt), har økonomi til å kunne forvare slike kostnader og slik risiko.

Strukturelle endringar i næringa, mellom anna eit nytt aktørbilete på norsk sokkel, nye driftsformer, aukande alder på innretningane i petroleumsverksemda, petroleumsaktivitet i kystnære område og i arktiske og subarktiske strøk, HMS-konsekvensar av klima- og miljøutfordringar, til dømes CO₂-fangst og -lagring og fornybar energi til havs, er nokre av utfordringane som er vurderte som viktige for HMS-arbeidet i perioden framover.

Ulykka på Deepwater Horizon i Mexicogolfen understrekar behovet for å prioritere kunnskapsutvikling relatert til førebygging av storulykker generelt og viser i tillegg eit spesielt behov for kunnskapsutvikling relatert til førebygging av utblåsingar. Det bør leggjast vekt på mellom anna vidareutvikling av risikovurderingar som blir lagde til grunn for brønndesign og brønnskonstruksjon. Det bør òg satsast vidare på utvikling av løysingar som kan gi tidleg varsel om avvikssituasjonar og støtte til avgjerder under bore- og brønnooperasjonar. Vidare må ein gå igjennom i kva grad erfaringar frå Deepwater Horizon bør prege kompetansekrav, trening og øvingar for personell som er involvert i brønndesign, brønnskonstruksjon og brønnsk kontroll.

Hendinga på Deepwater Horizon demonstrerer dessutan behov for utvikling av tekniske, operasjonelle og organisatoriske løysingar som raskast mogleg kan stanse ei utblåsing. Vidareutvikling av brønnsk kontrollmetodar og utstyr må få særleg høg prioritet. I den samanheng må det leitast både etter løysingar som kan takast i bruk i den enkelte bore- og brønnaktiviteten, og etter kollektive beredskapsløysingar som aktørane kan ha tilgang til.

Deepwater Horizon-ulykka tyder på at det, i tillegg til kunnskapsutvikling omkring regulerings-

regime, bør forskast på verkemiddel som kan styrkje krava til etterleving utover oppfølging frå styrkesmaktene. Det er fleire tema relaterte til storulykker som framleis synest å fortene merksemd i FoU-satsinga framover, mellom anna rammevilkår gitt av leiinga, handtering av målkonfliktar og kunden si makt versus entreprenøren si makt. FoU på desse temaa bør bli meir løysingsorientert.

At kontekst og rammevilkår (både globale, nasjonale, lokale og interne) står sentralt når det gjeld styring av risiko, er mellom anna stadfesta gjennom granskning av større industrielle ulykker, nasjonalt og internasjonalt. Det er derfor behov for vidare forskning relatert til verdien av rammevilkår for HMS. Rammevilkår for styring av storulykke- og arbeidsmiljørisiko, og at risikostyringa blir ein meir og meir integrert del av verksemdsstyringa, bør vere ein sentral del av denne forskinga.

Det har vore og er framleis merksemd omkring arbeidstidsordningar som blir brukte i petroleumsverksemda til havs og på land. Det er sett i gang forskingsprosjekt for å undersøkje risiko knytt til arbeidstidsordningar i petroleumsnæringa under HMS i PETROMAKS-programmet. Det er prosjekt som skal følgje utsette arbeidstakarar over ei lengre årrekkje for å undersøkje mellom anna kva effekt ulike arbeidstidsordningar har når det gjeld helse og fråfall frå arbeidslivet. Desse prosjekta er førebels finansierte berre for tre år, og det er behov for å vidareføre denne forskinga dersom ho skal kunne gi svar på dei spørsmåla som er reiste.

Det er viktig å understreke at mange problemstillingar som gjeld petroleumsverksemda, mellom anna helseeffektar av dei spesielle arbeidstidsordningane, har stor overføringsverdi til landbasert verksemd og til andre sektorar og bransjar. Gjennom kunnskapsoppbygging i ein relativt oversiktleg og velorganisert sektor kan både forskingsmiljø og leverandørbedrifter bli effektive brubbyggjarar og formidlarar mot aktørar utanfor petroleumsverksemda. Samarbeid med andre styresmakter bør også utnyttast for å få større interesse for HMS i samfunnsfagleg, økonomisk og teknologisk forskning (til dømes CLIMIT, GASSMAKS og PETROMAKS).

Eit anna viktig område med potensiell overføringsverdi er arbeidsrelatert kreft. Kreftregisteret har samla data frå 1999 til ei større kreftundersøking blant offshorearbeidarar. Denne studien er designa slik at han ikkje berre kan seie noko om førekomst av kreft, men òg peike på årsaksforhold. Dette er avhengig av at studien blir vidareført for framtidige analysar og koplara mot studiar

av noverande og historiske eksponeringsforhold som blir gjennomførte i næringa.

Forskinga som gjeld dykkeaktivitetar på norsk sokkel, bør også framover vere eit prioritert område innanfor HMS-satsinga. Med tanke på at det framleis er behov for dykking i samband med både vedlikehald og nye installasjonar, er det viktig å halde oppe og vidareutvikle brei norsk forskingskompetanse på området. For aktørane i petroleumsverksemda er det viktig med tilgang både på helsefagleg grunnforskning og meir operativt innretta eller bruksretta forskning, der også behovet for nyrekruttering gjennom utdanningsystemet blir dekt.

Dei nærmaste åra bør det også leggjast særleg vekt på temaområda CO₂-handtering og løysingar for meir miljøvennleg energi. Her blir det investert store ressursar i nye system og driftsmodellar, der HMS må integrerast, og der kunnskapsoverføring frå petroleumsverksemda kan vere særleg relevant, sidan det er ei vesentleg overlapping med aktørane i petroleumsverksemda, både med omsyn til bedrifter og forskingsmiljø. I Forskningsrådet ligg det godt til rette for ei slik kopling ved at forskingsprogramma PETROMAKS, DEMO2000, RENERGI og CLIMIT, saman med Forskningscenteret for Miljøvennlig Energi (FME), utgjer kjernen i den nye Avdeling for energi og petroleum.

Når det gjeld samspelet mellom HMS-forskinga i petroleumsverksemda og meir helseorienterte forskingssatsingar retta direkte mot arbeidslivet, finst det som nemnt openberre tematiske fellesinteresser på fleire område. Det kan vere tema som årsaker til sjukefråvær, effektar av fysiske og psykiske belastningar og verdien av organisatoriske og kulturelle rammevilkår i verksemdar.

Det burde også vere eit potensial for samspel og initiativ mellom HMS-forskinga i petroleumsverksemda og forskingsaktivitetar på området arbeidsulykker, særleg i små verksemdar. Dette er per i dag eit «underforsa» område. Det finst forskingsmiljø i Noreg som har stor kunnskap og kompetanse om ulykkesrisiko og risikohandtering, men desse miljøa arbeider særleg mot petroleumsverksemda og samferdselssektoren, der det finst midlar som gjer det mogleg med oppdragsforskning. I norsk landbasert verksemd har dei fleste verksemdene (om lag 75 prosent) under 20 tilsette, og det blir i for liten grad gjennomført forskning mot desse verksemdene med sikte på å førebyggje arbeidsrelaterte dødsfall og skadar. Med bakgrunn i at både risikoforhold og kor sårbar ein er med omsyn til ulykker og

skade, truleg er større i små føretak enn i store, er det viktig å skaffe kunnskap om både risikoforhold og vellykka intervensjonar i små verksemder.

Det skal i denne samanheng nemnast at det også er behov for forskning innanfor arbeidsmiljø og helse i primærnæringane, og at det i Prp. 133 S (2009–2010), *Jordbruksoppgjøret 2010 – endringer i statsbudsjettet for 2010 m.m.*, blei gitt føringar om å prioritere forskning på HMS i landbruket. I tillegg blei det vist til utgreiinga En kunnskapsstatus om HMS og ulykker¹ som gav grunnlag for å prioritere forskingsprosjektet «Sikkerhetskultur, arbeidshelse og ulykker i norsk landbruk – situasjonsbeskrivelse og framtidige utfordringar» ved fellesutlysinga med forskingsprogrammet «Natur og Næring» i 2011. Styret for forskingsmidlar over jordbruksavtalen har løyvd totalt 5,6 millionar kroner over fire år til prosjektet, som startar opp i løpet av 2011. Totalt er det løyvd 12,2 millionar kroner til forskingsprosjektet. Norsk senter for bygdeforskning står for prosjektleiinga, og dei samarbeider med Arbeidsmedisinsk avdeling ved St. Olavs Hospital i Trondheim og International Research Institute of Stavanger (IRIS). Hovudmålet for prosjektet er å skaffe fram ny kunnskap om sikkerheitskulturen, arbeidshelsa til aktørane og arbeidsulykker, som igjen kan bidra til å redusere talet på ulykker i norsk landbruk.

18.3.4 Oppfølging av dei særskilde forskingsbehova på HMS-området i petroleumsverksemda

Med bakgrunn i denne gjennomgangen må det konstaterast at det er eit klart behov for ei vidare satsing på HMS-forsking i petroleumsverksemda når den noverande programperioden går ut i 2011, slik at Arbeidsdepartementet tek sikte på å vidareføre sine rammer til HMS-forsking i petroleumssektoren.

Med omsyn til den vidare organisering av HMS-forskinga i petroleumsnæringa tilrår den tidlegare omtalte evalueringsrapporten ei vidareføring av dagens modell for HMS-forskinga, det vil seie framleis integrert i PETROMAKS. Det blir tilrådd eit styrkt inngrep både mot næringa, mot aktørar hos styresmaktene og mot tilgrensande satsingar. Formålet er å styrkje kunnskapsoverføring og implementering av konkrete løysingar, samtidig som forskingsmiljøa blir trekte inn i arbeidet med tverrsektorielle og fleirfaglege utfor-

dringar. Generelt er det eit stort behov for å styrkje den framtidige formidlinga og kunnskapsspreiinga frå satsinga.

Det pågåande store PETROMAKS-programmet blir avslutta i 2013. Forskingsrådet har i samarbeid med Olje- og energidepartementet sett i verk ein brei gjennomgang av resultat, erfaringar og framtidige forskingsbehov. Dette skal, saman med Olje- og energidepartementet sin eigen gjennomgang av den samla FoU-porteføljen sin, etablere eit kunnskapsgrunnlag for den framtidige petroleumsforskninga. Kunnskapsgrunnlaget er tenkt å resultere i ein ny programplan i 2012, og den framtidige HMS-satsinga kan såleis på ei god måte bli integrert og kopla til det framtidige petroleumsprogrammet. Arbeidsdepartementet vil samarbeide nært med både Olje- og energidepartementet og Forskingsrådet for å utvikle ein mest mogleg formålstenleg framtidig satsing og organisering.

Det er vidare svært viktig at HMS blir integrert på ein langt betre måte også i tilknytning til forskinga på dei sentrale nye energiformene og reinseteknologiar. Såleis må HMS-tematikken inn mellom anna i program/satsingar som CLIMIT, RENERGI, GASSMAKS og tilsvarande nye framtidige satsingar.

Arbeidsdepartementet vil òg samarbeide nærmare med Olje- og energidepartementet om OG 21, «Olje og gass i det 21. århundre», som blei etablert av Olje- og energidepartementet i 2001. Formålet med OG 21 er å sikre ei effektiv og miljøvennleg verdiskaping for norske olje- og gassressursar gjennom eit samordna engasjement innanfor petroleumsklyngja når det gjeld utdanning, forskning, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering. OG 21 skal inspirere til utvikling og bruk av betre kompetanse og teknologi. Ei hovudoppgåve for OG 21-styret er å utarbeide ein nasjonal strategi som skal vere retningsgivande for næringa og styresmaktene sin samla teknologi- og forskingsinnsats.

OG 21 er derfor ein viktig premissleverandør for teknologiutviklinga og kunnskaps- og forskingsutviklinga på sokkelen. Det er også eit svært relevant forum for styresmaktene som har ansvar for HMS i petroleumsnæringa, å vere med i, for å sikre at dei sikkerheitsmessige utfordringane blir integrerte og tekne omsyn til i dei sentrale strategiske vala av framtidig teknologi og utvikling. Arbeidsdepartementet og Olje- og energidepartementet er einige om at det skal vurderast nærmare korleis det på ein formålstenleg måte kan takast HMS-omsyn og omsyn til HMS-styresmaktene i OG 21 framover.

¹ Storstad, O. mfl. (2009). *Helse, miljø og sikkerhet i landbruket. En kunnskapsstatus om HMS og ulykker*

Forskinga på HMS i petroleumsverksemda er, gjennom PETROMAKS-programmet, blitt tilført vesentlege økonomiske ressursar frå næringslivet. I den vidare satsinga bør likevel både petroleums- og energinæringa elles utfordrast til å styrkje den systematiske finansieringa av HMS-forskinga, både for å sikre den strategiske forankringa, styrkje koplinga til prioriterte utfordringar og for å fremje erfaringsoverføringa i samband med tverrsektorielle problemstillingar. Her må både forskingsmiljøa og leverandørbedriftene utfordrast til å spele ei aktiv rolle.

18.4 Forskingsbasert undervisning og utdanning i arbeidsmiljø og arbeidshelse

Det er ei sentral oppgåve å stimulere til sterkare FoU-miljø på arbeidsmiljø- og helseområdet. Dette er eit tverrfagleg område som spenner frå det naturvitskaplege området, via medisin og helsefag, til samfunnsvitskap. Det inkluderer område som yrkeshygiene, arbeidstoksikologi, arbeidsfysiologi, ergonomi/fysioterapi, arbeidspsykologi, sosiologi, bedriftssjukepleie og arbeidsmedisin. Universitets- og høgskulesektoren i Noreg prioriterer forskning på arbeidsmiljø- og arbeidshelseproblemstillingar i beskjeden grad, og studentane møter i liten grad forskning på arbeidsmiljøområdet. Det forskingsbaserte undervisningstilbodet innanfor arbeidsmiljøområdet er varierende og lite samordna. Forskingstilknytninga er eit viktig ledd i kvalifiseringa til mange profesjonsyrke som mellom anna skal følgje opp personar med arbeidsrelaterte helseplager. Det er viktig å auke den forskingsbaserte kunnskapen om arbeid og helse i dei helsefaglege utdanningane og i undervisninga.

Førebygging av skadar og sjukdom som har si årsak i arbeidsmiljøet, er samfunnsmessig sett eit svært viktig område. Regjeringa er oppteken av at det er betre og meir meningsfullt å førebyggje enn å reparere. Dette gjeld innanfor helse/medisin generelt – og i endå høgare grad innanfor arbeidsmiljøområdet. Førebygging av til dømes livsstilsjukdommar har vist seg å vere ei stor utfordring. I utgangspunktet ligg forholda av fleire grunnar betre til rette for å fjerne eller redusere helseskadelege påverknader i arbeidsmiljøet enn på enkelte andre område.

Arbeidsmedisinen høyrer inn under fagfeltet førebyggjande medisin. Frå 1970-talet blei det etablert ein spesialitet i yrkesmedisin i Noreg, med

hovudvekt på arbeidsmedisinsk og indremedisinsk praksis ved sjukehusa. På 1980-talet var det berre i overkant av ti spesialistar innanfor dette fagområdet. Utbygging av bedriftshelsetenesta (BHT) i Noreg, med eit aukande tal på bedriftslegar, førte til forslag om ein eigen spesialitet for bedriftslegar i bedriftsmedisin. Sidan bedriftslegar og legar ved dei arbeidsmedisinske institusjonane arbeider innanfor det same faget, i høvesvis første- og andrelinjetenesta, blei resultatet av denne prosessen at det i 1993 blei oppretta ein felles spesialitet i arbeidsmedisin, som mellom anna krev fire års arbeidsmedisinsk teneste, av det minst eitt år ved ein arbeidsmedisinsk institusjon og minst eitt år i ei bedriftshelseteneste. Per i dag er det vel 220 spesialistar i arbeidsmedisin i Noreg.

Norsk yrkeshygienisk foreining står for utdanning og sertifisering av yrkeshygienikarar, og denne sertifiseringa er nyleg blitt godkjend også internasjonalt gjennom International Organization for Occupational Hygiene. Opptakskravet er minimum tre års teknisk-naturvitskaplege studium ved godkjent universitet eller høgskule og minimum sju års relevant arbeidserfaring med minst 50 prosent yrkeshygiene. Dette kravet kan likevel reduserast med to år dersom ein har universitetsutdanning av høgare grad.

Psykologforeininga har i tråd med regjeringa sin strategiplan for arbeid og psykisk helse oppretta ein spesialitet i klinisk arbeidspsykologi som skal gjere psykologar spesielt i stand til å møte arbeidsrelaterte utfordringar både på individ- og verksemdsnivå. Målet med opprettinga av spesialiteten er å auke innsatsen for å halde oppe tilknytninga til arbeidslivet for enkeltindivid og for at klinisk arbeidspsykologi skal kunne utvikle ein spesifikk metodikk som er særleg eigna for dette formålet. Fordjuping i klinisk arbeidspsykologi består av rettleidd praksis, kurssamlingar, litteratur og skriftleg arbeid. Vidare har ein òg ein eigen spesialitet i organisasjonspsykologi. For opptak til spesialitetsprogrammet krevst det minst fem årsverk praksis som psykolog.

STAMI tilbyr ei rekkje kurs innanfor fleire fagfelt på arbeidsmiljøområdet, og dessutan kurs som skal dekkje sjølve feltet. Dette er kurs som ofte er baserte på eiga forskning ved instituttet, med undervisningsbidrag frå forskarane ved instituttet. Dette dekkjer i nokon grad opp for det manglande undervisningstilbodet ved utdanningsinstitusjonane i Noreg, men gir ikkje formell kompetanse for kursdeltakarane i form av studiepoeng.

18.5 Kompetansen til fagpersonalet

Arbeidsmedisinsk forskning har som eit av hovudpremissane sine å identifisere helseskadelege forhold i arbeidslivet, som dermed kan vere gjenstand for førebyggjande tiltak. Dette gjer forskingsprosjekt innanfor arbeidshelse svært relevante og samfunnsmessig viktige, ofte med direkte implikasjonar for konkret førebygging i arbeidsmiljøet. Undervisning og opplæring av rådgivarar (til dømes BHT-personell), avgjerdstakarar (til dømes styresmakter og HMS-ansvarlege) og andre aktørar innanfor arbeidsmiljø og arbeidshelseområdet må vere basert på oppdaterte resultat frå den nyaste forskinga på området. Effektiv førebygging føreset ein tett kontakt mellom arbeidsmiljøforskarar og andre aktørar innanfor arbeidshelseområdet. Slik kompetanse finst berre i avgrensa grad ved universitetsmiljøa i dag, og dette er ei utfordring det er behov for å vurdere nærmare. Trass i forskingsaktiviteten i dei norske arbeidsmedisinske miljøa dei siste tiåra, med produksjon av ei stor mengd doktorgradar, har det ikkje vore stillingar tilgjengeleg for vidare forskarutdanning, med unntak av ved STAMI. Det har ført til at fagområdet har mist mange kvalifiserte personar, som har gått over til heilt andre fagområde eller praktiserer som bedriftslegar. Det har igjen ført til mangel på akademisk kompetanse på det arbeidsmedisinske området generelt.

Mangel på forskingskompetent fagpersonell, i tillegg til at universiteta ikkje har lagt vekt på arbeidsmedisin i utdanninga av studentar, har ført til at arbeidsmedisinen har vore lite synleg i utdanninga av norske legar. Det har igjen ført til eit svært avgrensa undervisningstilbod i arbeidsmedisin ved dei medisinske fakulteta, spesielt ved UiO, der det i løpet av medisinstudiet berre blir undervist 4–6 timar totalt innanfor fagområdet. Med slik avgrensa kapasitet og rettleiarkompetanse vil doktorgradsutdanning av arbeidsmedisinarar ved universiteta i stor grad avgrense seg til formelt samarbeid med eksterne aktørar som STAMI og dei arbeidsmedisinske avdelingane ved helseføretaka. Det reduserer òg sjansane for universitetsfinansiering av stipendiatar på dette fagfeltet, på lik linje med dei fleste andre fagfelt. Dette understrekar ytterlegare kor viktig mellom anna programforskning og -finansiering er for å halde oppe eit tilfredsstillande nivå på arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskninga.

Det finst om lag 225 spesialistar i arbeidsmedisin i Noreg. I løpet av perioden 2007–2016 må 70 nye spesialistar utdannast som følgje av pensjonsavgang. I tillegg kjem større behov for spesialistar

ved dei arbeidsmedisinske avdelingane og ved bedriftshelsetenesta, slik den nye bransjeforskrifta krev, og i tillegg strengare krav til kompetanse i samband med godkjenningsordninga for bedriftshelsetenesta. Totalt er det varsla at det er behov for om lag 150 nye spesialistar i arbeidsmedisin i løpet av neste tiårsperiode dersom ein skal halde oppe aktivitetsnivået vi har i dag, og for å oppfylle behovet i samband med godkjenningsordninga for bedriftshelsetenesta og bransjeforskrifta.

Det er etablert arbeidsmedisinske avdelingar ved dei regionale helseføretaka i Oslo (Ullevål), Bergen (Haukeland), Trondheim (St. Olavs Hospital), Skien (Telemark HF) og Tromsø (Universitetssykehuset i Nord-Norge). Drifta av desse avdelingane fell inn under det faglege ansvarsområdet til helse- og omsorgsministeren. I tillegg er det etablert ein arbeidsmedisinsk poliklinikk ved STAMI. Drifta av dette instituttet fell inn under det faglege ansvarsområdet til arbeidsministeren.

Dei arbeidsmedisinske avdelingane driv førebyggjande arbeidsmiljøarbeid, individretta behandling (til dømes pasientundersøkingar, sakkunnigvurderingar og pasientbehandling ved arbeidsmedisinsk poliklinikk), opplæring/undervisning, kompetansebygging (mellom anna spesialistutdanning av arbeidsmedisinarar) og arbeidshelse- og arbeidsmiljøforskning. Avdelingane legg vekt på å vere kompetanseinstitusjonar for mellom anna styresmaktene, helsetenesta, NAV, det miljøretta helsevernet i kommunane, bedriftshelsetenesta, arbeidsgivarar, arbeidstakarar/pasientar og fastlegar.

Dei arbeidsmedisinske avdelingane har såleis svært viktige funksjonar, mellom anna regionalt med omsyn til individretta behandling og opplæring/undervisning i førebyggjande arbeidsmiljøarbeid. Oppgåva i samband med spesialistutdanning av arbeidsmedisinarar er svært viktig, jamfør mellom anna intensjonen om vidare utvikling av bedriftshelsetenesta i Noreg.

I 2007 vedtok derfor partane i IA-avtalen å styrkje utdanningskapasiteten ved dei arbeidsmedisinske avdelingane med 20 mill. kroner i øyremerkte midlar per år frå 2008. Midlane blei fordelte gjennom ei omdisponering frå tiltaket «Raskare tilbake». Midlane skulle gå til oppretting av overlegestillingar og utdanningsstillingar, noko som ville ha styrkt tenestekapasiteten og utdanningskapasiteten i dei arbeidsmedisinske avdelingane. Samtidig løyvde IA-partane 2,5 mill. kroner i øyremerkte midlar per år for å styrkje STAMI si rolle som nasjonal koordineringseining for dei arbeidsmedisinske avdelingane. Ein føresetnad

for desse tiltaka var at dei skulle innebere ei reell styrking av avdelingane, og at midlane kom som supplement til dei signala som blei gitt i Helse- og omsorgsdepartementet si styringslinje om styrking av avdelingane. Det blei stilt tydelege krav til rapporteringa av bruken av midlane og effekten av tiltaka. Vidare blei det avsett 2 mill. kroner til ei uavhengig evaluering av verksemda ved dei arbeidsmedisinske avdelingane.

Evalueringa konkluderte mellom anna med at den arbeidsmedisinske kompetansen var svært sårbar, men at han mellombels blei sikra ei viss fornying gjennom ekstraløyvinga frå det dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den samla utgreiingskapasiteten blei vurdert som tilstrekkeleg, men svært ujamt fordelt mellom dei ulike avdelingane. Vidare blei det peikt på til dels nokså ulik praksis ved dei ulike avdelingane når det gjaldt undersøking og vurdering av pasientar. Styrkinga av dei arbeidsmedisinske avdelingane i Noreg med om lag 20 mill. kroner per år frå 2008 vil forhåpentleg føre til ein auke av rekrutteringa til og utdanninga av arbeidsmedisinarar i Noreg.

Arbeidsdepartementet vil gjennom dialog med andre departement som er involverte, søkje å få til ei høgre prioritering av forskingsbasert arbeidsmedisinsk undervisning ved universiteta.

Eit sentralt moment ved evalueringa er at ho blei gjennomført før den øyremerkte løyvinga fekk effekt. Ho fanga dermed ikkje opp korleis desse midlane har påverka arbeidet til avdelingane. Evalueringa blei derfor send på høyring til avdelingane og andre aktuelle instansar i august 2009. I høyringsrunden blei det særleg peikt på behov for betre koordinering mellom avdelingane, i hovudsak gjennom eit klart mandat for STAMI si rolle og arbeidet med å utvikle felles faglege retningslinjer for undersøking og vurdering av pasientar. LO og NHO påpeikte òg at det er viktig at dei arbeidsmedisinske avdelingane utviklar seg til å bli kompetansesenter og kunnskapsbasar for bedriftshelsetenesta, og dessutan kor viktig det er at dei arbeidsmedisinske avdelingane styrkjer kompetansen sin på områda muskel- og skjelettlidingar og psykososialt og organisatorisk arbeidsmiljø.

Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i samråd med STAMI og dei arbeidsmedisinske avdelingane fastsett eit mandat for den koordinerande rolla til STAMI. Dette koordineringsansvaret inneber mellom anna at STAMI skal vere bindeledd mellom arbeidsmiljøstyresmaktene og dei arbeidsmedisinske avdelingane i aktuelle saker som på nasjonalt plan gjeld felles problemstillingar knytte til arbeidshelseom-

rådet. STAMI skal hjelpe dei arbeidsmedisinske avdelingane med koordinering av møte og utgreiingsprosjekt om tema som er av felles interesse for dei tenesteytande aktivitetane i avdelingane. Faglege arbeidsmedisinske rettleiingar for arbeidet i avdelingane skal utarbeidast og reviderast.

Dei arbeidsmedisinske avdelingane og STAMI har frå 2009 i fellesskap oppretta eit anonymt register over utgreiingssaker for alle pasientar som er undersøkte ved avdelingane. STAMI skal ha ansvar for drift av registeret og skal utarbeide årlege rapportar basert på den registrerte verksemda.

Arbeidsdepartementet har elles fått tilbake melding om at det er tilsett folk i dei fleste nye utdanningsstillingane ved dei arbeidsmedisinske avdelingane, og at ventelistene er på veg ned. Dei arbeidsmedisinske avdelingane opplever gjennom dette at dei har fått eit vesentleg lyft gjennom styrkinga av bemanninga.

Departementa meiner ut frå dette at dei uttalte behova for betre koordinering og styrking av den arbeidsmedisinske kompetansen er sikra gjennom den faglege og økonomiske styrkinga av miljøa som er gjennomført i eit samarbeid mellom styresmaktene og partane i arbeidslivet. Arbeidsdepartementet vil halde seg orientert om den vidare utviklinga gjennom den ordinære rapporteringa og oppfølginga av STAMI.

18.6 Formidling av forskingsbasert kunnskap

Informasjon og kommunikasjon av forskingsresultata mellom forskarane og brukarane er eit eige tema, som krev stor merksemd og høg prioritet.

Forskningsrådet har ei svært viktig rolle i arbeidet med formidling av forskning, og det store behovet for å gjere forskinga meir tilgjengeleg og utvikle god formidling og gode formidlingsarenaer, blir det arbeidd aktivt med på alle nivå, både sentralt i Kunnskapsdepartementet, frå Forskningsrådet og dei enkelte programstyra si side og frå Arbeidsdepartementet, i dei samanhengane departementet sjølv står som bestillar av forskinga.

Forskarar kan ha vanskar med å formidle budskapet sin på ein forenkla og tilpassa måte, som er forståeleg for målgrupper utan inngåande vitenskapleg kompetanse. Målgruppene på si side kan ofte ha problem med å trekkje ut praktiske og formålstenlege tiltak og råd frå forskingsprosjekt.

Forskningsmiljøa bruker i mange samanhengar media som ein kanal for å nå ut med budskapet

sin, noko som ofte fører til ei svært forenkla formidling av dei vitskaplege funna. På arbeidsmiljøfeltet vil dessutan ei tabloidisering av slikt stoff i somme tilfelle kunne føre til ei «krisemaksimering» som gjer ein balansert og realistisk risikokommunikasjon vanskeleg.

Forskning på arbeidsmiljøområdet har liten forebyggjande verdi med mindre resultat når ut til brukarane og fører til at det blir sett i verk tiltak. Det er mange gode døme på at dette kan fungere godt innanfor norsk arbeidsmiljøforskning. Spesielt i studiar om tradisjonelle eksponeringar og alvorlege helseutfall har ny kunnskap ført til risikoreduserande tiltak og ein positiv helsegevinst. Slike vellykka prosjekt er ofte kjenneteikna ved eit godt samarbeid mellom bedrifter/bransjar og den utøvande forskingsaktøren, til dømes ved at det blir laga populariserte rapportar til bedriftene/bransjane, at det er partssamansette referansegrupper i prosjekta, eller at det blir halde informasjonsmøte i bedriftene der resultat blir formidla til leiinga, tillitsvalde, verneombodet og dei tilsette. Det er vidare viktig at bedriftene sjølve har kompetanse til å gjennomføre eventuelle tilrådde endringar som vil verke risikoreduserande. I heile denne kjeda frå eit definert forskingsbehov, gjennomføring av eit prosjekt og til formidling av resultat er det viktig med bedrifts-/bransjemedverknad. Samhandling mellom dei aktuelle aktørane og forskarane gjer at forskingsresultata har kort veg til dei saka gjeld.

I ei omfattande evaluering av svensk arbeidslivsforskning frå 2009 blei det påpeikt frå ei rekkje

aktørar at formidlinga av arbeidsmiljøforskning til brukarane var blitt dårlegare etter nedlegginga av det svenske Arbetslivsinstitutet i 2007, med overføring av forskarane til Universitets- og høgskulesektoren. Dette instituttet hadde ei sentral rolle når det gjaldt å formidle både eigen og annan nasjonal og internasjonal aktuell kunnskap til aktørane i arbeidslivet. Ei slik rolle har STAMI på arbeidshelseområdet i Noreg.

STAMI sender årleg ut om lag 50 elektroniske nyhendebrev, som inneheld om lag 150 nyhende-saker, til om lag 3000 mottakarar. Trafikken på www.stami.no er relativt stabil gjennom året, med eit gjennomsnittleg besøk av unike brukarar på 16 000 per månad. I 2008 var instituttet eller STAMI-tilsette omtalte eller siterte i om lag 1200 medieoppslag i aviser, i magasin, på Internett og i etermedia.

NIVA (Nordisk institusjon for vidareutdanning innanfor arbeidsmiljøområdet) sorterer under Nordisk Ministerråd og er lokalisert i Helsinki, Finland. Verksemda har som formål å vere eit forum for spreiding av kunnskap på høgt vitskapleg nivå innanfor arbeidsmiljø- og arbeidslivsspørsmål. NIVA arrangerer ulike former for utdanning, mellom anna kurs, seminar og workshops. Brukargruppene til NIVA er forskarar, ekspertar og spesialistar, og dessutan praktiskarar på arbeidsmiljøområdet. NIVA er for tida den einaste institusjonen i Europa som tilbyr vidareutdanning og opplæring på høgt vitskapleg nivå innanfor arbeidsmiljøområdet, og det er ope for deltaking også frå interesserte utanfor Norden.

19 Sosial dumping

19.1 Innleiing

Som det er peikt på i innleiinga og i det overordna drøftingskapitlet (kapittel 12) er det dessverre framleis slik i delar av norsk arbeidsliv at arbeidstakarar arbeider under arbeidsforhold som ikkje er i samsvar med lova. Nokre delar av bransjar, til dømes innanfor reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er meir prega av useriøse verksemder og sosial dumping enn andre. Bransjane er kjenneteikna mellom anna av låg organisasjonsgrad og ein høg prosentdel innvandrarar.

Sosial dumping er ein del av dette, og etter regjeringa si oppfatning er dette ei av hovudutfordringane i det norske arbeidslivet.

Arbeidsinnvandring har vore eit positivt bidrag til det norske arbeidslivet i ei tid der det i mange bransjar har vore stor etterspørsel etter arbeidskraft, og der tilstrøyminga av utanlandske arbeidstakarar har vore med på å gi større produksjon saman med låg prisstiging. Samtidig har det vist seg at utanlandske arbeidstakarar i mange tilfelle får lønns- og arbeidsvilkår som ikkje er akseptable samanlikna med det som er standarden elles i norsk arbeidsliv. Dette er uheldig, både fordi det inneber ei forskjellsbehandling av norske og utanlandske arbeidstakarar, der utlendingane blir rekna som mindre verd, og fordi ein risikerer at dårlege arbeidsforhold for utanlandske arbeidstakarar fører til negative konsekvensar også for arbeidsforholda til norske arbeidstakarar ved at dei opparbeidde rettane deira blir sette under press. I tillegg kjem faren for at useriøsitet og sosial dumping skal breie om seg på den norske arbeidsmarknaden og dermed også utfordre den norske arbeidslivsmodellen. Regjeringa har på denne bakgrunn sett i verk ei rekkje tiltak for å hindre sosial dumping som følgje av arbeidsinnvandring, spesielt i byggjebransjen. Flere av tiltaka har hatt god effekt.

Arbeidet med å hindre sosial dumping må likevel vidareførast og styrkast. Undersøkingar tyder på at arbeidsinnvandrarane ofte hamnar i dei meir utsette delane av arbeidslivet, og at dette er ei trend som held seg.¹ Eit anna element er at det i all hovudsak er slutt på overgangsordningane

som sikra at ein kunne krevje norske lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakarar frå EØS-området. Slik utviklinga er i Noreg, sett i samanheng med utviklinga i mange av dei andre europeiske landa, må ein rekne med at tilstrøyminga av arbeidsinnvandrarar vil halde seg høg også i åra framover.

Etter regjeringa sitt syn er det sosial dumping både ved brot på helse-, miljø- og sikkerheitsreglar, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og når lønn og andre ytingar er uakseptabelt låge, samanlikna med det norske arbeidstakarar normalt tener, eller ikkje er i tråd med allmenngjeringsforskrifter der slike gjeld.

Nedanfor er det gitt ei oversikt over kva for tiltak som til no er sette i verk for å hindre sosial dumping, og det blir gjort nærmare greie for dei utfordringane vi ser når det gjeld det vidare arbeidet mot sosial dumping. Allmenngjeringsordninga blir omtalt spesielt.

I tillegg til tiltaka som er direkte retta mot sosial dumping i tradisjonell forstand, blir det i denne meldinga foreslått ei rekkje tiltak som vil få positive verknader og kan betre seriøsiteten i bransjar som også har utfordringar med sosial dumping. Arbeidet mot sosial dumping blir til dømes eit sentralt element i bransjesamarbeidet, som er omtalt i punkt 13.4.2.

19.2 Statusrapport – arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandringa til Noreg auka kraftig i perioden etter EU/EØS-utvidinga i 2004. Men nettoinnvandringa gjekk markert ned i 2009, etter å ha auka gjennom oppgangskonjunkturen i åra før, og arbeidsløysa har gått opp blant arbeidsinnvandringsgruppene. Personar frå EU-land i Aust-Europa er den gruppa som har opplevd størst prosentvis stigning i arbeidsløysa etter konjunktur nedgangen.

Om lag 275 000 busette innvandrarar var syssette i Noreg 4. kvartal 2010, og av desse var

¹ Friberg, J.H. og Eldring, L. (2011): *Polonia i Oslo 2010*. Fafo Rapport: 2011 (under publisering)

42 000 frå andre nordiske land, 35 000 frå andre vesteuropeiske land og 59 000 frå EU-land i Aust-Europa. Om lag 35 000 av desse var frå Polen. I tillegg var det om lag 70 000 lønnstakarar som ikkje var registrerte som busette. Det store fleirtalet av desse kom frå Norden (29 000) og frå EU-land i Aust-Europa (22 000). I tillegg kjem sjølvstendig næringsdrivande på korttidsopphald.

Arbeidsinnvandrane fordeler seg på mange næringar, men dei viktigaste er industri, bygg og anlegg og formidling og utleige av arbeidskraft. Mange av dei som er tilsette i bemanningsføretak, arbeider i byggjebørsen. Desse bransjane er særleg prega av arbeidsinnvandrane frå EU-land i Aust-Europa. Personar frå andre land, også dei nordiske, er i større grad sysselsette innanfor varehandel, hotell- og restaurantverksemd og personlege tenester, mellom anna helse- og sosialtenester.

Fafo har gjennomført undersøkingar i byggje- og anleggsbransjen, utvalde industribransjar og hotell- og restaurantbransjen i 2006² og i 2009.³ Dei understrekar likevel at det er store kunnskapshol når det gjeld omfanget av arbeidsinnvandring, både fordi ein ikkje lenger har overgangsordningane som grunnlag for registrering, og fordi mange av arbeidsinnvandrane kjem som ein del av tenesteyting eller arbeider utanfor den regulære arbeidsmarknaden, og dermed ikkje blir registrerte av styresmaktene.

I undersøkinga frå 2009 svarte 35 prosent av bedriftene i dei nemnde bransjane at dei hadde brukt arbeidskraft frå EU-8⁴ i løpet av dei siste tolv månadene. Dette er ei fordobling samanlikna med undersøkinga i 2006. Auken var størst i hotell- og restaurantbransjen. Bruken av austuropeisk arbeidskraft var vanlegast i industrien, som hadde teke att byggjebørsen, som låg på topp i 2006. Bruken av innleige har også auka sidan 2006.

79 prosent av bedriftene rapporterte at den viktigaste årsaka til å bruke utanlandsk arbeidskraft var mangel på norsk arbeidskraft. Medan 37 prosent hadde tilsett utanlandske arbeidstakarar fast i 2006, var det 67 prosent i 2009. Dette tyder på ein normaliseringsprosess når det gjeld bruken av utanlandsk arbeidskraft.

Arbeidsinnvandring og arbeidsforhold for arbeidsinnvandrane og sosial dumping er omtalt i tilstandsbeskrivinga i punkt 2.1.9 og kapittel 7.

19.2.1 Handlingsplanane mot sosial dumping

Sidan 2006 har regjeringa lansert to handlingsplanar med sikte på å motverke sosial dumping. Handlingsplanane er døme på målretta tiltakspakkar som samla har fungert som kraftfulle verkemiddel i arbeidet for å hindre sosial dumping i særskilde bransjar. Nedanfor er det gitt ei oversikt over måla i handlingsplanane og tiltaka som er sette i verk for å gjennomføre dei.

Arbeidsdepartementet har sett i gang ei brei evaluering av dei to handlingsplanane.

Handlingsplan 1:

- *Styrkje tilsynsetatane sine sanksjonsmiddel og auke ressursane til tilsyn*
Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fekk rett til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing for å handheve reglane i allmenngjeringslova og utlendingslova frå 1. desember 2006. Tilsynsstyresmaktene er blitt vesentleg styrkte økonomisk for å kunne gjennomføre ein forsterka tilsynsinnsats.
- *Innføring av id-kort i byggjenæringa*
Krav om id-kort på byggjeplassar blei innført frå 1. januar 2008. Frå 1. september 2011 må alle bemanningsføretak som leiger ut arbeidstakarar til byggjenæringa, vere registrerte i Arbeidstilsynet sitt register over bemanningsføretak for å få id-kort.
- *Ryddigare forhold ved inn- og utleige av arbeidskraft*
Det er innført ei registreringsordning for bemanningsføretak og forbod mot å bruke arbeidskraft frå uregistrerte verksemdar, og det er gjort innstrammingar når det gjeld høve til inn- og utleige av arbeidskraft i produksjonsbedrifter frå 1. juli 2008.
- *Forbetringar i allmenngjeringsordninga og utvida byggherreansvar*
Informasjons- og samsvarsplikt (påseplikt) for oppdragsgivarar og innsynsrett for tillitsvalde i lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjeringsforskrifter blei innførte ved endringar i allmenngjeringslova med verknad frå 14. mars 2008.
- *Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlege anbudsprosessar*
Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter blei sett i verk 1. mars 2008.

² Dølvik, J.E. mfl. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*

³ Andersen, R.K. mfl. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*

⁴ Polen, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia, Litauen, Latvia, Estland og Ungarn

- *Tiltak i kystfarten og landbruket*
Krav om opphaldsløyve for utanlandske sjøfolk på skip som regelmessig går mellom norske hamner, er gjeninnført frå 1. mai 2010.
Allmenngjering i jordbruks- og gartnerinæringane blei sett i verk 1. januar 2010.
Arbeidstilsynet har årlege tilsynsinnsatsar og informasjonstiltak i bransjen.
- *Utvikle statistikk og analysegrunnlag*
Statistisk sentralbyrå har utvida informasjonssidene sine og styrkt analysane av omfang av arbeidsinnvandring på korttidsopphald. Det er gjennomført fleire undersøkingar knytte til arbeidsinnvandring, mellom anna av Fafo.
- *Betre samordning av innsatsen frå statlege etatar*
Det er samarbeidsprosjekt både sentralt og lokalt mellom Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet og skattestyresmaktene, politiet og andre.
- *Styrkje samarbeidet mellom styresmaktene og partane i arbeidslivet*
Sosial dumping er jamleg tema i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, og det er etablert jamleg kontakt mellom tilsynsetatane og partane sentralt og lokalt.
- *Id-kort i reinhaldsbransjen*
Tiltaket inngår i ei større bransjesatsing i reinhaldsbransjen, sjå nærmare under punkt 13.4.2.
- *Utviding av ordninga med regionale verneombod til hotell- og restaurantbransjen og reinhaldsbransjen*
Forskrifta om regionale verneombod i hotell- og restaurantbransjen og i reinhaldsbransjen blei fastsett med verknad frå 1. januar 2011.
- *Informasjon og rettleiing*
Det er oppretta servicekontor for arbeidsinnvandring i Oslo, Stavanger og Kirkenes. Informasjonsmateriale er utarbeidd på ei rekkje språk, og det er tilsett fleirspråkleg tilsynspersonell i Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har også polskspråklege i svartenesta si.
- *Landbruk – informasjon*
Arbeidstilsynet har intensivert informasjons- og tilsynsinnsatsen i landbruket, særleg etter at det blei vedteke allmenngjering i jordbruks- og gartnerinæringa frå 1. januar 2010.

Handlingsplan 2:

- *Meir ressursar til Arbeidstilsynet*
I perioden 2004–2009 har Arbeidstilsynet fått 37 millionar kroner i fast rammeauke, til bruk i arbeidet mot sosial dumping. Tilsynet har òg fått ei rekkje eingongsbeløp i revidert nasjonalbudsjett, til saman 11 millionar kroner.
I samband med revidert nasjonalbudsjett for 2011 har Arbeidstilsynet blitt styrkt med ytterlegare 10 millionar kroner, mellom anna for å styrkje innsatsen mot bemanningsbransjen og helsesektoren.
- *Greie ut ein mogleg modell for solidaransvar*
Reglar om solidaransvar for oppdragsgivaren for lønn og feriepengar etter allmenngjeringsforskrifter blei innførte med verknad frå 1. januar 2010.
- *Effektivisere allmenngjeringsordninga*
Endringar i allmenngjeringslova, mellom anna for å klargjere dokumentasjonskravet og innhaldet i vedtaket i Tariffnemnda om allmenngjering, blei vedtekne med verknad frå 1. september 2009.
- *Tiltak for å sikre betre informasjon om yrkesskadeforsikring*
Arbeidstilsynet har sett i verk informasjonstiltak for å gi arbeidsgivarar og arbeidstakarar betre informasjon om rettar og plikter etter yrkesskadeforsikringsordninga.

19.2.2 Verknaden av tiltaka mot sosial dumping

I ein rapport frå 2009 om bruk av austuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter⁵ gav fleirtalet av informantane uttrykk for at dei stilte seg positive til allmenngjering, på same måten som i 2006. Dette gjaldt både i byggebransjen og industribedriftene som er omfatta av ordninga. Berre eit mindretal rapporterte at allmenngjering hadde ført til høgre kostnader eller endringar i konkurransesituasjonen, og ordninga såg i liten grad ut til å ha redusert bruken av austuropeisk arbeidskraft. 60 prosent meinte at det var behov for ei slik regulering i deira bransje, og 3/4 meinte at forskriftene i deira bransje blei etterlevde.

Prosentdelen som meinte at styresmaktene handhevar reglane, var kraftig heva frå 2006 til 2009, noko Fafo meiner tyder på at den forsterka innsatsen på tilsyn har gitt resultat.

Mangelen på felles språk og mangel på kunnskap om HMS-forhold blei peikt på som dei største utfordringane ved bruk av utanlandske arbeidstakarar. Det store fleirtalet opplyste at dei gav austuropeiske arbeidstakarar opplæring i HMS.

Samsvarsplikta (påseplikten) blei i liten grad oppfylt, under halvparten av bedriftsleiarane bad om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstakarar, og berre litt over halvparten stilte krav

⁵ Andersen, R.K. mfl. (2009).

om bestemte lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstakarar.

I samband med evalueringa av handlingsplanane mot sosial dumping har departementet gitt Fafo i oppdrag å gjere ei samla vurdering av tiltaka mot sosial dumping. Fafos rapport skal vere ferdig om kort tid. Av ein undervegsrapport⁶ går det fram at:

- Arbeidstilsynet sitt høve til å *sanksjonere brot* på allmenngjeringsforskriftene og utlendingslova blir av informantane oppfatta som eit svært effektivt verkemiddel i arbeidet mot sosial dumping.
- *Servicesentra for arbeidsinnvandrarar* blir oppfatta som ein absolutt suksess. Der kan ein få ordna saker raskt og effektivt, og sentra har ført til eit mykje tettare samarbeid mellom dei etatane som er med. Elles er det framleis utviklingspotensial for samarbeid mellom ulike offentlege etatar.
- Ordninga med *id-kort* blir vurdert som eit godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn i bransjen, og er med på å skape meir ryddige og lovmessige forhold. Id-korta har fått stor utbreiing på bygge- og anleggsplassane. Over 300 000 kort er utskrivne så langt. Det skjer i liten grad misbruk av korta, men oppdragsgivarar bør i større grad følgje opp om underleverandørar har id-kort (samsvarsplikta).

Arbeidstilsynet på si side rapporterer at stadig fleire har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjeringsforskriftene, og at ordninga også fører til at arbeidstakarar i større grad kontaktar Arbeidstilsynet, slik at dei får eit meir målretta tilsyn. Samarbeidet med dei regionale verneomboda gjer at Arbeidstilsynet sin tilsynsinnsats kan målrettast betre enn før.

19.3 Grunnleggjande utfordringar

Det er eit grunnleggjande problem at det framleis finst arbeidstakarar som ikkje får tilbod om (eller krev) den same standarden når det gjeld arbeidsmiljø, sikkerheit og andre sentrale arbeidsvilkår (til dømes lønningar og arbeidstid) enn det som elles er gjeldande norm i det norske arbeidslivet. Dette er ofte arbeidsinnvandrarar, og då kanskje spesielt utsende arbeidstakarar i bemanningsføretak, men det kan også vere andre tilsette i utsette servicebransjar, til dømes hotell og restaurant,

reinhold, transport og i landbruket. Dette er gjerne bransjar som generelt er prega av useriøsitet, låg organisasjonsgrad og der det blir stilt låge krav til utdanning og erfaring. Arbeidstakarane har ofte svakare tilknytning til arbeidsmarknaden enn normalt, anten fordi dei kjem frå andre land, har dårlege språkkunnskapar, arbeider deltid, manglar utdanning eller av andre grunnar har vanskeleg for å få innpass i andre delar av arbeidsmarknaden. Også yngre arbeidstakarar kan ofte vere i risikosona.

Desse utsette gruppene er mellom anna kjenteikna av at dei har lite kunnskap om reglane som gjeld i arbeidslivet, og at dei ikkje i nødvendig grad evnar eller ønskjer å stille krav til ein arbeidsgivar som kanskje sjølv manglar kunnskap eller vilje til å følgje spelereglane i arbeidslivet. Låg organisasjonsgrad og manglande klima for samarbeid i verksemdene kan i tillegg gjere det vanskeleg å få etablert eit tillitsvaldapparat som kan vege opp for desse utfordringane.

Tiltaka som så langt er sette i verk mot sosial dumping, vil i praksis bidra til å hjelpe alle arbeidstakarar i ein bransje, men har til no særleg vore knytt opp mot bransjar der det har vore stor arbeidsinnvandring frå dei nye EU-landa, og då spesielt byggebransjen. Tiltaka som følgjer allmenngjeringsforskriftene, ser så langt ut til å ha god effekt, men dei får berre verke i enkelte utvalde bransjar, der forskriftene gjeld. Det kan på denne bakgrunn stillast spørsmål ved om nokre av tiltaka som er sette i verk så langt, bør få eit breiare verkeområde. Som det går fram av kapittel 12, meiner departementet at erfaringane frå arbeidet mot sosial dumping bør vere ein viktig del av grunnlaget for målretta tiltakspakkar i bransjar med særlege utfordringar. Dette er bransjar som opplever useriøsitet og dårlege arbeidsforhold også for andre enn arbeidsinnvandrarar, og der det førebels ikkje gjeld allmenngjeringsforskrifter.

19.3.1 Nokre risikoelement – utsette bransjar

Arbeidsinnvandring og «nye grupper»

Erfaring tilseier at bransjar med store innslag av arbeidsinnvandring frå land med lågare lønnsnivå har stor risiko for sosial dumping. Arbeidsinnvandringa har vore særleg markant i byggebransjen og i delar av industrien, landbruk, jordbruk, skogbruk og fiskeforedling. I tillegg arbeider det etter kvart mange arbeidsinnvandrarar innanfor reinhaldsbransjen, hotell- og restaurantbransjen og helse- og sosialtenester.

⁶ Andersen, R.K. mfl. (2010). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Underveisrapportering*

Det er særleg arbeidstakarar som er her som såkalla utsende arbeidstakarar på tenesteoppdrag, som synest å vere utsette. Fordi dei arbeider i utanlandske firma, vil dei i mindre grad tilpasse seg lønns- og arbeidsforholda i norske verksemdar. Ofte er dei her også på mellombels basis. Dei same problemstillingane gjeld arbeidstakarar som er tilsette i utanlandske bemanningsføretak. I nokre tilfelle kan det synast som om tilsetjinga i utanlandske bemanningsføretak først og fremst er ein strategi for å sleppe unna norsk regulering av arbeidsforholdet.

Men problem knytte til dårlege arbeidsvilkår og låge lønningar er ikkje berre aktuelle for arbeidsinnvandrarar frå dei nye EU-landa som er her mellombels. Dei kan også vere aktuelle for busette innvandrarar og arbeidstakarar i utsette bransjar, og for illegale innvandrarar. Desse gruppene er ofte prega av dårleg kjennskap til regelverk og rettar, låg organisasjonsgrad og svak tilknytning til arbeidsmarknaden. Ein må også gå ut frå at svart arbeid er utbreidd, særleg for dei som oppheld seg ulovleg i Noreg. Sjølv om dette ikkje eigentleg er nye grupper i det norske arbeidslivet, er det viktig å følgje opp også desse gruppene i det vidare arbeidet for å sikre skikkelege arbeidsforhold for alle i det norske arbeidslivet.

Låg organisasjonsgrad

Det er truleg rimeleg å leggje til grunn at organiserte arbeidstakarar får betre informasjon og er meir tilbøyelege til å følgje opp rettane sine enn uorganiserte arbeidstakarar, og dei kan få hjelp frå organisasjonane sine dersom det oppstår problem. I privat sektor under eitt er organisasjonsgraden i underkant av 40 prosent, men han varierer mykje mellom bransjar. Bransjane med lågast organisasjonsgrad er hotell og restaurant, detaljhandelen, primærnæringane, engroshandelen og forretningsmessig tenesteyting.⁷

Fafo-rapport 2010:14 viser at i nokre utvalde bransjar ligg ein stor del av arbeidstakarane under minstelønna i tariffen, 16 prosent i hotell- og restaurantbransjen og 10 prosent i detaljhandelen (tal frå 2005).⁸ Det kan derfor vere grunn til å tru at høgre organisasjonsgrad og tariffavtaledekning vil føre til ei forbetring av forholda for

arbeidstakarane. Tiltak for å styrkje organisasjonane er drøfta i kapittel 13.

Små verksemdar

Arbeidstilsynet rapporterer å ha sett ei klar forbetring av forholda i større og seriøse verksemdar i samband med tilsyna som er gjennomførte i byggebransjen. Når det gjeld til dømes tilsyna med hotell, rapporterer dei at det i dei store kjedene gjennomgåande er betre arbeidsforhold enn i små hotell som ikkje inngår i ei kjede. Det kan på denne bakgrunn verke som risikoen for problem knytte til sosial dumping er størst i mindre og uorganiserte verksemdar.

Organisasjonsgraden i små føretak er også låg.⁹ I føretak med mindre enn fem arbeidstakarar er fire av fem uorganiserte.

19.3.2 Nokre særlege utfordringar

Lønningar

Eit sentralt element i arbeidet mot sosial dumping er å sikre arbeidstakarane ei anstendig lønn. I det norske arbeidslivet finst det ei rekkje måtar å regulere spørsmålet om lønn på:

- Individuell avtale
- Tariffavtalar
- Allmenngjering
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO-94)
- Krav i samband med innvilging av opphaldsløyve

Det går eit grunnleggjande skilje mellom individuelle avtalar som blir forhandla fram av den enkelte, og kollektive avtalar forhandla fram av representative partar.

Individuell avtale baserer seg på forhandlingsposisjonen til den enkelte arbeidstakaren. For arbeidstakarar som er utsette for sosial dumping, er gjerne denne posisjonen for svak. Når det gjeld utsende arbeidstakarar, har dei ofte ei lønn som er fastsett ut frå forholda i heimlandet, og som samanlikna med norske lønningar kan vere svært låg. Arbeidstakarane manglar kjennskap til kva som er eit normalt lønnsnivå i den norske arbeidsmarknaden, og kan også oppleve at arbeidsgivaren ikkje aksepterer krav i tråd med det som elles gjeld.

⁷ Olberg, D. (2008). *Arbeidsstyrken og organisasjonene i arbeidslivet – innspill til kunnskapsplattformen*

⁸ Hotell og restaurant: 16 prosent har under 109 kroner/time. Blant deltidstilsette er prosentdelen 23. Reingjering: 16 prosent hadde under 113 kroner/time. Detaljhandel: 10 prosent hadde under 104 kroner/time. Det er store forskjellar på heil- og deltidsarbeidande.

⁹ Løken, E. og Stokke, T.A. (2009). *Labour relations in Norway*. Opphavleg kjelde: Nergaard, K. og Stokke, T. (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*

Når den individuelle forhandlingsposisjonen ikkje er sterk nok, kan det vere behov for korrigerande tiltak frå partane eller styresmaktene si side. Mekanismane knytte til sosial dumping går i hovudsak ut på at ein utvidar verkeområdet for kollektive lønnsreguleringar.

Den viktigaste kollektive reguleringa av lønns- og arbeidsvilkår er gjennom tariffavtalane. Men dei gjeld i utgangspunktet berre for avtalepartane og for arbeidstakarar som arbeider i verksemdar med tariffavtale. Tariffavtaledekninga på den norske arbeidsmarknaden varierer, og utanlandske verksemdar er sjeldan bundne av tariffavtalar, spesielt ikkje av norske tariffavtalar.

Forskrifter om allmenngjering av tariffavtalar inneber at sentrale minstevilkår i ein landsomfattande tariffavtale blir gjort gjeldande for alle arbeidstakarar i bransjane som er omfatta. Normalt inneheld allmenngjeringsforskriftene krav til minstelønn, arbeidstid, overtidsbetaling og krav om at arbeidsgivaren skal dekkje reise, kost og losji når arbeidstakarane blir sende ut på oppdrag. Førebels gjeld allmenngjeringsforskrifter i byggjebansjen, skips- og verftsindustrien, jordbruks- og gartnerinæringa og reinhaldsbransjen frå 1. september. Sjå nærmare om allmenngjeringsordninga nedanfor.

Lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakarar som er med på å oppfylle teneste- og byggje- og anleggskontraktar for det offentlege, er regulerte gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar.¹⁰ Forskrifta krev at arbeidstakarane som utfører oppdraget, ikkje skal ha dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det som følgjer av gjeldande landsomfattande tariffavtale, eller det som elles er normalt for vedkomande stad og yrke, og at oppdragsgivarane skal handheve dette. Forskrifta implementerer dei pliktene Noreg har etter ILO-konvensjon nr. 94 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Sjå nærmare om dette i kapittel 16.

I samband med innvilging av opphaldsløyve for arbeidstakarar frå land utanfor EØS-området, krev styresmaktene mellom anna at arbeidstakaren skal ha heiltidsarbeid, og at lønna skal vere i tråd med gjeldande tariffavtale eller det som elles er vanleg i vedkomande yrke eller bransje.

Etter departementet si oppfatning er det grunn til å understreke at eit godt organisert arbeidsliv er eit viktig bidrag mot sosial dumping. Ei meir omfattande tariffavtaledekning kan også skape eit betre grunnlag for å gjere vedtak om all-

menngjering, slik at minstevilkåra i tariffavtalane også kan gjelde for verksemdar og arbeidstakarar som ikkje er organiserte. Ei breiare tariffavtaledekning vil også gjere at eventuelle negative konsekvensar av allmenngjeringsordninga blir mindre.

HMS og arbeidstid

Både helse-, miljø- og sikkerheitsreglane og reglane om arbeidstid kan bli sette under press i verksemdar som har mange arbeidsinnvandrarar. Dette kan i ein del tilfelle sannsynlegvis kome av at arbeidstakarane (og ofte også arbeidsgivarane) kjem frå land der desse reglane ikkje står like sentralt som i Noreg. Samtidig har utanlandske arbeidstakarar ofte ikkje dei same føresetnadene for å kjenne til reglane og rettane sine, som det godt etablerte norske arbeidstakarar har.

Mange arbeidsinnvandrarar ønskjer også å arbeide mest mogleg medan dei er borte frå heimstaden, for å kunne tene mest mogleg på kort tid.

Samtidig som lange arbeidsdagar kan utgjere ei helse- og velferdsmessig påkjenning, vil det ofte vere slik at sjølv om arbeidstakarane tilsynelatande får betalt ei rimeleg timelønn, blir denne lønna i praksis drastisk redusert, fordi arbeidstakarane faktisk arbeider mange fleire timar enn dei får betalt for, og ofte heller ikkje får overtidsbetaling. Arbeidstilsynet har peikt på at slike problemstillingar ofte dukkar opp i mellom anna reinhaldsbransjen.¹¹

Eit viktig tiltak for å sikre anstendige arbeidsvilkår for alle i det norske arbeidslivet vil på denne bakgrunnen vere å sikre at arbeidstidsreglane blir etterlevde, og at arbeidstakarane får betalt i samsvar med arbeidstida.

Statistikk og analysegrunnlag

Det er ei utfordring i arbeidet mot sosial dumping at det ikkje er gode nok oversikter, verken over talet på arbeidsinnvandrarar som arbeider i landet, eller dei vilkåra dei arbeider under. Arbeidet mot sosial dumping har i stor grad vore basert på rapportar frå Arbeidstilsynet og fagforeiningar.

Fram til 2009 blei det stilt krav om arbeids- og opphaldsløyve for individuelle arbeidsinnvandrarar frå EU-8, med tilhøyrande krav til lønns- og arbeidsvilkår for å kunne arbeide i landet. Arbeidstilsynet kontrollerte at desse vilkåra blei oppfylte. Kravet til opphaldsløyve gjeld no i all

¹⁰ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar

¹¹ Arbeidstilsynet: *Arbeidsforhold i hotell- og restaurantbransjen, transportbransjen og renholdsbransjen*, 16.08.10

hovudsak berre for innvandrarak utanfor EØS-området. Trass i at ein på denne måten fekk ei viss oversikt over delar av arbeidsinnvandringa, er det på det reine at innvandringa var langt større enn registrert. Grunnen var mellom anna at mange ikkje registrerte seg. Arbeidstakarar tilsette i verksemdar frå EØS-området som har vore i landet for å utføre tenester, har ikkje vore omfatta av nokon slike krav sidan Noreg inngjekk EØS-avtalen i 1994. Det tidlegare kravet om opphaldsløyve for arbeidsinnvandrarak frå EØS er no erstatta av ei registreringsordning, men denne ordninga gir ikkje ei samla oversikt over den faktiske arbeidsinnvandringa frå EØS-landa, mellom anna fordi nordiske borgarak, og arbeidsinnvandrarak på korttidsopphald ikkje er omfatta.

Etter at det blei slutt på overgangsordningane, fører Arbeidstilsynet ikkje lenger ein generell kontroll med lønns- og arbeidsvilkåra for desse gruppene, dersom dei ikkje arbeider i allmenngjorde bransjar. Staten sin tilsynsstatistikk kan dermed ikkje brukast på same måten som erfaringsgrunnlag for å seie noko om forholda i ein bransje.

Informasjon om reglane

Det er ein grunnleggjande føresetnad at arbeidstakarar og arbeidsgivarar er kjende med dei rettane og pliktene dei har i den norske arbeidsmarknaden. Særleg utanlandske arbeidstakarar kan også vere i ein situasjon der dei ikkje kjenner til reglane eller opplever at dei ikkje kan stille krav til arbeidsgivaren utan at det inneber ein risiko for dei sjølv.

På dette området har både enkelte fagforeiningar, Arbeidstilsynet og andre offentlege styresmakter gjort ein viktig jobb, kanskje spesielt etter EØS-utvidinga i 2004. Frå Arbeidstilsynet si side har utarbeiding av informasjonsmateriell på fleire språk, meir tilsynsverksemd og tilsetjing av fleirspråklege inspektørar og tolkar vore sentrale verkemiddel. Etableringa av servicekontor i samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, utlendings- og skattestyresmaktene har vore eit svært vellykka tiltak, som har effektivisert informasjonsarbeidet.

Særlege utfordringar i enkelte bransjar – reinhald i private heimar

Fafo si undersøking «Polonia i Oslo» frå 2006 viser at om lag 3/4 av dei polske kvinnene i undersøkinga arbeidde i reinhaldsbransjen, og at berre

Boks 19.1 Private heimetenester

Når ein engasjerer privatpersonar til å utføre arbeid heime (til dømes reinhaldstenester eller byggjearbeid), blir ein rekna som arbeidsgivar for den som utfører oppdraget, og må trekkje og betale inn skatt når ein betaler lønn. Det skal sendast melding om dette til skatteoppkrevjaren i kommunen, og ein må sørge for å betale eventuell arbeidsgivaravgift.

Det er egne reglar for privatpersonar som opptrer som arbeidsgivar ved oppdrag som ikkje overstig 60 000 kroner årleg. Då kan ein bruke forenkla oppgjersblankett og slepp å betale arbeidsgivaravgift. Dersom beløpet er større, må ein registrere seg som arbeidsgivar.

Reglane gjeld ikkje dersom personen driv eiga næringsverksemd eller er tilsett ein annan stad. Det er kjøparen sitt ansvar å undersøkje om den som utfører arbeidet, er sjølvstendig oppdragstakar, og skattekontoret kan opplyse om vedkomande er registrert i meirverdiavgiftsmanntalet.

Høgsterett slo våren 2010 fast at privatpersonar som betaler for tenester svart og dermed medverkar til alvorleg skatte- og avgiftsunndraging, kan dømmast til fengselsstraff. Frå 1. januar 2011 kan privatpersonar som betaler for kjøp av tenester frå næringsdrivande med over 10 000 kroner i kontantar, bli gjorde medansvarlege for skatt, trygdeavgift og meirverdiavgift som seljaren held unna. Dette gjeld sjølv om ein ikkje visste at seljaren hadde som intensjon å unndra seg betaling. Beløpsgrensa gjeld ikkje berre ved enkeltkjøp, men også samla over tid, dersom det kan reknast som ei og same teneste.

Kjelde: Skatteetaten.no

17 prosent av dei hadde legalt arbeid.¹² Kvinnene hadde problem med å få fulle arbeidsveker, og med få oppdrag og mykje reisetid mellom oppdraga, blir lønningane deretter. Mange uttrykte at dei ønskte å arbeide kvitt, mellom anna for å kunne ta del i dei norske velferdsordningane, til

¹² Friberg, J.H. og Tyldum, G. (red.) (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*

dømes permisjonsrettar, rett til sjukepengar, yrkesskadeforsikring og pensjonsrettar. Ei ny undersøking i 2010 viser at dette har betra seg noko, og at prosentdelen som arbeidde legalt, hadde auka til 44 prosent. Framleis har likevel 56 prosent ikkje skriftleg kontrakt og betaler ikkje skatt.¹³

Ei av utfordringane på dette området ligg heilt klart i at det er ein marknad for svart og billig arbeidskraft i private heimar.

Tariffnemnda vedtok 21. juni 2011 å allmenngjere Overenskomsten for renholdsbedrifter,¹⁴ etter oppmoding om allmenngjering i reinhaldsbransjen frå Norsk Arbeidsmannsforbund og NHO Service. Det inneber at det frå 1. september 2011 gjeld ei minimumslønn i reinhaldsbransjen som også privatmarknaden må ta omsyn til, og som gir viktige signal om kva som er ein allment akseptert standard. Allmenngjeringa i reinhaldsbransjen gjer det *straffbart* å betale arbeidstakarane mindre enn den forskriftsfesta minimumslønna, og det vil truleg ha ein klar avskrekkande effekt. I tillegg til lønna gir forskrifta rett til enkelte tillegg, mellom anna for ulagleg arbeidstid. Ei utfordring med allmenngjeringsordninga er likevel at ho berre gjeld i arbeidsforhold, og allmenngjering vil såleis ikkje treffe dei som arbeider som sjølvstendige oppdragstakarar. Det er også ei særskild problemstilling for tilsynsstyresmaktene å skulle føre tilsyn i private hushald.

Ei eventuell offentleg godkjenningssordning for reinhaldsbransjen, som omtalt i punkt 13.4.2, kan også få verknad for privatmarknaden. Det blir mykje enklare å velje seriøse aktørar, og id-kort kan gjere det enkelt også for privatpersonar/forbrukarar å kontrollere at verksemda/reinhaldaren dei bruker, er registrert og godkjend.

Særleg om utfordringane i offentleg sektor

Offentleg sektor er stort sett gjennomorganisert, og for verksemdar som utfører tenester på oppdrag frå det offentlege (over EØS-terskelverdiane) krev forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter¹⁵ at arbeidstakarane får lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjeringsforskrifter eller gjeldande landsdekkjande tariffavtalar. Det er likevel klart at det skjer sosial dumping også i offentleg sektor, og då særleg i

samband med innleige og når tenester blir sette ut på oppdrag, det vil seie der arbeidstakarane ikkje er tilsette direkte i den offentlege verksemda. I den seinare tid har bruken av anbod og kjøp av tenester innanfor reinhald og renovasjon og i helsetellet vore sterkt framme i den offentlege debatten. Ei partssamansett arbeidsgruppe drøftar no situasjonen og eventuelle tiltak når det gjeld sosial dumping og andre regelbrot i tilknytning til offentleg sektor.

Det er viktig at både offentlege styresmakter og oppdragstakarar for styresmaktene følgjer opp krava som følgjer av forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar, og departementet har foreslått enkelte forbetringar i forskrifta for å gjere henne enklare å praktisere. Mellom anna er det foreslått at det skal gå klart fram av anbodsgrunnlaget kva for lønns- og arbeidsvilkår som skal stillast, og Arbeidstilsynet skal ha ei rettleiarrolle i denne samanhengen.

EFTA sitt overvåkingsorgan (ESA) meiner at forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar ikkje er i samsvar med EØS-retten, og at ho må endrast, til dømes slik at ein berre kan gjere forskrifta gjeldande der det er snakk om allmenngjeringsforskrifter. Departementet er ueinig i at forskrifta er i strid med EØS-retten og meiner at denne oppfatninga er basert på ei feiltolkning av rettspraksis frå EU-domstolen. Departementet har argumentert for at ordninga må kunne behaldast. Departementet meiner at det må vere høve til å stille sosiale krav i anbodsregelverket i EU (direktiv 2004/18). Det er svært viktig at offentlege styresmakter kan stå fram som eit førebilete i arbeidet mot sosial dumping og ikkje bidrar til å setje lønns- og arbeidsvilkår under press fordi dei er ein stor innkjøpar som kan presse prisane på oppdrag, slik at det går ut over arbeidstakarane. Dersom styresmaktene og ESA ikkje blir einige, vil saka truleg bli lagd fram for EFTA-domstolen. Dersom Noreg taper ei sak for EFTA-domstolen, kan det innebære at vi må få allmenngjeringsforskrifter i alle bransjar som er omfatta av ILO-konvensjon nr. 94.

19.4 Særleg om allmenngjeringsordninga

19.4.1 Innleing

Allmenngjering av lønns- og arbeidsvilkåra i tariffavtalar er eit sentralt verkemiddel for å hindre dårlege arbeidsforhold og sosial dumping. Lov om allmenngjering av tariffavtalar m.v. blei sett i verk samtidig med at Noreg inngjekk EØS-avtalen.

¹³ Friberg, J.H og Eldring, L. (2011) (under publisering)

¹⁴ Forskrift 21. juni 2011 nr. 673 om allmenngjering av Overenskomst for renholdsbedrifter 2010-2012

¹⁵ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar

Sjølv om allmenngjeringsordninga hadde eksistert lenge, blei ho først teken i bruk i samband med utvidinga av EU/EØS i 2004. Allmenngjeringslova skal sikre at utanlandske arbeidstakarar ikkje har dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det samanliknbare norske arbeidstakarar har.

Allmenngjeringslova har vore gjennom fleire justeringar og rundar med evaluering sidan ho blei teken i bruk for første gong i 2004, og seinast våren 2009 blei det gjort presiseringar og endringar i lova, som skal sikre at ordninga kan verke meir effektivt. Mellom anna blei det innført solidaransvar for oppdragsgivarar for lønn og feriepenngar etter allmenngjeringsforskrifter, med verknad for kontraktar som blei inngått frå 1. januar 2010.

Ved gjennomgangen av allmenngjeringslova i samband med lovendringane i 2009¹⁶ konkluderte departementet med at ordninga og Tariffnemnda si praktisering av lova var tilfredsstillande, og at lova oppfyller dei krava som følgjer av dei EØS-rettslege pliktene vi har, også etter den seinaste utviklinga i praksis frå EU-domstolen. At allmenngjeringslova i seg sjølv er i samsvar med EØS-retten, er elles stadfesta i ESA si fråsegn om allmenngjeringslova 15. juli 2009.

Sidan 2004 er ei rekkje nye tiltak som skal sikre seriositet og hindre sosial dumping, blitt knytte til allmenngjeringsordninga. Til dømes er både innsynsrett for tillitsvalde, samsvarsplikt og solidaransvaret knytte opp mot eksistensen av ei allmenngjeringsforskrift. Arbeidstilsynet har fått tilsynskompetanse når det gjeld forskriftene, og effektive sanksjonsmiddel til å handheve reglane.

Allmenngjering er eit godt og særleg målretta verkemiddel fordi det blir brukt i enkeltbransjar med dokumenterte utfordringar knytte til lønn og andre sentrale arbeidsvilkår for utanlandske arbeidstakarar. Det er sjølv sagt også knytt utfordringar til ordninga, mellom anna meiner arbeidsgivarane at fleire av allmenngjeringsforskriftene er i strid med EØS-retten, og at det ikkje har vore grunnlag for å gjere vedtak.

19.4.2 Gjeldande rett og beskriving av allmenngjeringsordninga

Lova om allmenngjering av tariffavtalar¹⁷ har som formål å sikre utanlandske arbeidstakarar lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med dei vilkåra norske arbeidstakarar har, og å hindre konkur-

ransevriding til ulempe for den norske arbeidsmarknaden.

Tariffnemnda kan gjere vedtak om at ein landsomfattande tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakarar som utfører arbeid av den art tariffavtalen gjeld, i ein bransje eller i ein del av ein bransje. Tariffnemnda har over fleire år utvikla ein praksis som inneber at det normalt er minstevilkåra i tariffavtalen som blir gjeldande. Vedtak i nemnda blir gjorde i form av ei forskrift, der det som regel er stilt krav til minste timelønn for ulike kategoriar av arbeidstakarar, til dømes fagarbeidarar og ufaglærte. I tillegg kan allmenngjeringsforskrifter også ha reglar om arbeidstid og overtidsatsar, skifttillegg, dekning av reiseutgifter, utgifter til kost og losji, arbeidsklede osv. Kva for vilkår som er regulerte, varierer noko frå forskrift til forskrift.

Arbeidsmiljølova og forskrifta om utsende arbeidstakarar¹⁸ slår fast at enkelte sentrale reguleringsknytte til eit arbeidsforhold gjeld for alle arbeidstakarar som arbeider i Noreg, mellom anna reglane om allmenngjering. Allmenngjeringsforskrifter gjeld uavhengig av nasjonaliteten til arbeidstakaren og arbeidsgivaren, og uavhengig av om dei er organiserte eller ikkje. Allmenngjering kan skje etter krav frå ein arbeidstakar eller arbeidsgivarorganisasjon som er part i avtalen, og som har innstillingsrett. Tariffnemnda kan også reise sak og gjere vedtak på eige initiativ dersom allmenne omsyn tilseier det.

Tariffnemnda er sett saman av to medlemmer som er oppnemnde etter forslag frå høvesvis LO og NHO, og tre medlemmer utan direkte tilknytning til partane i arbeidslivet. Nemnda kan utvidast med éin medlem frå kvar av partane i den konkrete avtalen som ein krev allmenngjering av, dersom desse organisasjonane ikkje er blant dei faste medlemmene i nemnda.

For at Tariffnemnda skal behandle ei sak, må organisasjonen som fremjar kravet, dokumentere at det er grunn til å tru at vilkåra for allmenngjering er oppfylte. Dersom nemnda skal kunne gjere vedtak om allmenngjering, må det vere dokumentert at utanlandske arbeidstakarar utfører eller kan kome til å utføre arbeid på vilkår som er dårlegare enn det som følgjer av landsomfattande tariffavtale for bransjen, eller som er normalt for vedkomande stad og yrke. Tariffnemnda må derfor undersøkje forholda i den aktuelle bransjen nærmare dersom ho meiner at det er grunnlag for å behandle ei sak. Nemnda si vurdering av den

¹⁶ Jf. Ot.prp. nr. 88 (2008–2009). *Om lov om endringer i allmenngjeringsloven m.m. (solidaransvar mv.)*

¹⁷ Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjering av tariffavtaler

¹⁸ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere

framlagde dokumentasjonen er heilt konkret og varierer frå sak til sak.

For tida gjeld det allmenngjeringsforskrifter i

- byggebransjen i heile landet
- skips- og verftsindustrien
- jordbruks- og gartnerinæringane i heile landet

Forskrifta om allmenngjering i reinhaldsbransjen gjeld frå 1. september 2011.

Fleire av tiltaka mot sosial dumping er knytte opp mot allmenngjeringsforskriftene. Dette gjeld

- Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet sin kompetanse til å gi pålegg og nytte stansing og tvangsmulkt for å tvinge fram etterleving av allmenngjeringsforskriftene og utlevering av dokumentasjon
- innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår etter forskriftene for tillitsvalde hos oppdragsgivarar
- informasjons- og samsvarsplikt for oppdragsgivarar for å sikre at allmenngjeringsforskriftene blir følgde
- solidaransvar – oppdragsgivarar har ansvar nedover i ei kontraktkjede for lønn og feriepenge etter allmenngjeringsforskriftene dersom arbeidsgivaren ikkje betaler
- høve til boikott for organisasjonar som er partar i tariffavtalen som danner grunnlag for allmenngjeringsforskriftene, dersom arbeidsgivaren ikkje følgjer dei
- brot på allmenngjeringslova/forskrifter, noko som er straffesanksjonert

19.4.3 Nokre erfaringar med allmenngjeringsordninga

Allmenngjering har verka i relativt kort tid i Noreg. Det er dermed førebels ikkje så mykje vi veit om dei konkrete verknadene. Nedanfor er enkelte erfaringar som er hausta, og undersøkingar som er gjorde, omtalte. Arbeidsdepartementet har også teke initiativ til ei brei evaluering av tiltaka mot sosial dumping, medrekna allmenngjeringsordninga som eit av dei mest sentrale verkemidla mot sosial dumping, som vil liggje føre innan kort tid.

Arbeidstilsynet sine erfaringar og statistisk materiale

Arbeidstilsynet rapporterer om betre lønnsvilkår og generelt betre seriøsitet i bransjane der tariffavtalar er allmenngjorde og ordninga er teken i bruk. Dette har naturleg nok også samband med at satsinga i arbeidet mot sosial dumping har ført til ein styrkt og meir målretta tilsynsinnsetning.

I tillegg til at forskriftene gir arbeidstakarar rett når det gjeld lønn osv. på eit visst nivå, fører ordninga til at Arbeidstilsynet får betre tilgang til risikobedrifter. Arbeidstilsynet melder at arbeidstakarar er meir tilbøyelege til å kontakte tilsynsstyresmaktene ved brot på allmenngjeringsforskrifter enn på HMS-lovgivinga generelt. Tilsynet si erfaring viser at verksemder som ikkje følgjer allmenngjeringsforskriftene, ofte også har store utfordringar når det gjeld HMS-lovgivinga. Tilsynsansvaret for allmenngjeringsforskriftene gjer det dermed lettare for Arbeidstilsynet å målrette tilsynsverksemda si også i forhold til andre delar av lovgivinga. Arbeidstilsynet har mellom anna på den bakgrunn argumentert for at det bør allmenngjerast i fleire bransjar.

Utanlandske arbeidstakarar blir ofte ikkje fanga opp av statistiske oversikter og undersøkingar. Det finst derfor ikkje mykje informasjon om effekten av allmenngjering, og om ordninga er med på å sikre utanlandske arbeidstakarar gode lønns- og arbeidsvilkår. I ei undersøking som blei gjennomført på petroleumsanlegga i 2007, konkluderte Fafo med at allmenngjering verkar, og at det store fleirtalet av austuropeiske arbeidstakarar får allmenngjord minstelønn.¹⁹ Fafo har også gjennomført undersøkingar blant polske arbeidstakarar i Oslo i 2006 og 2010. Sjølv om dei førebels resultat frå undersøkinga i 2010 viser at 19 prosent av arbeidstakarane tener under allmenngjord minstelønn, viser ho òg at lønna har stige med 20 prosent frå 2006 til 2010.²⁰

Eit viktig formål med allmenngjeringsordningar er å få til ein meir rettferdig konkurransesituasjon mellom verksemder og mellom arbeidstakarar gjennom å sikre at det ikkje blir konkurrert på lønn under nivået i tariffavtalen.

Eit uttrykk for at dette er tilfelle kan vere at det synest som om allmenngjering har ført til ein meir generell aksept for at det ikkje skal konkurrerast på lønn på grunnlag av nasjonalitet, og at jobben arbeidstakarar frå andre land gjer, ikkje er mindre verd fordi dei er utanlandske. Ei undersøking frå 2009 viser at bedriftsleiarar i både byggebransjen og industrien er positive til allmenngjering.²¹ I den same undersøkinga rapporterer det store fleirtalet av bedriftene verken om høgre kostnader, forverra konkurransesituasjon

¹⁹ Alsos, K. og Ødegård, A.M. (2007). *Sikre Norges fremtid på minstelønn: Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanleggene på land*

²⁰ Friberg og Tyldum (2007).

²¹ Andersen, R.K. mfl. (2009).

Boks 19.2 Dei første erfaringane med solidaransvar

Då ein arbeidsgivar hausten 2010 plutselig slutta å betale lønn til dei tilsette, kravde Fellesforbundet full betaling på vegner av 25 medlemmer i forbundet og det latviske systerforbundet, LCA. Samtidig varsla dei oppdragsgivaren om at dei ville halde han solidarisk ansvarleg for den manglande lønna. Oppdragsgivaren heldt tilbake utbetalingar til underentreprenøren sin og kravde at han skulle betale arbeidstakarane. Resultatet blei at arbeidsgivaren betalte full lønn til arbeidstakarane. Til saman blei nærmare ein million kroner utbetalt. Dette er den andre saka om solidaransvar etter at reglane blei sette i verk 1. januar 2010.

Kjelde: Magasinet.org 21.12.10

sjon eller nedgang i bruken av utanlandsk arbeidskraft. Dette kan tyde på at mange bedrifter betalte tarifflønn også før allmenngjeringa av tariffavtalar.

Dei andre tiltaka som skal sikre at forskriftene blir følgde, til dømes solidaransvar, medverkar truleg meir generelt til å sikre seriøsitet i verksemdene, mellom anna fordi det blir meir attraktivt for oppdragsgivarar å velje seriøse leverandørar. Dei første erfaringane med solidaransvaret tyder på at det også er eit effektivt verkemiddel for å sikre lønnsutbetaling, fordi oppdragsgivaren har ei sterk eigeninteresse i å få arbeidsgivaren til å oppfylle pliktene sine.

Alt dette er argument som taler for at allmenngjering av tariffavtalar har positive effektar. Det gjeld både i dei bransjane der det alt gjeld allmenngjeringsforskrifter, men kanskje også i nye bransjar som har seriøsitetsutfordringar.

Det finst også nokre potensielt negative sider ved ordninga:

Allmenngjering kan kome til å auke minstelønna i bedrifter som ikkje har tariffavtale. Dette kan isolert sett føre til utestenging og utstøying av personar som ein forventar ikkje er produktive nok til å forsvare ei høgre minstelønn. Econ Pöyry har gjort ei evaluering av verknaden av allmenngjering, der ein ikkje finn klare teikn på at dette

har skjedd til no, men at det ikkje kan utelukkast som ein langsiktig effekt.²²

Allmenngjering i nokre bransjar kan ha ein smitteeffekt på andre bransjar, som i utgangspunktet ikkje har slike utfordringar knytte til låge lønningar for utanlandske arbeidstakarar som allmenngjeringslova føreset. Til dømes har fleire tariffavtalar lågare minstesatsar enn dei som følgjer av allmenngjeringsforskrifta for byggebransjen i heile landet, og ein kan sjå føre seg at landsomfattande satsar i ein bransje kan vere med på å skape forventningar til høgare lønningar også i andre bransjar, og kan gi ein lønnsdrivande effekt i regionale/lokale arbeidsmarknader. Ordninga kan dermed verke kostnadsdrivande i bransjar som i utgangspunktet ikkje har utfordringar når det gjeld sosial dumping.

Det kan også vere verksemdar som, dersom dei må betale allmenngjord minstelønn, ikkje er tilstrekkeleg lønnsame. Dei kan dermed bli nøydde til å leggje ned verksemda eller redusere drifta, slik at arbeidstakarar misser jobben, og kanskje, i alle fall på kort sikt, blir arbeidsledige. Ei anna utfordring kan vere stigande prisar på varer og tenester i bransjar som er omfatta av allmenngjeringsforskrifter. Dette kan vere særleg problematisk for næringsverksemd som driv i konkurranse med utanlandsk verksemd. I sin ytste konsekvens kan allmenngjering bidra til at verksemdar blir flytta til land det er rimelegare å drive verksemd i, noko som igjen kan føre til reduserte skatteinntekter og at arbeidsplassar og verdiskaping forsvinn. På den andre sida kan ein seie at den norske forhandlingsmodellen, der lønnsforhandlingane i den konkurranseutsette industrien (frontfaga) legg rammer for den generelle lønnsutviklinga, til dels tek omsyn til desse forholda.

Ikkje minst er eit av utgangspunkta for den norske modellen at lønnsutjamning over tid fører til ei produktivitetutvikling i næringslivet som gjer at bedriftene kan bere eit høgre lønnsnivå for lågtlønte enn utan ei slik lønnsutjamning.

Slike moglege negative konsekvensar av allmenngjeringsordninga må ein vere på vakt overfor, men dei kan vere vanskelege å påvise, og verksemdene som har vore omfatta av ordninga ei stund, har i liten grad rapportert stor auke i utgiftene eller endringar i konkurransesituasjonen. Tvert om er dei fleste i desse bransjane positive til allmenngjeringsordninga.

²² Econ Pöyry (2010). *Allmenngjering av tariffavtalar: Slutt-rapport*

19.4.4 Forholdet til EØS-retten og motstand mot ordninga

Arbeidsdepartementet legg til grunn at allmenngjeringsordninga i seg sjølv er i samsvar med EØS-retten, og viser til dei grundige vurderingane som er gjort av dette, særleg i tilknytning til Tariffnemnda si saksbehandling. Departementet viser også til EFTA sitt overvakingorgan, ESA, som avslutta ei klagesak mot Noreg 15. juli 2009 og konkluderte med at allmenngjeringslova er i samsvar med artikkel 36 i EØS-avtalen og utsendingsdirektivet. Allmenngjeringslova er med andre ord eit lovleg inngrep i retten til fri rørsle av tenester etter dei alminnelege EØS-rettslege prinsippa, ettersom lova er grunnlagt i lovlege EØS-rettslege omsyn og sikrar utanlandske arbeidstakarar reelle fordelar på ein eigna og forholdsmessig måte. ESA har også uttalt at tiltaka som skal sikre at allmenngjeringsforskriftene blir følgde, til dømes informasjons- og samsvarsplikta, innsynsrett for tillitsvalde og solidaransvaret, er i tråd med EØS-retten.²³

Allmenngjeringsordninga og vedtak i Tariffnemnda er det blitt protestert mot fleire gonger, særleg frå arbeidsgivarsida. For tida verserer det to søksmål for norske domstolar der det blir prosedert på at allmenngjeringsforskriftene som Tariffnemnda har vedteke for byggjebransjen og for skips- og verftsindustrien, er ugyldige. Saksøkarane meiner at forskriftene er i strid med EØS-retten, og at Tariffnemnda har gjort seg skuldig i saksbehandlingsfeil ved vurderinga av om det er grunnlag for allmenngjering, fordi det ikkje i tilstrekkeleg grad er påvist noko behov for allmenngjering. Staten vann sakene i tingretten, men begge er anka til vidare behandling i lagmannsretten. Saka som gjeld byggjebransjen, er lagd til sides i påvente av behandling av saka for skips- og verftsindustrien. Dei EØS-rettslege spørsmåla sakene reiser, er lagde fram for EFTA-domstolen for prejudisiell fråsegn.

Både av omsyn til at forskriftene skal vere enkle å praktisere, og på grunnlag av EØS-retten, har Tariffnemnda berre allmenngjort lønns- og arbeidsvilkår som blir rekna som «kjernevilkår» etter utsendingsdirektivet.²⁴ Det vil særleg seie reglar om lønn, arbeidstid og HMS, i tillegg til dekning av utgifter for reise, kost og losji. Arbeidstilsynet meiner at denne praksisen gjer

forskriftene enklare å handheve. Innretninga gjer det også enklare for både arbeidsgivarar og arbeidstakarar å få oversyn over dei rettane og pliktene dei har. Men dette fører til at dei arbeidstakarane som er omfatta av forskrifta, ikkje får fullstendig likeverdige vilkår med dei som er omfatta av tariffavtalen.

Departementet meiner likevel at ordninga, slik ho har utvikla seg, sikrar forholda for dei utanlandske arbeidstakarane i tråd med intensjonen i lova, og vil i denne samanheng peike på at utanlandske arbeidstakarar og verksemdar ofte vil ha ei konkurranseulempe på grunn av språkforskjellar, ein framand marknad osv. Tariffnemnda sin praksis på dette området synest å ha gitt større aksept for ordninga.

Sakene er venteleg ferdigbehandla først om nokre år. Inntil domstolane eventuelt skulle kome til motsett resultat, vil departementet leggje til grunn at allmenngjeringsforskriftene er i samsvar med både norsk rett og med EØS-retten.

19.4.5 Ansvar for å dokumentere behovet for allmenngjering

Frå arbeidstakarorganisasjonane har innspel og kommentarar til allmenngjeringsordninga først og fremst vore knytte til at det er vanskeleg å oppfylle kravet til dokumentasjon på at utanlandske arbeidstakarar har dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn norske. Denne kritikken er teken opp att etter at Tariffnemnda gjorde vedtak om ikkje å vidareføre allmenngjeringsforskriftene for petroleumsanlegga på land og for elektrobransjen i Oslo-regionen.²⁵ I den samanheng kan ein drøfte om reglane for å fremje krav om allmenngjering på nytt på eit område der det alt har vore allmenngjering, bør vere dei same som for vidareføring av løpande forskrifter.

Den forenkla prosedyren for vidareføring av vedtak som blei innført ved endringane i allmenngjeringslova i 2009, inneber at det ikkje lenger blir stilt krav til dokumentasjon for å *fremje krav* om vidareføring av vedtak. Vilkåra for å *allmenngjere* er likevel dei same. For å gjere vedtak må det dokumenterast at utanlandske arbeidstakarar utfører eller kan kome til å utføre arbeid på vilkår som samla sett er dårlegare enn det som gjeld for samanliknbare norske arbeidstakarar.

Dersom ei allmenngjeringsforskrift ikkje blir vidareført, og det seinare blir fremja eit nytt krav om allmenngjering med same verkeområde som den tidlegare forskrifta, må den som krev all-

²³ Avgjerd frå ESA 2. mars 2011

²⁴ Direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakarar i samband med tenesteyting oppgir kva krav styresmaktene kan stille til tenesteytarar som er etablerte i EØS-landa.

²⁵ Vedtak i Tariffnemnda 20. desember 2010

menngjering, leggje fram ny dokumentasjon som gir nemnda grunn til å tru at vilkåra i lova for å allmenngjere er oppfylte.

Ettersom nemnda si vurdering av dokumentasjon er konkret og varierer frå sak til sak, er det grunn til å gå ut frå at kravet til dokumentasjon i ein slik situasjon ikkje vil vere svært omfattande, særleg dersom det er kort tid sidan det gjaldt ei allmenngjeringsforskrift. Dersom til dømes Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet erfarer at lønns- og arbeidsvilkåra er i ferd med å bli dårlegare etter at ei allmenngjeringsforskrift er oppheva, vil det truleg vere nok for nemnda til å gjere nytt vedtak.

Det er grunn til å peike på at allmenngjeringsordninga blei grundig gjennomgått i 2009.²⁶ Departementet konkluderte då med at det ikkje var grunn til å gjere noko med det grunnleggjande kravet om dokumentasjon som vilkår for eit vedtak om allmenngjering. Endringar i dette kravet ville innebere at ordninga får kjenneteikn som vil gi henne eit mykje tydelegare preg av å vere ei tilnærma minstelønnsordning enn det som er tilfelle i dag. Som nemnt ovanfor vil utfordringane knytte til allmenngjering truleg bli meir alvorlege di meir utbreidd ordninga blir. Dette taler for at ordninga skal reserverast for bransjar der det er eit klart dokumentert behov for ei lønnsregulering.

I utgangspunktet er det Tariffnemnda sjølv som har ansvaret for at eit allmenngjeringsvedtak er bygd på tilstrekkeleg dokumentasjon. Tilsynstatane sine erfaringar og observasjonar er etter kvart blitt eit viktig element i Tariffnemnda si vurdering av om det er grunnlag for å allmenngjere ein tariffavtale. Hovudregelen i lova er at den som krev allmenngjering, først må vise at det er grunn til å tru at det finst arbeidstakarar som samla sett har dårlegare vilkår enn det som følgjer av tariffavtale eller som elles er vanleg i yrket/bransjen. Som nemnt har arbeidstakarorganisasjonane hevda at kravet til dokumentasjon er for vanskeleg å oppfylle. Det kan på den bakgrunn diskutereast om det er behov for justeringar i regelverket, til dømes slik at det kan gjennomførast kartleggingar

av situasjonen i enkeltbransjar, og om styresmaktene bør ha ei større rolle på dette punktet.

Tariffnemnda, i alle fall i si noverande form, har ikkje ressursar eller kapasitet til å gjennomføre slike kartleggingar.

Eit anna mogleg tiltak som kan gjere ordninga enklare å bruke, samtidig som ein sikrar omsynet til at styresmaktene berre skal gå inn og regulere lønn når det er eit klart påvist behov, kan vere å be tilsynsstyresmaktene om å innhente dokumentasjon som grunnlag for allmenngjering.

Det kan til dømes skje på oppdrag frå Tariffnemnda, og etter at ein organisasjon først har kravd allmenngjering, og dokumentert at det er grunn til å tru at forholda i bransjen bør undersøkjast nærmare. Kravet om at organisasjonane først bør dokumentere at det er grunn til å tru at vilkåra for allmenngjering er oppfylte, bør framleis gjelde. Dette er viktig for å oppfylle formålet om at det først og fremst er partane som skal ta initiativ til ei lønnsregulering, og fordi det bør vere ein viss terskel for å setje i gang omfattande undersøkingar. I konkrete saker kan det likevel tenkjast at kravet kan oppfyllest til dømes ved at det blir lagt fram presseklipp, rapportar frå tillitsvalde e.l. og ikkje nødvendigvis lønnslistar eller annan dokumentasjon knytt til konkrete arbeidstakarar, som det erfaringsmessig kan vere vanskeleg å finne fram til.

19.4.6 Avslutning

Sjølv om arbeidet mot sosial dumping gjennom regjeringa sine to handlingsplanar er blitt svært høgt prioritert, må innsatsen vidareførast, og det må sikrast at verkemiddelbruken er effektiv nok. Mellom anna er det sett i verk eit partssamansett arbeid for å vurdere moglege nødvendige tiltak for å hindre sosial dumping i tilknytning til offentleg sektor. Denne meldinga inneheld ei rekkje forslag som skal sikre betre forhold i arbeidslivet generelt, og som samtidig kan vere viktige tiltak i arbeidet mot sosial dumping.

Departementet vil i tillegg peike på at det på grunnlag av evalueringa av tiltaka mot sosial dumping kan vere aktuelt å gjennomføre ei ny vurdering av tiltak mot sosial dumping, medrekna allmenngjering.

²⁶ Ot.prp. nr. 88 (2008–2009). *Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)*

20 Helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda

20.1 Innleiing

Petroleumsverksemda er ei av dei viktigaste næringane i landet. Det er også ei næring prega av høgt risikopotensial for skade på menneske, miljø og materielle verdiar. Etter Alexander Kielland-ulykka i 1980 har det vore semje hos styresmaktene og i næringa om at denne verksemda må drivast med lågast mogleg risiko for skadar og ulykker. I Soria Moria-erklæringa frå 2005 slår regjeringa fast at HMS-nivået for petroleumsverksemda skal vere verdslaiande. Dette målet reflekterer og forsterkar eit langvarig og systematisk arbeid for å styrkje HMS-arbeidet på området.

Ved behandlinga av St.meld. nr. 7 (2001–2002) *Om helse, miljø og sikkerheit i petroleumsvirksomheten* bad Stortinget om at det skulle leggjast fram ei melding om HMS-tilstanden i petroleumssektoren kvart fjerde år, og den neste stortingsmeldinga blei lagd fram i april 2006, jamfør St.meld. nr. 12 (2005–2006) *Helse, miljø og sikkerheit i petroleumsvirksomheten*. I tråd med oppmodingsvedtaket frå 2002 inneheld dette kapitlet ei beskriving av HMS-tilstanden for verksemda og ein gjennomgang av dei viktigaste utfordringane som er identifiserte i åra framover.

Petroleumsverksemda er høgteknologisk, ressurssterk og prega av eit fagmiljø med høg kompetanse, samtidig som ho omfattar mange ulike aktivitetar, både til havs og på land, langs heile den norske kystlinja. Aktørane utgjør ei samansett gruppe av selskap i ei næringskjede, som har ulike roller, oppgåver, ansvar, kompetanse og kapasitet. Dei kan til dømes vere eigarar av retten til å utvinne ressursane, operatørar eller leverandørar av varer og tenester. Samtidig opererer oljenæringa innanfor naturgitte og teknologiske vilkår som inneber at feil og uhell har potensial for alvorlege skadar på menneske, miljø og materielle verdiar. For å møte denne situasjonen er det frå styresmaktene si side utvikla eit HMS-regelverk som stiller strenge krav til sikkerheit og styring av risiko, og som blir følgt opp gjennom eit omfattande tilsyn.

Samla sett er sikkerheita i norsk petroleumsverksemd i dag god. Ein hovudbodskap er at

dagens HMS-regime for verksemda fungerer godt – med ei sterk vektlegging av ansvaret som ligg på verksemdene, eit heilskapleg regelverk, ei aktiv og kompetent tilsynsstyresmakt og eit i hovudsak godt partssamarbeid. Samtidig viser fleire alvorlege hendingar og nesten-ulykker, internasjonalt og nasjonalt, det store risikopotensialet som er knytt til verksemda.

Tal frå RNNP¹ (2010) viser at det har vore ein kraftig auke i talet på brønnehendingar dei seinare åra. Tala viser òg at det er ein auke i talet på gasslekkasjar sidan 2007. Både gasslekkasjar og brønnehendingar er typar av hendingar som har potensial til å føre til storulykker, og departementet følgjer med særleg merksemd auken av slike hendingar. Utviklinga er heller ikkje i tråd med målsetjingane i næringa, og det vil bli ei høgt prioritert oppgåve å følgje opp at denne utviklinga blir snudd.

Det er avgjerande for å kunne halde oppe og forbetre HMS-nivået at alle involverte aktørar er klar over forvaltaransvaret sitt for denne modellen. Det er vidare eit mål at dei etablerte gode prosessane for identifisering av risiko og risikoforbetring skal førast vidare i eit aktørbilete i endring.

Den alvorlege ulykka i Mexicogolfen i april 2010 har fått stor internasjonal merksemd og kan seiast å ha skapt ei erkjenning av at eit selskap som utløyser alvorlege hendingar og ulykker, ikkje berre kan ramme seg sjølv og verksemda i eit enkelt land, men ein heil industri – kollektivt og internasjonalt. Utviklinga tyder på at aktørane i framtida må akseptere at dei må ta på seg eit større ansvar enn før, og leggje stadig større vekt på internasjonalt samarbeid og erfaringsutveksling. I dette biletet legg departementet avgjerande vekt på at all tilgjengeleg lærdom blir evaluert og eventuelt implementert, både i vårt eige regelverks- og tilsynsregime og i næringa si styring av eigne verksemdar.

¹ Prosjektet Risikonivå i norsk petroleumsverksemd (RNNP) blei sett i gang i 1999/2000 for å utvikle og ta i bruk eit måleverktøy som viser utviklinga i risikonivå på norsk sokkel. Prosjektet er trepartsorganisert og er med på å skape ei framstilling av risikoutvikling som alle partane er einig om.

20.2 Overordna føresetnader – heilskapleg styring og kontinuerleg forbetring

Korleis leiinga prioriterer, er svært viktig for korleis selskapa handterer risikoen for skade på menneske, miljø og materielle verdiar. Også styresmaktene si utøving av regelverks- og tilsynsansvaret er viktig for gode resultat i HMS-arbeidet. Departementet meiner at prinsippa om heilskapleg styring og kontinuerleg forbetring er to særleg viktige føresetnader for å oppnå forbetringar i HMS-nivået. Desse prinsippa må liggje til grunn for avgjerder og tiltak både frå aktørane sjølve og frå styresmaktene, og må danne grunnlaget for alt HMS-arbeid i næringa.

20.2.1 Heilskapleg styring

Det er eit regelverkskrav at løysingar skal vere forsvarlege både ut frå ei enkeltvis og ei samla vurdering. Aktørane må derfor utvikle ei heilskapleg tilnærming til styring av ulike typar risikoar i sine aktivitetar og identifisere eventuelle målkonflikhtar mellom omsynet til miljø, sikkerheit, arbeidsmiljø og verdiskaping. Det er behov for å balansere mellom anna

- omsynet til sikkerheit, arbeidsmiljø og helse, ytre miljø og verdiskaping
- kortsiktige og langsiktige omsyn
- omsynet til entreprenørar som selskapet er avhengig av
- omsynet til målet med selskapet og omsynet til samfunnet

Erfaringar frå storulykker viser at det kan oppstå ei systematisk undervurdering av målkonflikhtar og ein overdriven tryggleik på selskapsnivå om at sikkerheitsomsyn i praksis har forrang når det oppstår målkonflikhtar mellom til dømes krav til sikkerheit og verdiskaping. Historisk har det også vore tilfelle der selskapsleiinga har vore for ein-sidedig oppteken av talet på personskadar eller talet på uønskte hendingar når dei har sett på utviklinga i HMS-resultat. Men reduksjon av slike hendingar fører ikkje nødvendigvis til at risikoen for storulykke er redusert. I mars 2005 skjedde det ein stor eksplosjon i det BP-opererte Texas City-raffineriet i USA. 15 menneske miste livet, 200 blei skadde. Granskingsrapportane i kjølvatnet av denne ulykka bidrog til å setje eit nytt søkjelys på risikoforståing på storulykkeområdet både nasjonalt og internasjonalt. Granskinga av Texas City-hendinga viste tydeleg at storulykka hadde andre og meir komplekse årsaksmekanismar enn min-

dre hendingar, og leiinga ved Texas City-raffineriet fekk mellom anna sterk kritikk for ein-sidedig å fokusere på fråværskskadar som eit uttrykk for risikonivå.

Også Petroleumstilsynet si gransking av alvorlege hendingar i petroleumsverksemda i Noreg har dei siste åra gitt betre innsikt i kor viktig det er med god leiing og samspel mellom organisatoriske, menneskelege og teknologiske faktorar (MTO) når det gjeld storulykkesrisiko. Faktorar i arbeidsmiljøet kan ein ikkje berre sjå i samheng med sjukdom og skadar, dei må òg vere ein integrert del av ei samla forståing av HMS-risiko.

Det er behov for å vidareutvikle ein kultur for at det skal vere ei open haldning om at det kan vere konflikt mellom ulike mål når det blir gjort vedtak. Det er dessutan nødvendig å sikre at avgjerder om slike målkonflikhtar blir tekne på rett nivå i selskapa og ikkje blir skyvd ned til den enkelte arbeidstakaren på innretninga eller anlegget. Dei erfaringane Petroleumstilsynet har gjort, viser også at det framleis er behov for å leggje vekt på temaet heilskapleg styring og leiing, og departementet føreset at Petroleumstilsynet vil halde fram med å prioritere dette i åra framover.

20.2.2 Kontinuerleg forbetring

Eit anna heilt sentralt krav i petroleumsregelverket er at aktørane skal vidareutvikle og forbetre nivået for helse, miljø og sikkerheit. Kravet er eit berande prinsipp for petroleumsverksemda og må seiast å vere velkjent og veletablert i næringa. Samtidig skjer det stadig hendingar som følgje av at eit selskap tek opp att ein feil som kunne ha vore unngått dersom ein hadde prioritert å lære av eigne eller andre sine feil og erfaringar.

Departementet ser alvorleg på dette og understrekar at det er eit leiingsansvar å sørge for at verksemda blir driven etter prinsippet om kontinuerleg forbetring. I den samheng er det viktig å erkjenne at det i situasjonar der forbetringar er oppnådde, lett kan oppstå ei kjensle av at ein er fornøgd. Men det må ikkje føre til mindre merksemd og stagnasjon. Eit døme i så måte kan hentast frå det kontinuerlege arbeidet med å hindre gasslekkasjar som har gått føre seg sidan tusenårs-skiftet, jamfør boksen nedanfor.

Departementet meiner at hydrokarbonlekka-sjeprojektet er eit døme på at forbetningsprosessar i regi av næringa og partssamansette fora kan ha ein positiv effekt på risikonivået i petroleumsverksemda. Men resultatata frå prosjektet, og ikkje

Boks 20.1 Hydrokarbonlekkasjeprojektet

Gasslekkasjar har eit stort storulykkespotensial, og ved tusenårsskiftet blei det observert ei negativ utvikling i talet på gasslekkasjar på norsk sokkel. Etter påtrykk frå styresmaktene etablerte næringa i 2003 eit prosjekt med målsetjing om å redusere talet på gasslekkasjar på norsk sokkel. Prosjektet etablerte konkrete målsetjingar om reduksjonar. Dei første fem åra var det klare forbetringar, medan talet på hydrokarbonlekkasjar har vist stigande tendens sidan 2008. Talmaterialet viser også at nokre operatørar har eit større forbettringspotensial enn andre.

minst den negative utviklinga i perioden etter at prosjektet blei avslutta, viser også kor viktig det er at det heile tida blir lagt vekt på forbetring for å halde oppe og vidareutvikle gode resultat.

Sjølv om petroleumsnæringa i hovudsak held eit høgt nivå på helse, miljø og sikkerheit, har det vore fleire alvorlege hendingar i rapporteringsperioden. Det finst døme på alvorlege barrieretap² som kan føre til gasslekkasjar og oljeutslepp, brann og kollisjon mellom skip og innretning. Desse hendingane understrekar at alle partar i verksemda må halde fram med å leggje vekt på kontinuerleg forbetring.

I dette kapitlet blir det peikt på utviklingstrekk som kan vere med på å utfordre etablerte modelar for HMS-arbeidet i bransjen. Eit aktørbilete i stadig endring, som også endrar styrkeforholdet mellom aktørane, internasjonalisering av bransjen og dårlegare kunnskap og forståing for norske samarbeidsformer gjennom det etablerte trepartssamarbeidet er blant dei tydelegaste faktorane her.

Verksemder med storulykkespotensial kan ikkje følgje prøve- og feilemetoden, eller slå seg til ro med berre å lære av eigne feil. For å oppnå målet om kontinuerleg forbetring, er det viktig at verksemdene legg vekt på både innsamling og deling av kunnskap frå hendingar som skjer, samtidig som dei sikrar at denne kunnskapen faktisk blir brukt. Petroleumstilsynet erfarer at det er

bruken av kunnskapen som er mest krevjande. Og krava blir forsterka av at det er fleire og fleire aktørar og meir kompliserte kontraktkjeder. Departementet føreset at næringa i denne samanheng er bevisst på ansvaret sitt og legg til grunn at det blir lagt særleg vekt på slik læring gjennom krav i kontraktkjeda og i trepartssamarbeidet i tida framover, og at dette blir følgt opp av Petroleumstilsynet.

20.3 Tilstandsbeskriving**20.3.1 Innleiing**

Ingen aktivitet kan gå føre seg utan risiko. Dette gjeld også for petroleumsvirksemda til havs og på landanlegga. Tradisjonelt er risiko i petroleumsvirksemda definert som storulykkesrisiko eller arbeidsmiljørisiko. Sjølv om petroleumssektoren inngår i talmaterialet for tilstandsbeskrivinga generelt, ønskjer departementet å sjå på denne sektoren spesielt.

Dette underkapitlet tek derfor for seg arbeidsmiljøtilstanden og tilstanden for storulykkesrisiko i petroleumsvirksemda. Temaa heng nøye saman: Eit godt arbeidsmiljø er viktig i seg sjølv, men er også ein viktig føresetnad for å halde oppe ein låg risiko for storulykker. For å forstå årsakene til storulykker og dermed kunne setje i verk effektive tiltak må ein sjå dei faktorane som er gjensidig avhengige av kvarandre – teknologi, styringsystem, organisering, menneske og kultur – i samanheng.

Risikoforståing er nødvendig for å førebyggje ulykker, for å etablere ein formålstenleg beredskap og for å redusere uvisse. Identifisering av risiko, med tilhøyrande forståing av moglege ulykkesscenario og konsekvensar, er derfor sjøve utgangspunktet for alt sikkerheitsarbeid.

Ei sentral og viktig overvaking av risikoutvikling i petroleumsvirksemda skjer gjennom aktivitetane i RNNP.

20.3.2 Tilstand for storulykkesrisiko

Risikoen relatert til storulykke har dei fem siste åra generelt sett vore på eit lågare nivå enn tidlegare når ein ser på risiko på eit overordna nivå. Dei siste fem åra har nivået vore nokolunde stabilt, men i 2010 kan det registrerast ei svakt negativ utvikling. Dersom ein ser på dei enkelte bidragsytarane til den totale storulykkesrisikoen, er biletet meir nyansert. Vesentlege risikofaktorar er hydrokarbonlekkasjar, brønnskrollhendingar og skip på kollisjonskurs.

² Det er eit regelverkskrav at det skal etablerast barrierar som reduserer risikoen for at feil og fare- og ulykkesituasjonar utviklar seg, og som kan avgrense moglege skadar og ulemper. Der det er nødvendig med fleire barrierar, skal barrierane vere tilstrekkeleg uavhengige av kvarandre.

Boks 20.2 Risikonivå i norsk petroleumsverksemd

Risikonivå i norsk petroleumsverksemd (RNNP) blei starta av Oljedirektoratet, no Petroleumstilsynet, i 1999/2000 og har sidan samla inn og arbeidd igjennom eit omfattande datamateriale. Frå 2006 omfattar RNNP også risikoutvikling på landanlegg. Det blir gitt ut ein årleg rapport som formidlar eit faktabasert og veldokumentert bilete av utviklinga av risikonivået i petroleumsverksemda. RNNP inneheld i hovudsak informasjon relatert til risikoen for tap av liv og inkluderer storulykker, arbeidsulykker og arbeidsmiljøfaktorar på sokkelen og på land. RNNP er frå 2010 utvida til å omfatte risiko for akutte oljeutslipp frå petroleumsverksemda på norsk sokkel.

Ei rekkje aktørar frå industrien, partane, andre styresmakter og fagmiljø er bidragsytarar til RNNP. Arbeidet har såleis ein viktig posisjon i næringa og gir grunnlag for ei felles forståing av utviklinga i risikonivå mellom partane. Det er viktig at partane har tillit til RNNP, og at partane

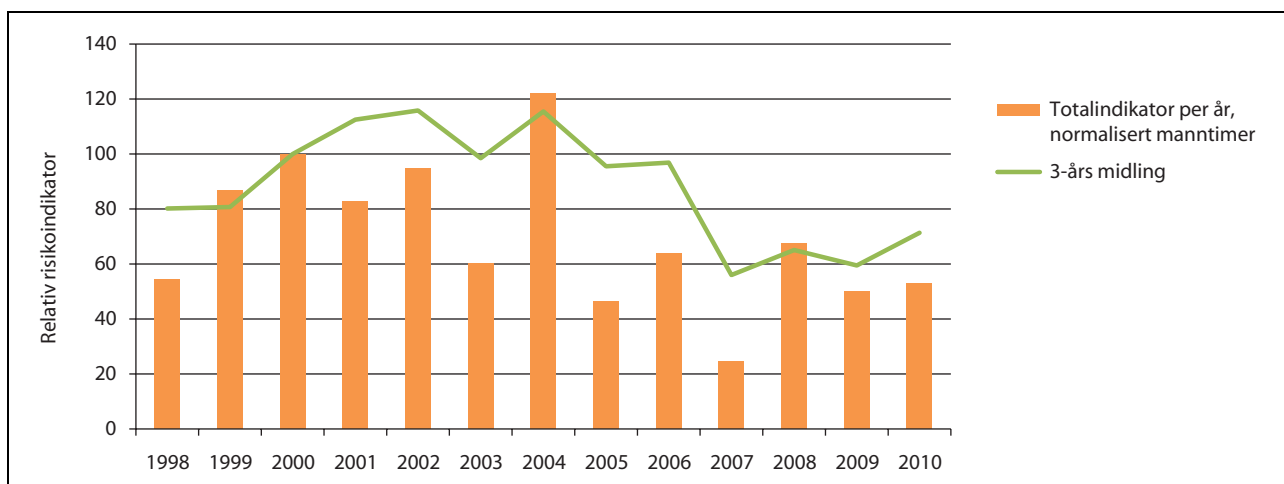
oppfattar resultat i arbeidet som eit bilete av risikoutviklinga i petroleumsverksemda som dei er einige om, slik at det skaper mest mogleg semje om grunnlaget for å setje i verk forbetringstiltak. Det er derfor lagt til rette for ei rekkje prosessar som skal sikre nødvendig involvering frå partane og sentrale fagmiljø og forankre resultatane i etablerte forum som Sikkerhetsforum og Samarbeid for Sikkerhet.

Utviklinga i risikonivået blir følgt opp ved hjelp av ein rekkje indikatorar og annan informasjon relatert til forhold som innrapporterte tiløpshendingar, brot/feil på barrierar, intervju med nøkkelinformantar, arbeidsseminar, feltarbeid og annakvart år også ei stor spørjeskjemaundersøking. Risikobiletet blir supplert av Petroleumstilsynet med vurderingar av resultat frå gjennomførte tilsyn, risikoanalysar og granskingar for å få indikasjonar på eventuelle negative trendar så tidleg som råd.

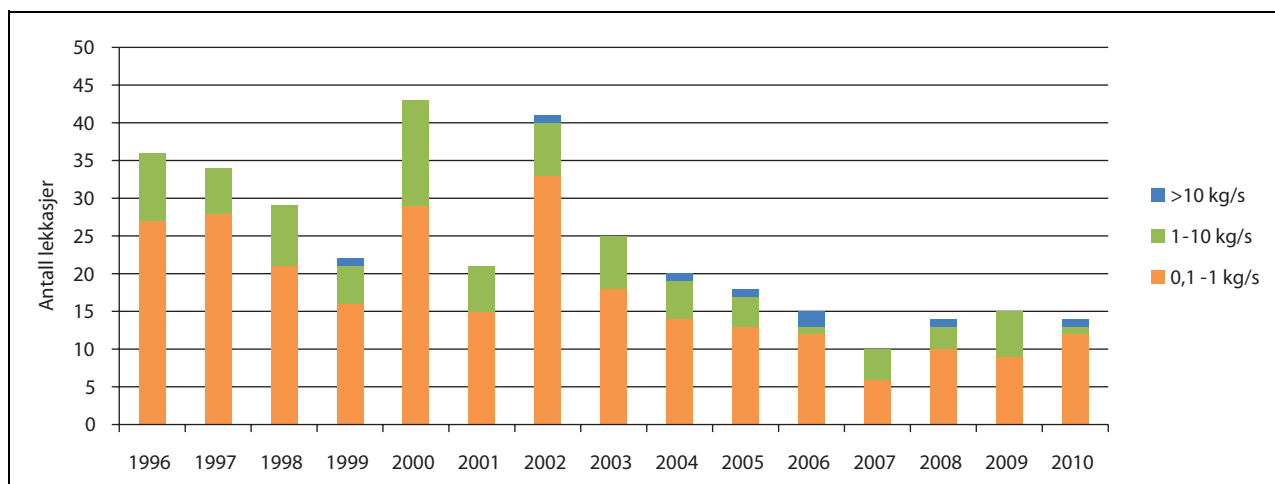
Figur 20.1 er ein berekna indikator som illustrerer produktet av hendingsfrekvens (tilløpshendingar) og potensielle konsekvensar relatert til tap av liv dersom tilløpet utviklar seg. Verdiane er normaliserte på arbeidstimar, og verdien er sett til 100 i år 2000.

Næringa har sidan 2002 arbeidd målretta med tanke på å redusere talet på hydrokarbonlekkasjar. Fleire målsetjingar har vore etablerte. For perioden 2005–2008 var målet maksimalt 10 lekka-

sjar av ein viss storleik (lekkasjerate over 0,1 kg/sek) innan 2008. Dette målet blei nådd i 2007 (10 lekkasjar). Den positive trenden har snudd dei siste tre åra: I perioden 2008–2010 har talet lege mellom 14 og 15 per år. Når ein fordeler lekka-sjane per operatør, kan ein observere at lekka-sjefrekvensen viser betydelege forskjellar. (Lekka-sjane er då normaliserte på talet på innretningar og år.)



Figur 20.1 Totalindikator for produksjonsinnretningar, normalisert på arbeidstimar, årlege verdiar og tre års rullerande gjennomsnitt



Figur 20.2 Talet på hydrokarbonlekkasjar større enn 0,1 kg/s, 1996–2010

Indikatorane relatert til brønnkontrollhendingar viste ei positiv utvikling i perioden 2003–2008 når ein normaliserer talet på hendingar med aktivitetsnivået. Dette gjaldt særleg hendingar relaterte til produksjonsboring. Også for leiteboring var biletet positivt, men meir nyansert. For 2009 og 2010 er det ein auke i talet på brønnkontrollhendingar, både i talet på hendingar og når tala blir normaliserte med aktivitetsnivået. Det har skjedd fleire hendingar i samband med brønnkontroll som under marginalt endra omstende kunne ha fått svært alvorlege følgjer. Dersom ein ser på risiko (frekvens og konsekvens) i samband med brønnehendingar, er biletet ikkje eintydig i heile perioden frå 2003, men det kan observerast ein betydeleg auke i 2009 og 2010.

Departementet ser med uro på auken i talet på gasslekkasjar og brønnkontrollhendingar.

Indikatoren for skip på kollisjonskurs viser ein gjennomgåande nedgang sidan 2002. Dette er sannsynlegvis ein effekt av kontrollerte havområde rundt innretningane.

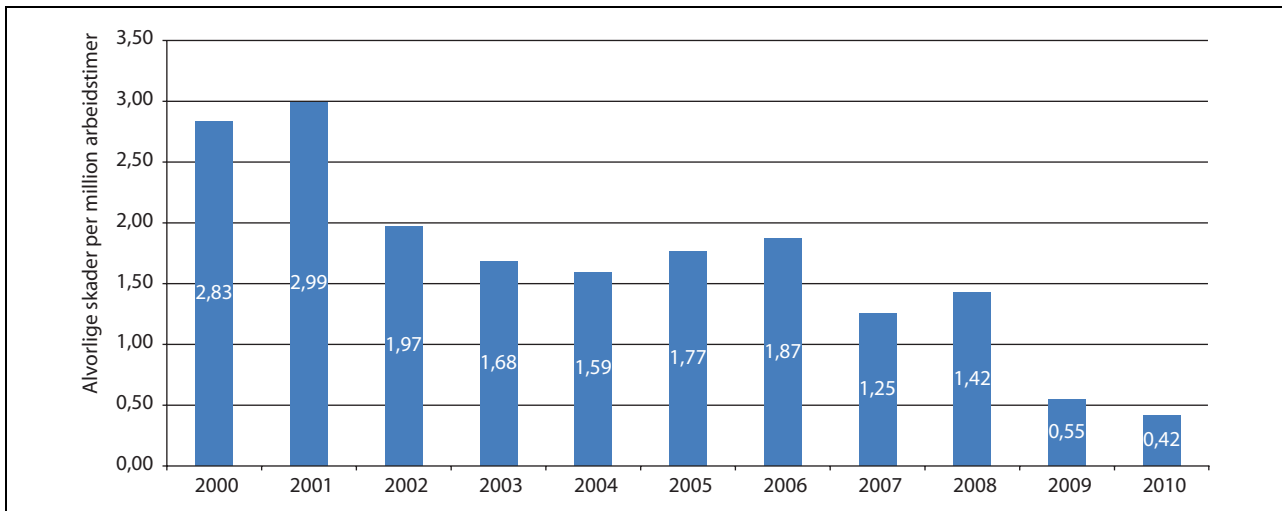
Risikoutviklinga på landanlegga blei ein del av RNNP i 2006. Denne relativt korte tidsperioden er ikkje tilstrekkeleg for å trekkje klare konklusjonar om HMS-risiko. Dei dataa som ligg føre for dei mest robuste måleindikatorane, viser likevel at risikonivået på landanlegg ligg på tilsvarende nivå som på sokkelen der det er relevant å samanlikne.

Slike generelle utviklingstrekk må vurderast med nødvendig atterhald. Det er stor variasjon i risikoutvikling mellom dei ulike innretningane til havs, og tilsvarende variasjonar kan observerast mellom dei ulike landanlegga. Generelle utviklingstrekk kan dessutan vere påverka av enkelte alvorlege hendingar og dermed underkommunisere ei positiv utvikling hos fleirtalet av aktørane.

20.3.3 Tilstand for dødsulykker, arbeidsskadar og arbeidsmiljøbelastningar

Sidan framlegginga av den førre stortingsmeldinga for verksemda i 2006, St.meld. nr. 12 (2005–2006), har det vore to dødsulykker i verksemda til havs, begge fallulykker. På landanlegg skjedde den siste dødsulykka i 2005. Den totale skadefrekvensen av alvorleg personskade er nokså lik for sokkelen og på land, og han ligg på 0,8 alvorlege skadetilfelle per million arbeidstimar. I petroleumsvksemda til havs har det vore ein fallande trend sidan 2005, men det er ikkje mogleg å spore ein slik trend for landanlegga. Det er stor variasjon i skadefrekvensen mellom dei ulike landanlegga. I 2010 varierer skadefrekvensen til dømes frå 3 skadar per million arbeidstimar til 0, men det er for stor uvisse knytt til rapporteringa til at det er grunnlag for å trekkje klare konklusjonar om variasjonane. Når det gjeld utfordringar i arbeidsmiljøet elles, er det støy, kjemisk påverknad, ergonomi og psykososiale faktorar som peiker seg ut som risikofaktorar. Kjemikalieeksponering for arbeidstakarar i petroleumsvksemda blir omtalt særskilt i kapittel 21 og blir ikkje omtalt i dette kapitlet.

Støy er eit stort og vedvarande problem i petroleumsvksemda til havs. Færre arbeidstakarar blir utsette for skadeleg støy på landanlegga. Grunnen til det er i stor grad at det er avgrensa plass på innretningane til havs. Det er tett med utstyr som gir høge støyntivå: generatorar, rør med høg strøymingsfart, kompressorar, pumper osv. Gjennom målingane som er gjorde i RNNP, kan ein sjå at støyeksponeringa har lege på eit stabilt høgt nivå sidan målingane starta i 2004.



Figur 20.3 Alvorlege personskadar per million arbeidstimar, flyttbare innretningar

Ergonomiske utfordringar i petroleumsindustrien er spesielt knytte til eldre innretningar som kan ha mangelfulle løysingar for operasjon, vedlikehald, lyft og materialhandtering. Utvida levetid for eldre innretningar kan gjere at desse forholdsforverrar seg. Det er derfor viktig at det ved modifikasjonar blir sikra gode ergonomiske forhold, på same måten som det skjer ved prosjektering av nye innretningar. I RNNP blei det i 2009 innført indikatorar for ergonomiske risikofaktorar. Desse indikatorane vil over tid danne grunnlag for å kunne peike på trendar med omsyn til ergonomiske risikofaktorar i petroleumsverksemda. Det er alt på bakgrunn av resultatane frå 2009 og 2010 mogleg å sjå ein variasjon i utslaget på enkeltfaktorane hos dei ulike gruppene. Overflatebehandlarane er dei som har størst risiko både med tanke på arbeidsstilling, einsidige rørsler og handhalde verktøy. Når ein deler inn i eldre og nyare innretningar, er det boredekkarbeidarane på dei gamle innretningane som skårar høgst på risiko. Dei har spesielt høg risiko relatert til tunge lyft. Stillarbeidarar har ofte vanskelege arbeidsstillingar og einsidig arbeid. Mekanikarane har størst risiko knytt til vanskelege arbeidsstillingar og tunge lyft. For forpleiing er arbeidsstilling, einsidig arbeid og tunge lyft faktorar som fører til høg risiko for å utvikle muskelskjelettlidingar. Landanlegga har generelt lågare ergonomisk risiko. Arbeidsstilling viser seg å vere den faktoren som fører til høgst risiko for utvikling av muskelskjelettlidingar for alle gruppene på landanlegg. Innrapporteringane viser at det har vore forbetringar frå 2009 til 2010 i petroleumsverksemda både til havs og på land. RNNP si spørjeskjemaundersøking viser at smerter i nakke og skuldrer er mest utbreidd.

Blant overflatebehandlarane har 26,4 prosent vore svært eller ganske plaga med slike smerter dei siste tre månadene, medan det tilsvarende talet for forpleiingsassistentane er 24,8 prosent. Ei samanlikning av produksjonsinnretningar og flyttbare innretningar viser at alle relevante grupper på flyttbare innretningar rapporterer vesentleg høgare risiko når det gjeld arbeidsstilling. For forpleiingstilsette og mekanikarar er denne skåren nesten fordobla på flyttbare innretningar.

Det er også i stor grad smerter i skuldrene, armene og ryggen som blir innrapporterte som arbeidsrelaterte lidningar. Med unntak av smerter i ryggen kan det observerast ein nedgang dei seinare åra i prosentdelane som rapporterer å vere ganske/svært plaga. Petroleumstilsynet har grunn til å gå ut frå at det er relativt stor underrapportering av muskel- og skjelettlidingar, særleg blant entreprenørtilsette.

Når det gjeld psykososialt arbeidsmiljø, inneheld spørjeskjemaundersøkinga i RNNP mange spørsmål som på ulike måtar belyser det psykososiale arbeidsmiljøet i petroleumsverksemda. Spørsmåla handlar mellom anna om krav som blir stilte i arbeidet, eigen kontroll over arbeidsutføringa, og om kva slags støtte og tilbakemeldingar ein får frå leiarar og kollegaer. Ut frå desse dataa kan ein analysere tilstand og utvikling på sentrale spørsmål knytte til det psykososiale arbeidsmiljøet generelt og for ulike grupper arbeidstakarar. Generelt blir det teikna eit positivt bilete av det psykososiale arbeidsmiljøet i petroleumsverksemda både på land og til havs, og det er små endringar frå 2008 til 2010.

I petroleumsverksemda til havs er det i den siste undersøkinga ein signifikant aukande pro-

sentdel som rapporterer at dei må arbeide i eit høgt tempo, og at dei i mindre grad kan påverke korleis dei skal utføre arbeidet sitt. Særleg tilsette innanfor forpleiing rapporterer oftare enn andre grupper om eit høgt arbeidstempo. Sjølv om det blir fleire som i mindre grad kan påverke arbeidet sitt, er det framleis ein høg prosentdel (73 prosent) som svarer at dei «ganske ofte» eller «svært ofte eller alltid» kan påverke korleis arbeidet skal gjerast. Ein fjerdedel av respondentane seier at dei «sjeldan eller aldri» får tilbakemeldingar på utført arbeid frå den nærmaste leiaren. Mest støtte opplever ein å få frå kollegaene. På spørsmålet «Har du så mange oppgåver at det blir vanskeleg å konsentrere seg om kvar enkelt oppgåve?» ligg målinga for 2010 på same nivå som for 2008, men det er framleis eit forbettringspotensial her. Om lag 10 prosent opplever at arbeidet krev så stor merksemd at dei opplever det som belastande. Tilsette innanfor prosess rapporterer oftast at dei opplever dette. Prosentdelen som kjenner seg mobba, er relativt låg og stabil (3,2 prosent), og også her er det forskjellar mellom yrkesgruppene.

På landanlegga er det mange tilsette som synest å vere utsette for høg arbeidsintensitet, medan langt færre rapporterer at dei er utsette for overtidsarbeid. Det psykososiale arbeidsmiljø elles synest å vere bra, og mange rapporterer at dei i stor grad har høve til å bestemme arbeidstempoet, påverke avgjerder som gjeld arbeidet, og påverke korleis dei skal utføre arbeidet sitt. Dei tilsette rapporterer om godt samarbeidsklima og god støtte frå både kollegaer og leiarar. Vidare rapporterer dei også positivt om tilrettelegging av arbeidsplassen. Den variabelen dei skårar lågast på, er tilbakemelding på utføring av arbeid frå den nærmaste leiaren. Prosentdelen som opplever seg mobba eller trakasserte, er tilsvarande som for petroleumsverksemda til havs.

20.3.4 Tilstand for akutte utslepp til sjø

Sidan 2000 er det i regi av RNNP samla inn eit omfattande datamateriale om ulykker og uønskte hendingar i petroleumsverksemda. Fram til og med 2008 blei dataa i hovudsak vurderte for å følge opp utviklinga av personell- og storulykkesrisiko. I 2009 blei det sett i gang eit nybrotsarbeid for å utnytte delar av dette datamaterialet og delar av ein annan eksisterande database med oversikt over utslepp frå verksemda (Environment Web)³

³ Environment Web er ein felles database for industrien og styresmaktene som oljeselskapa rapporterer utsleppstal direkte til

for også å kunne overvake utvikling i risiko for akutte utslepp på norsk sokkel. Risiko i denne samanheng er avgrensa til frekvensar og volum av reelle akutte utslepp og tilløpshendingar som potensielt kunne ha ført til akutte utslepp. Dei reelle og potensielle *konsekvensane* av utsleppa med omsyn til miljøskade er ikkje vurderte her, men er følgde opp av miljøstyresmaktene.

RNNP-dataa viser at talet på akutte råoljeutslepp til sjø på norsk sokkel sett under eitt blei meir enn halvert i perioden 2001–2004, medan nivået har vore konstant i perioden 2004–2009. Aktivitetsnivået har vore aukande i den same perioden.

Storleiken på akutte råoljeutslepp som har skjedd i perioden 2001–2009 for norsk sokkel under eitt, viser ingen klar trend. Det er likevel grunn til å merke seg at fire av dei største akutte utsleppa på norsk sokkel i perioden 2001–2009 har skjedd dei siste fem åra.

Talet på tilløpshendingar som potensielt kunne ha ført til akutte utslepp på norsk sokkel, viser ein fallande trend i heile perioden (2001–2009), og talet på tilløpshendingar per innretningssår i 2009 er den lågaste verdien i perioden. Potensiell risiko i samband med hydrokarbonlekkasjar viser for 2010 og 2009 eit nivå rundt gjennomsnittet for dei ti siste åra. Den potensielle risikoen i samband med brønnkontroll-hendingar hadde ei positiv utvikling frå 2003 til 2008, men viser ein klar auke i 2009 og 2010. Auken gjeld både leiteboring og produksjonsboring.

Barrierar som skal hindre storulykker, blir vurderte å vere stabilt effektive på eit gjennomgåande høgt nivå for sokkelen som heilskap. Det finst framleis nokre innretningar der enkelte barriererelement fungerer dårlegare enn det som er gjennomsnittet i industrien.

Departementet legg til grunn at oversikta over utvikling av risiko for akutte utslepp styrkjer partane sitt faktagrunnlag for prioritering av ulykkesforebyggjande innsats. Det stadfestar også behovet for vedvarande høg prioritering av prosjekt som går føre seg i næringa for reduksjon av gasslekkasjar, forbetring av brønnintegritet og forbettringsprosessar knytte til vedlikehald.

20.4 Rammevilkår og organisering

Regelverk- og tilsynsansvaret for petroleumsverksemda er fordelt på fleire departement og underliggjande etatar. Arbeidsdepartementet, ved Petroleumstilsynet, er ansvarleg for regelverket som skal bidra til å hindre skadar og ulykker, og

for kartlegging av årsaksforhold. Helse- og omsorgsdepartementet, ved Statens helsetilsyn, følger opp dei helsemessige sidene. Fiskeri- og kystdepartementet, ved Kystverket, er ansvarleg for den statlege beredskapen mot akutt ureining og koordinering av den nasjonale beredskapen. Miljøverndepartementet, ved Klima- og forureiningsdirektoratet, stiller krav til selskapa sin kapasitet når det gjeld oljevernberedskap, og er ansvarleg forvaltningsstyresmakt med omsyn til konsekvensar for miljøet. Olje- og energidepartementet, ved Oljedirektoratet, gjer det same innanfor ressursforvaltning. Det er mange årsaker til denne delinga, ei av dei viktigaste er at næringspolitikk og HMS-politikk då blir skilde frå kvarandre.

Regelverket blir støtta av industristandardar og beste praksis-dokument som er utvikla av næringa. Standardane er utvikla på grunnlag av robuste og utprøvde løysingar, der det er lagt vekt på grundige prosessar for kvalifisering av ny teknologi og erfaringslæring. I Noreg har vi også etablert Petroleumstilsynet, som er eit særskilt bransjetilsyn for petroleumsverksemda, for å sikre ei tett oppfølging av næringa frå styresmaktene si side.

På same måten som i andre delar av norsk arbeidsliv er det verksemdene sjølve som har ansvaret for å følgje opp arbeidsmiljø og sikkerheit i petroleumsverksemda. Aktørane er pålagde å gå systematisk fram for å skaffe seg detaljert kunnskap om eiga verksemd, kartleggje risiko og demonstrere for seg sjølve og styresmaktene at dei vel haldbare løysingar ut frå kva som er beste praksis. Krav om denne typen internkontroll inneber at verksemda skal organisere arbeidet sitt slik at det blir planlagt, utført og halde ved like i samsvar med det gjeldande regelverket, og at dokumentasjon som viser dette, skal vere tilgjengeleg for innsyn frå tilsynsstyresmaktene si side. Systemet med internkontroll er i dag ein berebjelke for HMS-arbeidet i petroleumsverksemda og blir gjerne omtalt som HMS-styring.

Tildeling og løyve til å etablere verksemd

Petroleumsverksemda er strengt regulert både når det gjeld ressursmessig utnytting og helse, miljø og sikkerheit. Rammene for petroleumsverksemda blir sette både gjennom lover og forskrifter og gjennom forvaltningsplanane for havområda.

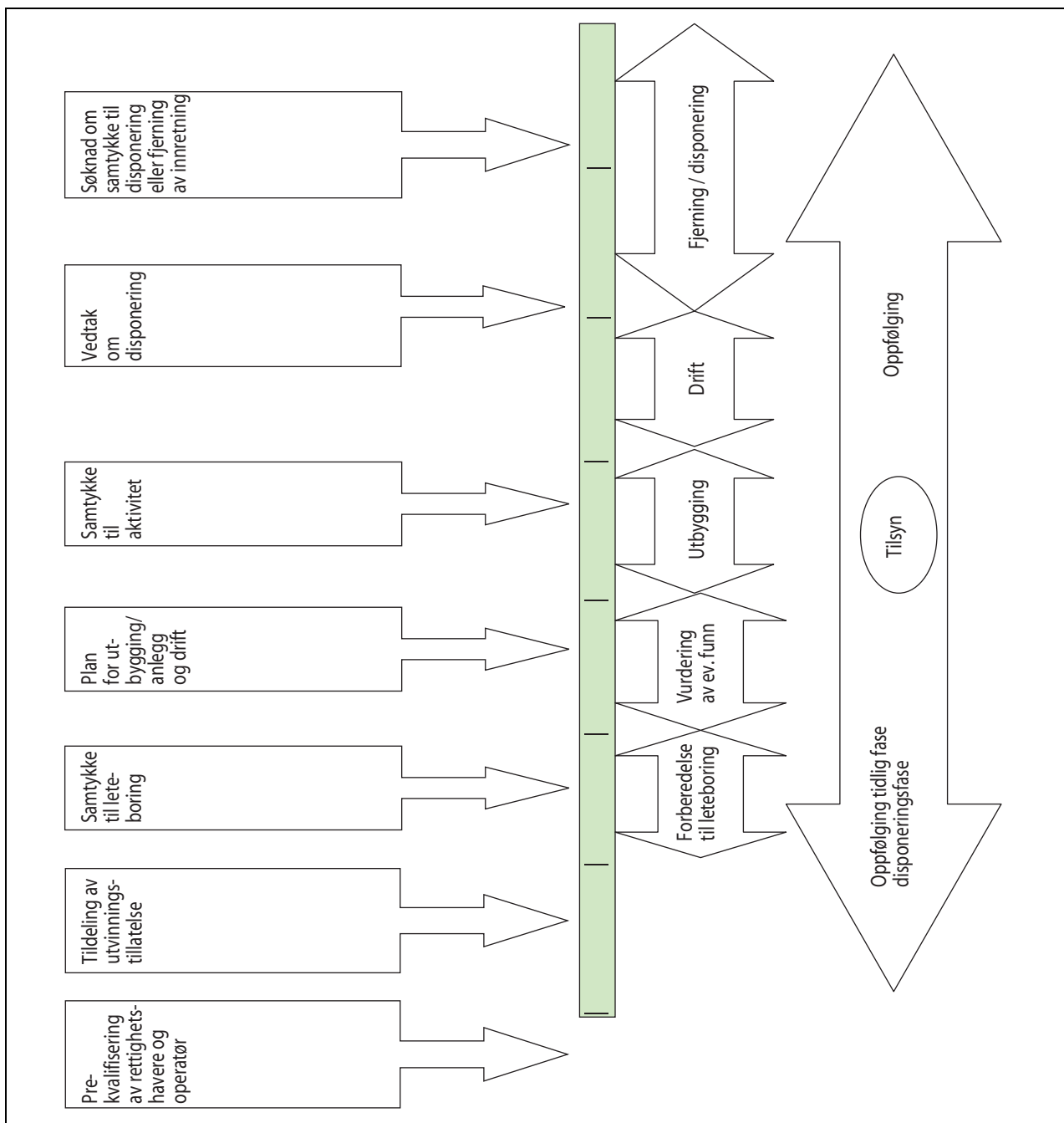
Tilgang til norsk sokkel føreset utvinningsløyve frå norske styresmakter. Slikt løyve gir einerett og plikt til undersøking, leiteboring og utvinning

av dei petroleumsførekomstane som er omfatta av løyvet. Utvinningsløyva blir som hovudregel tildelte gjennom konsesjonsrundar, men ein kan òg oppnå løyve gjennom kjøp av partar i marknaden.

Før det er aktuelt å tildele konsesjonar etter petroleumslova, må det aktuelle området vere opna for petroleumsverksemd. Dette inneber at det har vore ein prosess der styresmaktene har teke stilling til om det skal etablerast petroleumsverksemd i det aktuelle området. Dei heilskaplege rammene for petroleumsverksemda, og anna næringsverksemd, blir fastlagde i dei heilskaplege forvaltningsplanane for kvart enkelt havområde. Sidan den første konsesjonsrunden blei avvikla i 1965, har det skjedd fleire tilpassingar i systemet for tildeling av utvinningsløyve. Eit fleirtal i Stortinget slutta seg i Innst. S. nr. 89 (1999–2000) til eit forslag om å opne opp for mindre oljeselskap og gruppesøknader på sokkelen, og å etablere eit system for prekvalifisering av selskap. Prekvalifiseringsordninga inneber at det er høve for nye aktørar å få ei førehandsvurdering frå styresmaktene av om dei er eigna for deltaking på norsk sokkel. Som følgje av forslag i St.meld. nr. 38 (2001–2002) blei det i 2003 etablert ei ordning for å forenkle og effektivisere tildeling av nye utvinningsløyve i modne område på norsk sokkel. Formålet var å sikre industrien meir føreseielege vilkår og jamnare tilgang på areal. Ordninga fekk namnet «Tildeling i førehandsdefinerte område» (TFO) og inneber at selskapa får tilgang til eit førehandsdefinert leiteområde som omfattar alt mode areal på sokkelen.

Vedtek ein rettshavar å byggje ut ein petroleumsførekomst, skal rettshavaren leggje fram ein plan for utbygging og drift (PUD) eller plan for anlegg og drift (PAD) for styresmaktene til godkjenning. Vilkåra for godkjenning av PUD/PAD følgjer av petroleumslova av 29. november 1996. Vidare følgjer det av HMS-regelverket for petroleumsverksemda at operatøren må innhente samtykke frå styresmaktene ved viktige milepålar for å kunne setje i gang aktivitetar. Ordninga er etablert for å sikre at det blir etablert formålstenlege statuspunkt i verksemda til operatøren og for å gi styresmaktene styring med sentrale avgjerdepunkt i verksemda til operatøren. HMS er ein del av vurderingsgrunnlaget ved alle milepålane.

Det avgjerande for styresmaktene som har ansvaret for arbeidsmiljø og sikkerheit, er at den som får tildelt oppgåver som operatør og/eller rettshavar i eit utvinningsløyve, har god nok kompetanse og kapasitet til å drive verksemda på ein forsvarleg måte. Ved Arbeidsdepartementet si behandling av søknader i konsesjonsrundar, og



Figur 20.4 Milepålar for sikkerheit i petroleumssektoren

spesielt i TFO-rundane, har det derfor utvikla seg HMS-krav som blir lagde til grunn for tildeling av partar og ved utpeiking av operatør. HMS-kompetanse og kapasitet er også ein viktig del av vurderingsgrunnlaget i prekvalifiseringsprosessen. IPUD/PAD skal forhold som gjeld HMS-arbeid beskrivast, og HMS inngår som eit sjølvstendig tema ved styresmaktene si godkjenning. Det er viktig både for styresmaktene og aktørane sjølve at forhold som verkar inn på arbeidsmiljøet og sikkerheita, blir vurderte på eit så tidleg tidspunkt som råd. På den måten kan rettshavaren og opera-

tøren på best mogleg måte leggje til rette verksemda si etter dei krava som norske styresmakter stiller, og tilsynsstyresmakta blir frå eit tidleg tidspunkt kjend med ei ny verksemd. Vurdering av kvaliteten til planane i forhold til HMS-krava har òg ei viktig økonomisk side – det vil til dømes vere mykje meir kostnadskrevjande å endre ei innretning under bygging eller som er i drift, enn å leggje inn gode og haldbare HMS-løysingar alt i ein tidleg prosjektfase.

I forhold til HMS-regelverket er samtykket den avgjerande milepålen for å setje i gang aktivi-

tet. Samtykkesøknaden, som ofte blir behandla fleire år etter at lisensen er tildelt, er eit forplikande dokument med omsyn til om operatøren oppfyller regelverkskrav som fell inn under ansvarsområda til Petroleumstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet og Statens helsetilsyn. Utferding av eit samtykke uttrykkjer at styresmaktene har tillit til at operatøren kan gjennomføre aktiviteten innanfor rammene av regelverket og i samsvar med dei opplysningane som er gitt i samtykkesøknaden. Innhaldet i ein samtykkesøknad er bindande og blir lagt til grunn for styresmaktene sitt tilsyn etter at samtykket er gitt. Dersom det skal gjennomførast endringar i verksemda, må operatøren informere styresmaktene snarast dersom endringane bryt med føresetnader i samtykket. Styresmaktene kan då eventuelt gripe inn med pålegg eller krevje at operatøren innhentar nytt samtykke.

20.5 Forholdet til det ytre miljøet

Sikkerheitsstyresmaktene forvaltar mellom anna krav til teknologi, operasjonar, organisasjon og styring av petroleumsverksemda for å førebygge ulykker som kan føre til akutte oljeutslepp. I tillegg blir det stilt krav om å kjempe mot slike ulykker ved sjølve kjelda (til dømes brønnskroll), slik at omfanget av ureining i tilfelle ei uventa hending blir minst mogleg.

Dei moglege konsekvensane petroleumsverksemd kan ha for det ytre miljøet er på nytt blitt sett på dagsorden gjennom utblåsinga på Macondofeltet i Mexicogolfen. Dette blir også omtalt nærmar i stortingsmeldinga om oppdatert forvaltningsplan for Lofoten og Barentshavet. I Noreg har eit risikobasert og funksjonelt HMS-regelverk og eit heilskapleg tilsyn vore eit verknadsfullt vern mot tilsvarande akutte oljeutslepp. Petroleumstilsynet har ansvar for å stille krav og følgje opp aktørane med omsyn til førebygging av uønskte hendingar som kan føre til akutt ureining, og tiltak som kan stanse eller redusere kor lenge eit eventuelt utslepp varer, og dermed redusere mengda av ureining.

Det er Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif) som har ansvar for å stille krav og følgje opp krava overfor aktørane med omsyn til planlagde utsleppsgrenser under normal drift, og Klif stiller også krav til operatøren sin eigen oljevernberedskap ved akutt ureining. Kystverket har ansvaret for drift og utvikling av den statlege beredskapen mot akutt ureining frå petroleumsverksemda, inklusive staten sin aksjonsorganisasjon. Dersom

den ansvarlege forureinaren kjempar mot eit akutt utslepp, fører Kystverket tilsyn med aksjonen.

Det er på grunnlag av eit regjeringsvedtak etablert eit løpande samarbeid mellom dei aktuelle styresmaktene om utarbeiding av heilskaplege forvaltningsplanar for havområda utanfor norskekysten. Gjennom forvaltningsplanane blir det sett rammer for næringsverksemd. Det er etablert tre definerte havområde, Barentshavet/Lofoten, Norskehavet og Nordsjøen, som skal ha kvar sin heilskaplege forvaltningsplan. Det er etablert område som ikkje skal opnast for petroleumsverksemd i den aktuelle stortingsperioden, tidsperiodar der det innanfor nærmare oppgitte område ikkje er tillate med prøveboring, og dessutan andre rammer for verksemda. Slik sett etablerer forvaltningsplanen skrankar for og stiller krav til petroleumsverksemda ut frå omsyn til andre næringar og miljø. Ved seinare oppdateringar av forvaltningsplanane kan likevel dei ulike rammene og tiltaka bli endra.

I samband med utvikling av forvaltningsplanane har det utvikla seg nye samarbeidsmodellar og samordningsprosessar mellom ulike departement og underliggjande etatar. Ei side ved det tverrdepartementale samarbeidet omkring forvaltningsplanane er at det er blitt stadig tydelegare kor viktig det er å førebygge hendingar som inneber miljøkonsekvensar. Det er også viktig at styresmaktene og andre interessentar har tillit til at petroleumsnæringa evnar å drive forsvarleg verksemd og er i stand til å hindre akutt ureining. Denne tilliten er ikkje berre eit resultat av aktsemda aktørane som alt har eller planlegg aktivitetar i områda demonstrerer, men er også avhengig av aktsemda og HMS-nivået som næringa viser i norsk petroleumsverksemd samla sett. Petroleumstilsynet bruker stadig meir ressursar på å synleggjere kor viktig HMS-regelverket og etterlevinga av dette regelverket er i eit førebyggingsperspektiv. I den samanheng er teknologi- og kunnskapsutvikling avgjerande, og dette er derfor eit viktig satsingsområde for Petroleumstilsynet. Døme som kan nemnast i denne samanhengen, er materialteknologiske, designmessige og operasjonelle tiltak for å skape sikre barrierar mot akutte utslepp.

For å sørge for eit solid kunnskapsgrunnlag for arbeidet med førebygging av utslepp til det ytre miljøet har Petroleumstilsynet gjennomført eit prosjekt for å utnytte eksisterande data i RNNP og OLFs Environmental Web-database, jamfør også punkt 20.3.4. Målet har vore å utvikle risikoindikatorar som kan brukast for å overvake utvikling av risiko for uønskte hendingar i petroleums-

verksemda til havs som kan føre til akutt ureining til sjø. Den første rapporten blei gitt ut i november 2010 og data frå denne rapporten viser mellom anna:

- Talet på akutte råoljeutslipp til sjø på norsk sokkel sedd under eitt blei meir enn halvert i perioden 2001–2004 (frå 85 til 40), medan nivået har vore konstant i perioden 2004–2009 (talet på råoljeutslipp i 2009 var 39).
- Det er ingen klar trend når det gjeld storleiken på akutte råoljeutslipp som skjedde i perioden 2001–2009 for norsk sokkel under eitt, men dei fleste utslippa er på mindre enn eitt tonn. Fire av dei største akutte oljeutslippa på norsk sokkel i perioden 2001–2009 har skjedd dei siste fem åra. I 2007 var det eit enkeltutslipp på om lag 3700 tonn.
- Talet på tilløpshendingar som potensielt kunne ha ført til akutte utslipp på norsk sokkel, har hatt ein fallande tendens i heile perioden (2001–2009), og talet på tilløpshendingar per innretningsår i 2009 er det lågaste i perioden.
- Brønnkontrollhendingar og hydrokarbonlekkasjar har vore mindre alvorlege i 2008 og 2009 samanlikna med perioden 2004–2006, men det viser seg at det etter ei gjennomgåande positiv utvikling dei siste åra er eit klart negativt trekk at talet på tilløpshendingar for hydrokarbonlekkasjar og brønnkontrollhendingar aukar i 2009 for sokkelen sedd under eitt.
- Effektiviteten av barrierar som skal hindre storulykker, blir vurderte stabilt på eit gjennomgåande høgt nivå for sokkelen under eitt, men det er framleis nokre innretningar som har betydeleg mindre tilgang på enkelte barriereelement enn det som er gjennomsnittet i industrien.

Frå 2010 vil Petroleumstilsynet gi ut ein årleg RNNP-rapport som klargjer status for risiko og risikoutvikling knytt til akutte utslipp i petroleumsvksemda. Betre data når det gjeld risiko for akutte utslipp vil gjere det lettare for næringa og styresmaktene til å setje i verk målretta tiltak for å førebyggje akutte utslipp.

Departementet understrekar at det på mange område er samanfallande interesser mellom omsynet til miljø, sikkerheit, arbeidsmiljø og verdiskaping. Prosessar som har vore retta mot betre førebygging av storulykker, fører til betre sikkerheit både for arbeidstakarane, det ytre miljøet og økonomiske verdiar. Men det finst også døme på at det kan oppstå konflikhtar mellom omsynet til sikkerheit, arbeidsmiljø og det ytre

miljøet. Bruk av miljø- og arbeidsmiljømessig gunstigare kjemikalier kan i enkelte tilfelle representere ei sikkerheitsutfordring og dermed auke risikoen for akutte utslipp til sjø (til dømes boreslam). Sikkerheitsutfordringar knytte til handtering av borekaks er òg eit døme på tilfelle der det kan vere motsetningar mellom det ytre miljøet og førebygging av ulykker. Departementet legg til grunn at behovet for å sjå omsynet til sikkerheit, arbeidsmiljø, ytre miljø og verdiskaping i samanheng blir stadig viktigare. Dette understrekar behovet for kunnskapsutvikling og metodisk utvikling både hos aktørane og hos styresmaktene.

20.6 Regelverk og tilsyn

20.6.1 Arbeidet med nytt regelverk for petroleumsvksemda

Regelverket for HMS i petroleumsvksemda er forankra i åtte lover og dekkjer omsynet til helse, ytre miljø, arbeidsmiljø og sikkerheit. Det er utvikla i eit samarbeid mellom Petroleumstilsynet, Klima- og forureiningsdirektoratet og helsestyresmaktene. Målet er å leggje best mogleg til rette for dei behova næringa har, slik at forhold som gjeld helse, miljø og sikkerheit, blir sedde i samanheng, og at dobbelregulering blir unngått. Regelverket skal vere mest mogleg formålstenleg for tilsyn frå styresmaktene og leggje grunnlag for ei samordna handheving frå sjølvstendige styresmakter.

Regelverket skal også sikre dei særskilde behova knytte til regulering av den landbaserte delen av verksemda, for å sikre ei heilskapleg og formålstenleg regulering for land og sokkel.

Regelverket underbyggjer departementet sitt ønske om eit sterkt og heilskapleg tilsyn med operatøren si styring av verksemda, uavhengig av om verksemda går føre seg på land eller til havs. Arbeidet med eit nytt regelverk har teke lang tid og blei av mange årsaker forseinka, men etter eit omfattande regelverksarbeid med mellom anna to høyringsrundar, er eit nytt regelverk for helse, miljø og sikkerheit i petroleumsvksemda til havs og på nærmare oppgitte landanlegg sett i verk frå 1. januar 2011.

Reguleringa for helse, miljø og sikkerheit i norsk petroleumsvksemd består no av:

- ei forskrift om helse, miljø og sikkerheit i petroleumsvksemda (rammeforskrift) og ei styrings- og opplysningspliktfor forskrift fastsett og handheva av HMS-styresmaktene i fellesskap til havs og på land.

- ei innretningsforskrift og ei operasjonell forskrift for verksemda til havs, også fastsett og handheva av HMS-styresmaktene i fellesskap.
- ei teknisk og operasjonell forskrift for landanlegga fastsett og handheva av helsestyresmaktene saman med Petroleumstilsynet.

Gjennom dette regelverket har styresmaktene lagt best mogleg til rette for eit styrkt og heilskapleg tilsyn med verksemda til operatørane, uavhengig av om verksemda går føre seg på land eller til havs, men samtidig slik at det sikrar dei særskilde behova knytte til regulering av den landbaserte delen av verksemda. Det felles regelverket krev god dialog og tett samarbeid mellom tilsynsstyresmaktene.

HMS-regelverket for petroleumsverksemda inneheld i hovudsak funksjonskrav, og det stiller krav til kva ein skal oppnå, utan å spesifisere korleis dei konkrete løysingane skal vere. For å kunne finne gode praktiske løysingar for kva som kan vere ein forsvarleg måte å sikre regelverket sine funksjonskrav på, viser regelverket til anerkjende standardar og normer der dette er formålstenleg. Det er i ein slik samanheng lagt vekt på både nasjonale og internasjonale standardar og bransjenormer. Der det ikkje ligg føre anerkjende standardar eller normer, utarbeider tilsynsstyresmaktene rettleiingar til regelverkskrava ved behov. Denne teknikken er ein føresetnad for at metoden skal vere ein vellykka måte å regulere petroleumsverksemda på. Tilvisingar til standardar og normer gir nødvendig rettleiing til brukarane om kva som ligg i krava frå styresmaktene, dei reflekterer kva næringa sjølv ser på som beste praksis, og det bidreg til i størst mogleg grad å unngå unødige særnasjonale krav.

HMS-regelverket er vidare risikobasert. Det vil seie at regelverket tek utgangspunkt i at det er mange ulike risikofaktorar som påverkar heilskapen, og at også samspelet mellom dei er viktig. Det følgjer av regelverket at den ansvarlege må vurdere risikoen ved gjennomføringa av den enkelte aktiviteten og for heilskapen. Aktøren må altså gjere ei systematisk vurdering av risikoforholda som er knytte til kvar enkelt aktivitet. Kor krevjande det er å oppfylle HMS-forskriftene, er dermed avhengig av eigenarten til kvar enkelt verksemd og aktivitet. Den systematiske vurderinga kan vere med på å sikre at krava blir fortolka rett i lys av dei konkrete utfordringane som følgjer mellom anna av aktivitet, teknologi, organisasjon og plassering. Tilsynsstyresmaktene vil sjølvsgatt ha ei oppfatning av kva nivå som er akseptabelt,

sjølv om det i første omgang er opp til aktørane å vurdere formålstenlege løysingar.

Ein annan sentral føresetnad for regelverksarbeidet er medverknad frå dei aktuelle partane, både arbeidstakarane og verksemdene. Medverknaden sikrar at erfaringane til aktørane blir utnytta, og at saker blir godt opplyste. I tillegg kan slik medverknad gi partane ein eigarskap til regelverket. Medverknad gir også ei meir samordna forståing av kva eit regelverk basert på funksjonskrav inneber, og sikrar at viktige erfaringar og behov dannar grunnlaget for endeleg val av ordlyd. Etersom verksemda i mange tilfelle representerer ein mogleg risiko for arbeidstakarane, er det ut frå eit etisk perspektiv særleg viktig at den som blir eksponert for risiko, blir involvert i avgjerdsprosessane for aktivitetane. Det er etablert trepartsinstitusjonar for regelverktutvikling og standardiserings- og normeringssamarbeid, med deltaking frå alle involverte partar.

I høyringa av det nye HMS-regelverket kom det fram nokre generelle og prinsipielle kommentarar. Eit sentralt spørsmål har vore å avklare kor omfattande særreguleringa for petroleumssektoren skulle vere på land, og gjennom dette også avklare grenseflatene til tilstøytande regelverks- og tilsynsregime.

Bakgrunnen for avgjerda om ei mest mogleg felles regulering av petroleumsverksemda på land og på sokkelen blei det gjort nærmare greie for i St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*. Der blir det mellom anna peikt på den stadig tettare integreringa av verksemda på land og til havs og behovet for å gjennomføre og å følgje opp slik verksemd ut frå ei heilskapleg tilnærming både på nærings- og styresmaktsida. Konsekvensane av denne avgjerda, som ein også må sjå i lys av dei positive erfaringane frå særreguleringa av petroleumsverksemda på sokkelen, var at det oppstod enkelte nye grenseflater mellom petroleumsregelverket og HMS-regelverket for anna landbasert verksemd elles.

Departementet meiner at det endelege resultatet reflekterer ei formålstenleg avklaring og understrekar at det vil vere nødvendig med god dialog og tett samarbeid mellom ulike tilsynsstyresmakter på kvar si side av slike grenseflater. Dette er viktig for sikre ei felles regelverktutvikling og like krav.

I enkelte sentrale høyringsfråsegner blei det lagt vekt på at bruken av skjønnsbaserte formuleringar i regelverksforslaget har ei rekkje negative sider. Det blei også understreka frå arbeidstakar-sida at funksjonelle reglar kan gi arbeidsgivaren eit for stort spelerom for tolkingar. Samtidig erfa-

rer også styresmaktene at enkelte delar av regelverket stadig blir utfordra av ei næring som har ei anna forståing av innhaldet i regelverket enn styresmaktene.

Departementet er einig i at eit funksjonsbasert regelverk opnar for eit større rom for tolkingar og bruk av skjønn enn eit detaljert regelverk med spesifikke løysingar. Som nemnt ovanfor, er petroleumsværksemnda prega av kontinuerleg teknologisk og organisatorisk utvikling, noko som er ein premiss for utforminga av regelverket. Utan den fleksibilitet som det funksjonsretta regelverket gir, er det ein risiko for at regelverket kan fungere som eit hinder for utvikling og faktisk motverke at værksemdene vel dei til ei kvar tid beste løysingane. Det er derfor viktig at værksemdene sjøve er bevisste på ansvaret sitt for dei løysingane som blir valde for å oppfylle regelverket. Dette er ein føresetnad for eit regelverk basert på funksjonskrav.

Det er ulike oppfatningar om og kontinuerleg diskusjon i partssamarbeidet omkring kva område som bør ha funksjonsbaserte krav, og kva område som bør regulerast meir konkret. Arbeidsmiljø- og sikkerheitsstyresmaktene vurderer dette fortløpande og vil, der erfaring tilseier at det er behov for eit meir konkret regelverk, kunne endre enkeltkrav i regelverket i ei meir detaljert retning. Eit døme på dette er dei konkrete og detaljerte føresegnene om nattarbeid som blei innførte i petroleumsværksemnda i 2009.

Det er styresmakta som må ta den endelege avgjerda om innhaldet og utforminga av eit konkret regelverkskrav. For å sikre nok informasjon om kva krava inneber, og for å sikre føreseielege vilkår, er det som nemnt ein viktig føresetnad for å kunne bruke eit regelverk som inneheld funksjonskrav, at det blir utarbeidd rettleiingar eller vist til normerande dokument laga av næringa. Vidare er det viktig at regelverket blir handheva av ei tilsynsstyresmakt med kompetanse og ressursar. Når det gjeld regulering av arbeidsmiljø- og sikkerheit, er det Petroleumstilsynet og Arbeidsdepartementet som i tvilstilfelle har det endelege ansvaret for å slå fast kva ein regel inneber av krav for værksemda. Det er ein klar føresetnad at Petroleumstilsynet ved si utøving av forvaltningsmakt skal leggje vinn på likebehandling og føreseielege vilkår for alle aktørar.

Det nye regelverket blei sett i verk frå 1. januar 2011. Departementet meiner at det no er viktig at alle partar gjer sitt til å auke kompetanse- og kunnskapsnivået om det nye regelverket i tida framover. I den samanheng er det svært positivt at opplæringsprosjektet Regelverkskompetanse⁴ (RVK) blir vidareført for det nye regelverket.

Det nye regelverket dannar grunnlaget for ei heilskapleg styring av værksemda til havs og på land – slik målsetjinga også var ved etableringa av Petroleumstilsynet i 2004. Det nye regelverket representerer derfor ein viktig milepåle for utviklinga av HMS-regelverket for norsk petroleumsværksemd. Men regelverktutvikling er ein løpande prosess, og det er alltid grunn til å evaluere om strategival omkring utforminga av regelverket står seg. Dette blir understreka av ei næring i rivande utvikling og eit aktørbilete i stadig endring. Balansen mellom regjeringa si målsetjing om eit verdsleiande HMS-nivå, behovet for eit regelverk som er kostnadseffektivt for næringa, og målet om at det skal vere minst mogleg ressurskrevjande å handheve, er sentral i denne samanhengen. Forhold som er tekne opp i arbeidet med det nye regelverket vil, saman med erfaringar frå bruken av regelverket, vere viktige for departementet sitt arbeid med å sikre at regelverket heile tida er innretta slik at det set rammer for ei petroleumsværksemd som held eit høgt HMS-nivå.

20.6.2 Tilsynet med petroleumsværksemda

Norske styresmakter har sett som mål at norsk petroleumsværksemd skal vere verdsleiande på helse, miljø og sikkerheit. Bortsett frå regelverket er tilsynsetatane dei viktigaste verktøya styresmaktene har for å kunne nå dette målet. I denne samanheng er det Petroleumstilsynet som er den sentrale tilsynsstyresmakta. Petroleumstilsynet har mellom anna som oppgåve å følgje opp aktørane sitt arbeid med teknisk og operasjonell sikkerheit, under dette beredskap, og arbeidsmiljø. Det inneber å føre tilsyn med alle fasar av værksemda, det vil seie planlegging, prosjektering, bygging, bruk og eventuell seinare fjerning. Petroleumstilsynet sitt tilsyn skal kome i tillegg til, og ikkje som erstatning for, den oppfølginga av eiga værksemd som næringa er forplikta til å gjennomføre sjølv.

Då tilsynsansvaret for helse, miljø og sikkerheit blei overført til Petroleumstilsynet i 2004, blei det i kronprinsregentens resolusjon, som handlar om oppretting av Petroleumstilsynet, framheva at «Petroleumstilsynet skal leggje premisser for og følgje opp at aktørane i petroleumsværksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, og gjennom dette også bidra til å

⁴ RVK-prosjektet er tufta på eit trepartssamarbeid mellom styresmakter, arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Handelshøyskolen BI er ansvarleg for å leggje til rette det pedagogiske opplegget og administrere opplæringspakken, og opplæringsprogramma rettar seg mot alle som direkte eller indirekte må ta omsyn til petroleumsværkverket.

skape størst mulig verdier for samfunnet». Det blir vidare understreka i resolusjonen at medverknad og samarbeid skal inngå som viktige føresetnader for og prinsipp i Petroleumstilsynet si verksemd. Dette er viktige føringar for etaten når han skal følgje opp om aktørane etterlever aktuelle pålegg. Klima- og forureiningsdirektoratet fører tilsyn med krav i løyvet til verksemda etter forureiningslova og med andre gjeldande krav med heimel i lova.

20.6.2.1 *Breitt førebyggjande tilsyn*

Det følgjer av St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* at omgrepet «tilsyn» i vid forstand kan forståast som eit fellesomgrep for all aktivitet eller all bruk av verkemiddel som blir sette i verk for å følgje opp intensjonane i eit lovverk. Sjølv om det blir understreka at kjernen i tilsynsrolla er den konkrete kontrollen av at pliktsubjekta etterlever ei norm som alt er fastsett ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, og reaksjonar ved avvik, er det viktig å leggje ei slik brei forståing av tilsynsrolla til grunn når ein gjere greie for Petroleumstilsynet si rolle og det arbeidet Petroleumstilsynet gjer.

Tilsynsomgrepet, slik det blir brukt i petroleumsvirksemda, omfattar såleis mykje meir enn besøk offshore eller på landanlegg. Tilsyn er heilskapen i kontakten mellom etaten og tilsynsobjekta, og denne kontakten består i tillegg til tilsynsbesøk av systemretta revisjonar, tekniske verifikasjonar, granskningar, behandling av søknader om SUT (samsvarsfråsegner) og samtykke osv.

Ein formelt varsla tilsynsaktivitet begynner normalt i god tid før sjølve tilsynsteamet dreg ut i felten, gjennom informasjonsinnhenting og møte med det aktuelle selskapet. I slike møte er både den relevante leiinga og arbeidstakarane representerte. Ein tilsynsaktivitet er som regel varsla om lag éin månad før. I samband med besøk offshore eller på landanlegg blir det halde eigne møte med vernetenesta, for å sikre at synspunkta til arbeidstakarane kjem fram. Tilsynsaktivitetane blir oppsummerte i eigne rapportar, som blir publiserte på nettstaden til Petroleumstilsynet.

Petroleumstilsynet arbeider i stor grad førebyggjande – det vil seie at tilsynet arbeider for å hindre at uheldige hendingar skal skje. Det er viktig å førebyggje ulykker, skadar og andre negative hendingar mellom anna på grunn av dei store konsekvensane ei hending i norsk petroleumsvirksemd kan få – både menneskeleg, miljømessig og materielt. Den førebyggjande tilnærminga krev at Petroleumstilsynet legg ei relativt brei forståing av tilsynsrolla til grunn, der også samarbeid med

og ein generell påverknad av aktørane blir ein viktig del av arbeidet. Petroleumstilsynet rår over ei rekkje formelle verkemiddel for å sanksjonere regelverksbrot i verksemda, til dømes pålegg eller stansing av verksemda, jf. punkt 20.6.2.3. Petroleumstilsynet er også koordinerande etat for tilsyn med HMS i petroleumsvirksemda til havs og på landanlegga. Koordineringsordninga gjeld for regelverktutvikling og for oppfølging av at regelverket blir etterlevd, og ordninga blir omtalt nærmare i kapittel 16. På dei område Petroleumstilsynet ikkje har nødvendig kompetanse, er det inngått avtalar om bistand frå etatar som ikkje har sjølvstendig styringsmakt i petroleumsvirksemda. Petroleumstilsynet har i tillegg inngått samarbeidsavtalar med mellom anna Oljedirektoratet, Arbeidstilsynet og politiet, etatar som har klare grensesnitt mot Petroleumstilsynet når det gjeld styringsmakt og ansvar. Dette forvaltnings-samarbeidet er nærmare omtalt i kapittel 16.

20.6.2.2 *Risikobasert tilsyn*

I tilsynet prioriterer Petroleumstilsynet å bruke ressursane sine der dei meiner effekten er størst. Ein viktig føresetnad for eit risikobasert tilsyn er at det ligg føre påliteleg informasjon om risikoutviklinga hos den enkelte aktøren, i aktørgrupper og i næringa samla sett. Dette er særleg viktig i verksemdar der det er risiko for storulykker. Ein viktig del av tilsynsrolla er derfor å overvake risikoutviklinga i petroleumsvirksemda. Dette inneber i tillegg til det arbeidet som blir gjort i RNNP, også å gjennomarbeide erfaringar frå tilsynsaktivitetar og granskningar på ein systematisk måte, både for å finne ut kva desse erfaringane inneber for den enkelte aktøren, og om dei bør ha konsekvensar for drifta i næringa som heilskap.

Ein annan sentral føresetnad for eit risikobasert tilsyn er ei offensiv satsing på utvikling av kompetanse og tilsynsmetodikk i etaten. Eit døme på dette kan vere der Petroleumstilsynet over lengre tid har arbeidd med å teikne eit bilete av risiko for skade og sjukdom som følgje av arbeidet, og å følgje opp verksemdene sitt arbeid og ansvar for å møte denne risikoen. Ein omtale av prosjektet er teken med i boks 20.3.

20.6.2.3 *Verkemidla til Petroleumstilsynet*

Petroleumstilsynet har ulike verkemiddel tilgjengelege i oppfølginga av verksemda, som kan brukast alt etter kor alvorleg eit avvik frå regelverket er, og styresmaktene sine erfaringar med den enkelte aktøren, jf. figur 20.5.

Boks 20.3 Petroleumstilsynet sitt arbeid med risikoutsette grupper

Alle arbeidstakarar i petroleumsindustrien skal ha eit forsvarleg helse-, miljø- og sikkerheitsnivå – uavhengig av arbeidsoppgåver og rammevilkår. Men risikoen for å bli skadd eller utvikle sjukdom på grunn av arbeidet har vist seg å vere ulikt fordelt mellom yrkesgruppene i verksemda. Det er grundig dokumentert at tilsette i entreprenørselskap er meir utsette for sjukdom og skade på grunn av arbeidet enn operatørtilsette, men årsakene til dette er ikkje fullt ut klarlagde.

På bakgrunn av denne kunnskapen starta Petroleumstilsynet i november 2007 eit tilsyn med korleis dei største operatørane og utvalde entreprenørar på sokkelen identifiserte og følgde opp arbeidstakargrupper som kan vere særleg risikoutsette. Petroleumstilsynet meinte at det var behov for å teikne eit heilskapleg bilete av risikoen for skade og sjukdom i samband med arbeidet, og ville ha ei betre oversikt over summen av faremoment som utgjer risikobiletet for utsette arbeidstakargrupper i petroleumsindustrien. Fram til sommaren 2008 skulle deltakarane i tilsynet gi svar på korleis det enkelte selskapet arbeidde for å identifisere kven som er utsett innanfor eiga verksemd. Det var også eit mål å sjå nærmare på korleis operatørane og entreprenørane gjennomfører heilskaplege risikovurderingar, og på kva grunnlag ulike tiltak blir sette i verk. Målet var at selskapa skulle utvikle eit heilskapleg risikobiletet som kunne gi grunnlag for å rette innsatsen mot dei gruppene der behovet og effekten er størst.

Resultatet av tilsynet var at selskapa etter vurderinga frå Petroleumstilsynet demon-

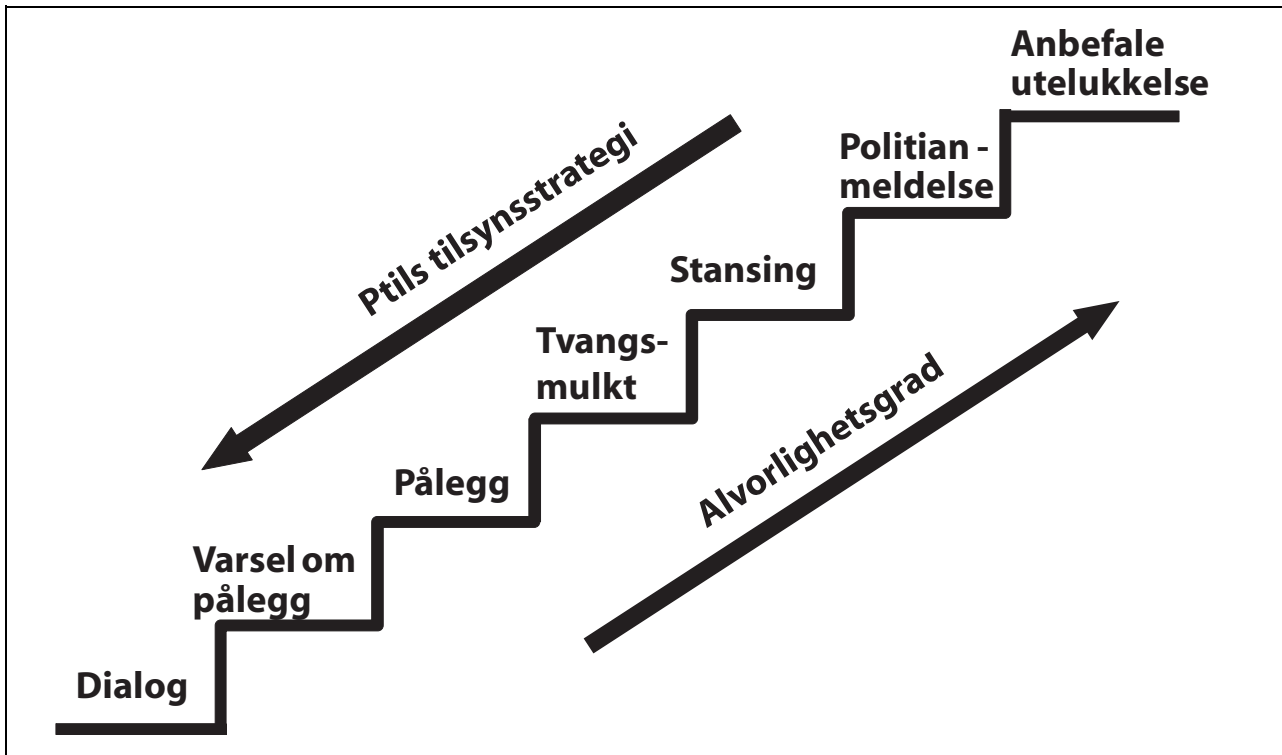
strerte at det er etablert eit fungerande styringsystem som fører til at risikoforhold for grupper av arbeidstakarar er identifiserte, kartlagde og følgde opp slik at arbeidsmiljø- og personellsikkerheitsforhold er forsvarlege i alle ledd i kontraktkjeda. Tilsynet identifiserte også fleire konkrete forbetringstiltak hos dei aktørane som det blei ført tilsyn med. Til dømes har fleire selskap utvikla kartleggingsverktøy som kan samanstill informasjon om arbeidsmiljøforhold og personskade innanfor grupper av arbeidstakarar. Fleire selskap har også meldt tilbake at tilsynsaktivitetane har ført til at det er etablert eit betre samarbeidsklima mellom operatørar og entreprenørar. Petroleumstilsynet meiner at oppfølginga har ført til ei sterkare vektlegging av problemstillingar knytte til å identifisere og følgje opp risikoutsette grupper i næringa. Det er også blitt sett søkjelys på forskjellar mellom operatørtilsette og entreprenørtilsette når det gjeld kva grupper som er særleg utsette. I tillegg har oppfølginga gitt meir kunnskap både i næringa og internt i Petroleumstilsynet om korleis rammevilkår kan påverke risikoen.

Satsinga har, som nemnt ovanfor, alt gitt resultat i næringa. Men temaet er framleis svært aktuelt, og det er ikkje grunnlag for å seie at dei entreprenørtilsette ikkje lenger er meir utsett for skade eller sjukdom enn dei operatørtilsette. Temaet var derfor ei av Petroleumstilsynet sine fire hovudprioriteringar for 2010, og etaten vil framleis følgje med på næringa sitt arbeid med å identifisere dei risikoutsette gruppene og å følgje dei opp.

Det funksjonsretta regelverket, saman med ei ressurssterk og profesjonell næring, har ført til at det er eit stort innslag av dialog mellom tilsynet og bransjen eller den enkelte aktøren. Dialogen handlar om korleis styresmaktene sine krav skal forståast og etterlevast. Når etaten stiller spørsmål ved om ei verksemd opererer i samsvar med regelverket, kan rettleiing og dialog ofte resultere i at verksemda tilpassar aktiviteten sin. Formelle reaksjonar blir då ikkje nødvendige. Denne tilnærminga hindrar ikkje at tilsynsstyresmakta bruker formelle verkemiddel der det er nødvendig, til dømes ved alvorlege brot på regelverket. Den vanlegaste formelle reaksjonen er å gi pålegg om å rette på

feil og manglar. Når det ligg føre særlege grunnar, vanlegvis der det har oppstått fare- og ulykkessituasjonar som truar sikkerheita, kan aktiviteten stansast i den utstrekning det er nødvendig. I særleg alvorlege tilfelle kan det vere aktuelt å gi tvangsmulkt for å sikre at pålegget som er gitt, blir oppfylt, eller melde forholdet til politiet.

Petroleumstilsynet bruker også andre verkemiddel, til dømes sikkerheitsmeldingar og likelydande brev, for å nå ut til heile bransjen samtidig, og for å oppnå mål om kontinuerleg forbetring. Sikkerheitsmeldingar blir brukte for å informere om viktige årsakssamanhengar ved fare- og ulykkessituasjonar og for å rette merksemda mot for-



Figur 20.5 Verkemiddel i Petroleumstilsynet si oppfølging

hold som er viktige for helse, miljø og sikkerheit. Det skjer ein omfattande distribusjon av sikkerheitsmeldingar både på land og på kontinentalsokkelen (mellom anna via nettsider), både frå styresmaktene si side og internt hos aktørane. Eit like lydande brev er eit brev som blir sendt samtidig til ei rekkje relevante mottakarar, til dømes for å informere om tilsynserfaringar, forskning eller liknande forhold, og som på dette grunnlaget kan påverke næringa til å setje i gang konkrete aktivitetar eller gjennomføre bestemte tiltak.

For å bidra til å oppfylle intensjonen i regelverket om ei open haldning og innsyn i verksemda, publiserer Petroleumstilsynet alle tilsynsrapportane sine på Internett, slik at alle aktørane og folk elles får eit reelt innsyn i korleis selskapa etterlever regelverket, og korleis tilsynsstyresmakta følgjer dette opp. Dette gir også eit viktig bidrag til læring på tvers i næringa.

Petroleumstilsynet arbeider også for å forbetre petroleumsverksemda ved å følgje opp verksemda på næringsnivå. Det kan til dømes skje gjennom å støtte industriprosjekt og/eller partssamansette prosjekt, gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid mellom styresmakter, gjennom deltaking på industriseminar og gjennom ein aktiv informasjons- og kommunikasjonspolitik. Slike aktivitetar gjer det mogleg å påverke aktørane og er ein del av den totale oppfølginga.

Ein viktig føresetnad for å bruke dialog og varsel om bruk av verkemiddel som supplement til direkte pålegg, er at det er eit gjensidig tillitsforhold mellom Petroleumstilsynet og aktørane i petroleumsverksemda. I den samanheng er det viktig at selskapa er kompetente, og at dei har evne til å ta ansvar for verksemda si slik regelverket slår fast. Vidare er det også ein føresetnad at selskapa har vilje til å opptre ope og transparent i samarbeidsforholdet til styresmakta. Tilsvarande er det avgjerande for selskapa sin tillit til Petroleumstilsynet at etaten blir oppfatta som fagleg kompetent og påliteleg, også i vanskelege saker.

Det er viktig at næringa har respekt for Petroleumstilsynet si utøving av styringsretten og korleis tilsynet bruker regelverket. For å oppnå dette er det ein føresetnad at næringa opplever at Petroleumstilsynet utøver ei rettferdig og føreseieleg saksbehandling, og at aktørane stolar på at tilsynsstyresmakta behandlar informasjon frå verksemda på ein forsvarleg måte.

Petroleumstilsynet legg stor vekt på at handhevinga av regelverket skal vere føreseieleg, og har gjennomført målretta interne opplæringsprosjekt for å ta omsyn til dette de seinare åra. Etaten har i tillegg styrkt kompetansen sin med omsyn til å gjennomføre faglege vurderingar knytte til kostnader ved og nytteverknader av både regelverk og tilsyn. Departementet meiner at det også er viktig

for å oppnå høg grad av tillit hos selskapa at Petroleumstilsynet har tilstrekkeleg autoritet som tilsynsstyresmakt og kan markere kvar grensene går. Ein annan viktig faktor for bygging av tillit er at også medverknaden og partssamarbeidet fungerer.

AGENDA gjennomførte i 2006/2007 ei evaluering av Petroleumstilsynet saman med firmaet Scandpower Risk Management AS.⁵ I evalueringa blei det i tillegg til ein sjølvstendig gjennomgang av tilsynet også gjennomført ei spørjeundersøking hos Petroleumstilsynet sine tilsynsobjekt med oppfølgjande intervju, og intervju med andre tilsyn og arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar. I rapporten blir det understreka at hovudinntrykket er at Petroleumstilsynet er eit svært kompetent tilsyn, og eit stort fleirtal av respondentane meiner at saksbehandlinga i Petroleumstilsynet er uavhengig og objektiv. Det følgjer vidare av rapporten at etaten i stor grad blir opplevd som open og inkluderande og som aktiv når det gjeld å auke kunnskapen på viktige område. Departementet legg vekt på at det er svært viktig å halde oppe desse kjenneteikna ved etaten. Rapporten understrekar også fleire område som etaten kan bli betre på. Eit døme her er at bransjen ikkje alltid opplever at tilsynsverksemnda til Petroleumstilsynet er konsekvent. Desse funna tek departementet på alvor og har følgd dei opp i den løpande styringsdialogen med etaten.

20.7 Partssamarbeid og medverknad

Trepartssamarbeidet i petroleumsværksemnda har sitt utgangspunkt i det trepartssamarbeidet som er utvikla i norsk arbeidsliv mellom styresmaktene, arbeidsgivarane og arbeidstakarane. God og open kommunikasjon og gjensidig anerkjenning av roller og ansvar er grunnleggjande prinsipp for samarbeidet.

20.7.1 Breitt partssamarbeid

På slutten av 1990-talet var det klare teikn til at partane i petroleumsværksemnda mangla eit felles utgangspunkt og ei felles oppfatning av risikonivået i næringa. I St.meld. nr. 7 (2002–2003) blei det konstatert at det i dei seinare åra ikkje var lagt nok vekt på partssamarbeid og medverknad, og at det var eit behov for fornya og forsterka innsats. Konfliktnivået mellom partane verka å vere

aukande, og oppfatninga var at korkje trepartssamarbeidet eller arbeidstakarmedverknaden i den enkelte bedrifta var god nok. På bakgrunn av desse negative signala blei det teke konkrete initiativ til å forbetre partssamarbeidet i bransjen. Dette har ført til at petroleumsværksemnda no ofte er blitt oppfatta som ei føregangsnæring med omsyn til organisering av partssamarbeid.

Sikkerhetsforum, som blei etablert i 2001, er ein sentral partsarena for HMS i petroleumsnæringa. Forumet er sett saman av representantar for hovudsamanslutningane på arbeidsgivar- og arbeidstakarsida og blir leidd av Petroleumstilsynet. Gjennom arbeidet i Sikkerhetsforum blir sentrale problemstillingar identifiserte i fellesskap, og partane blir einige om måtar å løyse dei på. Forumet blir også brukt aktivt til å spreie kunnskap i næringa, og til å drøfte strategi og prioriteringar i HMS-arbeidet. Alt som skjer i Sikkerhetsforum, blir dokumentert og gjort lett tilgjengeleg også for andre, som ikkje er direkte med i forumet. Dette fører til opne og forplikande prosessar.

Gjennom åra er ei rekkje viktige prosessar for kontinuerleg forbetring av HMS-nivået i petroleumsværksemnda blitt forankra gjennom Sikkerhetsforum. RNNP er alt nemnt, og prosjektet «Kjemisk arbeidsmiljø i olje- og gassnæringa» og gasslekkasjeprosjektet er gode døme. Departementet meiner at det er rett å seie at styresmaktene, næringa og viktige FOU-miljø gjennom dette arbeidet har lykkast i å etablere eit reelt grunnlag for dialog med partane omkring risikonivå og HMS-utfordringar i petroleumsværksemnda.

Petroleumstilsynet leier også det partssamansette Regelverksforum, som blei etablert alt i 1985, og som behandlar ulike saker om regelverksarbeid. Regelverksforum arbeider for ei kompetanseheving om og medverknad rundt HMS-regelverket. I forumet får partane høve til å følgje regelverksarbeidet kontinuerleg og uttale seg om viktige forslag undervegs. Dette fører til større grad av semje omkring endelege forslag til regelverk. I tillegg er forumet med på å klargjere forskjellar og likskapar i værksemnda på land og til havs.

I tillegg til Sikkerhetsforum og Regelverksforum er det etablert andre toparts- og trepartsarenaer i værksemnda. Her kan nemnast Samarbeid for Sikkerhet (SfS), som er ein samhandlingsarena for HMS mellom partane i næringa, der styresmaktene er med som observatør. Departementet understreka i St. meld. nr. 12 (2005–2006) at utarbeiding av tilrådingar i regi av SfS er eit verdifullt bidrag for å betre HMS-nivået i værksemnda, og rekna då med at partane ville følgje opp dei

⁵ Magnussen, G. (2007). *Et helhetlig risikobasert tilsyn. En evaluering av Petroleumstilsynet*

intensjonane som ligg til grunn for dette samarbeidet. Det er fram til i dag utarbeidd i overkant av tretti tilrådingar. Departementet er kjent med at desse tilrådingane i varierende grad blir følgde opp av leiinga i verksemdene, og vil derfor be Petroleumstilsynet om å sjå nærmare på korleis aktørane i næringa følgjer opp tilrådingane som er utarbeidde som beste praksis.

Eit anna viktig arbeid som er med på å gi regelverkskompetanse hos aktørane, er opplæringsprogrammet Regelverkskompetanse (RVK). Dette er eit opplæringsprosjekt for petroleumsnæringa som blei etablert i 2002, for å auke kunnskapen om regelverket og medvitet om krava til helse, miljø og sikkerheit. RVK-prosjektet er tufta på eit treparts-samarbeid mellom styresmakter, arbeidsgivarar og arbeidstakarar. Handelshøgskulen BI er ansvarleg for å leggje til rette det pedagogiske opplegget.

Etableringa av desse arenaene og det gode arbeidet som blir gjort der, har gitt resultat. Gjennom dei ti siste åra er partssamarbeidet på bransjenivå blitt betre, og det er semje om at samarbeidet har utvikla seg bort frå eit klima prega av for mykje mistillit og konflikt, til ein dialogbasert kommunikasjon kjenneteikna av gjensidig respekt og vilje til å finne fram til akseptable fellesløysingar. Dette blir også underbygd av den tidlegare omtalte Fafo/IRIS-rapporten, jf. punkt 14.4. Dei etablerte partsarenaene er viktige arenaer for konstruktive diskusjonar, der det er høve til å leggje vekt på ulike interesser, ta opp HMS-forhold organisasjonane og styresmaktene er opptekne av, og i mange tilfelle kome fram til kompromiss og løysingar. Der dette ikkje er mogleg, kan tilsynsstyresmakta bruke tradisjonelle verkemiddel som vedtak og høve til klage i enkeltsaker, og dialog på politisk nivå og/eller samfunnsnivå om større saker.

Prosessar og prosjekt på trepartsarenaene fører også til ei betre kunnskapsdeling og ei profesjonalisering av partane og er på den måten eit viktig bidrag til det høge HMS-nivået i bransjen. Det er vidare departementet si oppfatning at samarbeidet har vore avgjerande for at partane sentralt langt på veg har kome fram til ei felles røynsdomsforståing om HMS-nivået i industrien, og om kva eit velfungerande regelverk bør innehalde. Det er likevel viktig for dei konkrete resultatata når det gjeld HMS-arbeidet, at godt samarbeid og god oppfølging på sentralt nivå blir følgd opp av tilsvarende samarbeid og oppfølging på verksemdsnivå.

20.7.2 Medverknad

Ein viktig føresetnad for eit velfungerande trepartssamarbeid er at det er lagt til rette for eit

godt samarbeid mellom arbeidsgivarar og arbeidstakarar/arbeidstakarorganisasjonane i den enkelte bedrifta. Verdien av medverknad frå arbeidstakarane er nærmare omtalt i kapittel 14 om medverknad. Departementet understrekar likevel i denne samanhengen at arbeidstakarmedverknad er ein føresetnad for å kunne drive forsvarleg petroleumsverksemd i Noreg, og skal gjennomførast i alle fasar av verksemda. Medverknad er særleg viktig i ei næring med storulykkesrisiko, ettersom arbeidstakarane kan ha viktig kompetanse og erfaring som gir næringa endå betre grunnlag for å ta avgjerder som gjeld helse, miljø og sikkerheit.

Som nemnt blei det på slutten av 1990-talet stilt spørsmål ved om arbeidstakarmedverknaden i verksemda var god nok, og det blei understreka at det var behov for å ta temaet meir alvorleg. Departementet registrerer at det har vore ei god utvikling for trepartssamarbeidet i petroleumsverksemda og går ut frå at ei fornya og langvarig vektlegging av partssamarbeid på bransjenivå også har hatt ein positiv innverknad på toparts-samarbeidet i den enkelte bedrifta. Hovudinntrykket er at både arbeidsgivarar, arbeidstakarar og organisasjonane deira i stadig større grad ser poenget med gode samarbeidsarenaer og prosessar. Det er likevel framleis potensial for forbetring. Særleg gjeld dette medverknad for dei som er lengst ute i entreprenørkjeda, og i samband med krevjande omstillings- og effektiviseringsprosessar. Dette blir også understreka av eit forskingsprosjekt⁶ initiert av Statoil for å følgje/dokumentere fusjonsprosessen Statoil/Hydro, som er nærmare omtalt i punkt 20.9.2.3. Studien viser mellom anna at partssamarbeidet i løpet av fusjonsprosessen har vore krevjande, men at sjansen for å oppnå semje mellom partane aukar dersom ein startar prosessen med å oppnå ei felles forståing for målsetjingane. Studien gir også fleire råd med omsyn til å forbetre partssamarbeidet i verksemda. Departementet legg til grunn at resultatata frå forskingsprosjektet blir sentrale for selskapet si eiga oppfølging av endringsprosessane framover, og at det skjer ei erfaringsoverføring som gjer at også andre verksemdar kan ha nytte av resultatata.

Medverknad og partssamarbeid har vore eit prioritert område for Petroleumstilsynet si oppfølging dei siste åra, og tilsynet har hatt som ambisjon å bidra til å vidareutvikle dette samarbeidet. Gjennom tilsyn og kontakt med partane er etaten blitt merksam på at det i nokre situasjonar kan

⁶ Colman, H.L. mfl. (eds.) (2011). *A Merger of Equals? The Integration of Statoil and Hydro's Oil & Gas Activities*

vere eit gap mellom regelverket sitt krav til arbeidstakarmedverknad og den praksisen ein finn døme på i næringa. For å klarleggje årsaks-samanhengar i forhold som ligg til grunn for dette, vil Petroleumstilsynet ta spesielle initiativ for å følgje opp denne problemstillinga.

Eit særleg spørsmål som har vore tema i tidlegare stortingsmeldingar, og som også er teke opp av arbeidstakarsida i partssamarbeidet, er arbeidstakarmedverknad i lisensar. Dette spørsmålet er nærmare behandla i kapittel 14 om medverknad.

20.8 Internasjonalt samarbeid

Departementet legg vekt på at Petroleumstilsynet skal halde oppe og utvikle eit godt samarbeid med HMS-styresmakter for petroleumssektoren i andre land. Tilsynet deltek aktivt i North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF),⁷ der styresmakter med tilsynsansvar for petroleumsverksemd til havs i alle nordsjølanda er representerte. NSOAF har gjennomført fleire prosjekt med det formålet å redusere forskjellane i dei ulike landa sine krav til tekniske, operasjonelle og opplæringsmessige forhold i petroleumsverksemda i Nordsjøen. Forumet har som mål å sikre ei kontinuerleg forbetring av helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda i Nordsjøen og har mellom anna oppretta arbeidsgrupper som arbeider med forenkling og gjensidig aksept for opplæringskrav på tvers av kontinentalsokkelgrensene, og erfaringsoverføring og kontinuerleg forbetring av sikkerheit og arbeidsmiljø ved brønnrelaterte aktivitetar. Det er til dømes utarbeidd ein felles strategi for krav om brønnkontrollkompetanse og brønnintegritet på tvers av sokkelgrensene i Nordsjøen.

Petroleumstilsynet er også med i International Regulators' Forum (IRF), som er eit sentralt internasjonalt HMS-forum.⁸ Også IRF har sett ned arbeidsgrupper for å løyse oppgåver av felles interesse. Dei arbeider til dømes med å vurdere om det er mogleg å definere felles kriterium for rapportering av hendingar. Ei slik tilnærming vil vere viktig for å seie noko om korleis medlemslanda plasserer seg i forhold til risikonivået hos andre. IRF har også etablert ei arbeidsgruppe

som ser på felles internasjonale utfordringar innanfor kran- og lyfteoperasjonar.

Eit anna initiativ for samarbeid over landegrensene er ICRARD (International Committee on Regulatory Research and Development). Organisasjonen blei etablert i 1994 og er ein arena for informasjonsdeling og erfaringsoverføring innanfor HMS-forskning i petroleumsverksemda.

Petroleumstilsynet blir også styrkt gjennom bilateralt samarbeid med andre sokkelstyresmakter ved at det blir utveksla kunnskap og erfaringar. I denne samanheng har etaten mellom anna eit godt etablert samarbeid med Health and Safety Executive (HSE) i Storbritannia, Energistyrelsen i Danmark, State Supervision of Mines (SSM) i Nederland og sikkerheitsstyresmakta Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement (BOEMRE) i USA.

20.9 Sentrale utviklingstrekk, oppfølging og tiltak

20.9.1 Oppfølging av storulykkesrisiko og beredskap

Slik det er gjort greie for i punkt 20.3.2, ligg risikoen for storulykke generelt sett på eit lågare nivå no enn tidlegare. Dei siste fem åra har risikonivået vore stabilt, men det kan sporast ei svakt negativ utvikling i 2010. Det gir grunn til særleg merksemd at dei største bidragsytarane til storulykker, hydrokarbonlekkasjar og brønnkontrollhendingar viser ei negativ utvikling. Det har vore hendingar i perioden som kan vere viktige vekkjarar. Dei viser kor viktig det er med ei kontinuerleg vektlegging av oppfølging av storulykkesrisikoen i petroleumsverksemda.

Hendinga på Gullfaks C, jf. boks 20.4, er ei viktig påminning om kompleksiteten i næringa og kor viktig det er å følgje opp og forbetre HMS-arbeidet i norsk petroleumsverksemd. Departementet legg til grunn at Statoil følgjer opp pålegget frå Petroleumstilsynet i denne konkrete saka, og at alle aktørar i norsk petroleumsverksemd kan hauste erfaringar frå denne hendinga. Departementet vil i det følgjande gjere greie for viktige satsingsområde når det gjeld storulykkesrisiko og beredskap.

20.9.1.1 Hydrokarbonlekkasjar

Departementet ser med ei viss uro på at talet på hydrokarbonlekkasjar over ein viss storleik igjen ser ut til å auke, etter næringa sitt vellykka hydrokarbonlekkasjeprojekt som blei etablert i 2002, jf.

⁷ Deltakarland: Storbritannia, Irland, Sverige, Nederland, Tyskland, Færøyane, Danmark og Noreg

⁸ Medlemslanda er Australia, Brasil, Canada, Nederland, New Zealand, Noreg, Storbritannia og USA.

Boks 20.4 Nære på for Gullfaks C

I mai 2010 skjedde det ein alvorleg hending i ein brønn på Gullfaks C. Statoil hadde problem med Gullfaks C-brønnen to gonger i månadene før den mest alvorlege situasjonen oppstod, og 19. mai 2010 skjedde det igjen. Statoil miste kontrollen over trykket i brønnen, og borevæska svikta som barriere. Arbeidet med å få kontroll og reetablere barrierane i brønnen varte i over to månader, før brønnen var sikra. Problema på Gullfaks har halde fram etter hendinga i mai 2010, og hausten 2010 stengde Statoil fleire brønner på Gullfaks som følgje av trykkoppbygging i reservoaret og svikt ved barrierane.

I oppfølginga av ulykka har Petroleumstilsynet slått fast at hendinga på Gullfaks C var svært alvorleg. Petroleumstilsynet har peikt på alvorlege manglar ved korleis Statoil har planlagt bore- og kompletteringsoperasjonen på brønnen, og ved det arbeidet selskapsleinga har

gjort med å følgje opp at aktivitetane blei gjennomførte på ein forsvarleg måte. Manglane var knytte til sentrale element som styring av risiko og endringskontroll, erfaringsoverføring og bruk av kompetanse, kjennskap til og etterleving av styrande dokument og dokumentasjon av avgjerder.

Dei alvorlege funna resulterte i eit omfattande pålegg til Statoil, der selskapet mellom anna blei bede om å gjennomgå og vurdere prosessane knytte til brønnoperasjonar på Gullfaks. I tillegg må Statoil finne ut kvifor tiltak som blei sette i verk etter den alvorlege gasslekkasjen på Snorre A i 2004, ikkje har hatt ønskt effekt på Gullfaks. Samtidig følgjer Petroleumstilsynet fortløpande opp heile situasjonen på Gullfaksfeltet, mellom anna korleis Statoil følgjer opp gitte pålegg etter hendinga, handterer trykkoppbygging og følgjer opp beredskapsløysingar.

punkt 20.3.2. Departementet ser også alvorleg på at det er så vidt store forskjellar i lekkasjefrekvens per innretningsår mellom operatørane.

Petroleumstilsynet har teke initiativ til ein gjennomgang av ei rekkje granskingsrapportar⁹ knytte til tidlegare hydrokarbonlekkasjar. Denne studien blei gjennomført av ei forskargruppe frå Sintef / Studio Apertura og tok sikte på å kartlegge årsaker til hydrokarbonlekkasjar og foreslåtte risikoreduserande tiltak. Resultata frå dei granskingsrapportane som blei gjennomgått, gir eit bilete av

- 1 korleis hydrokarbonlekkasjar på norsk sokkel blir årsaksforklarte
- 2 kva for tiltak som er foreslått
- 3 om det er godt samsvar mellom identifiserte årsaker og tiltak

Ein generell observasjon er at svært mange tiltak er av organisatorisk karakter, medan relativt få tiltak er av teknisk karakter. Det er med andre ord ikkje stor grad av samsvar mellom utløysande årsaker og tiltaka som er spesifiserte. Ein annan viktig observasjon når det gjeld tiltak, er at dei ofte er lite konkrete og krev stor grad av vidare

gjennomarbeiding for å munne ut i konkrete endringar.

Fire forbetningsområde knytte til reduksjon av hydrokarbonlekkasjar blei identifiserte:

- Ei meir offensiv haldning til å byggje om eller redesigne mangelfulle tekniske løysingar, snarare enn å akseptere og tilpasse seg dei
- Sikre læring og erfaringsoverføring, og på ein systematisk og effektiv måte bruke informasjon frå hendingsdatabasar, granskingar, indikatorar og andre kjelder i det førebyggjande arbeidet
- Stort forbetningspotensial når det gjeld å definere presise og konkrete tiltak i etterkant av granskingar
- Forbetningspotensial når det gjeld gjennomføring og utnytting av risikovurderingar og analysar av risiko for hydrokarbonlekkasjar

Petroleumstilsynet vil bruke resultatata frå studien i si oppfølging av næringa, og vil følgje opp at næringa bruker den kunnskapen som er opparbeidd i denne studien, i det førebyggjande arbeidet sitt.

Petroleumstilsynet har kontinuerleg merksend retta mot å kunne redusere omfanget av hydrokarbonlekkasjar og vil halde fram med å følgje opp tematikken overfor næringa i åra som kjem. Oppfølginga består dels i å følgje opp næringa generelt med omsyn til avgjerdsgrunnlag og

⁹ 42 granskingsrapportar (2002–2010), diverse rapportar frå ulike forskingsmiljø, konsulentselskap, styresmakter, 33 forskingsartiklar og beskriving av tiltak som operatørselskapa sine egne fagfolk vurderer som dei viktigaste bidraga til risikoreduksjon

avgjerdsprosessar i samband med storulykkesrisiko, og dels selskapsspesifikke tiltak som set søkjelys på dei store forskjellane som finst i lekkasjefrekvens på operatørnivå.

Petroleumstilsynet vil i 2011 mellom anna ta opp utfordringar i samband med lekkasjar med leinga i dei selskapa som har utfordringar på dette området, og be om at det blir utarbeidd konkrete planar for å snu utviklinga. Etaten har også som ei følgje av RNNP-resultata for 2010 på nytt utfordra næringa for å revitalisere dei aksjonane, haldningane og planane som førte til dei gode resultata næringa oppnådde i perioden 2003–2007. Som eit svar på dei nemnde utfordringane har OLF på vegne av industrien identifisert tre område dei vil rette merksemda mot i arbeidet sitt med å redusere talet på hydrokarbonlekkasjar:

- årsaksanalyse – OLF vil analysere årsakene til lekkasjane og kome med fortløpande innspel til tiltak i samarbeid med operatørselskapa
- god praksis – OLF vil søkje å identifisere god praksis for å hindre lekkasjar og sørge for erfaringsoverføring på tvers i industrien
- internasjonal erfaring – OLF vil styrkje kontakten internasjonalt for å lære av erfaringar som er hausta andre stader

Det er viktig med felles innsats på dette området for å få utviklinga tilbake på eit positivt spor, og departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet vil følgje opp iverksetjinga og effekten av dei identifiserte forbetringstiltaka i åra som kjem. I relasjon til OLF sine prioriterte område er det interessant å observere at britisk sokkelbasert petroleumsindustri, representert ved Oil & Gas UK (systerorganisasjon til OLF i UK) og Step Change in Safety (partssamansett gruppe), har etablert ei målsetjing om å redusere talet på hydrokarbonlekkasjar med 50 prosent i løpet av dei komande tre åra.

20.9.1.2 Brønnkontroll

Det er ikkje i tråd med dei ambisiøse måla for HMS-arbeidet i petroleumsverksemda at det ikkje er mogleg å spore ei betring i utviklinga av brønnkontrollhendingar dei seinare åra.

Boring og brønnoperasjonar utgjer eit betydeleg farepotensial og bidreg til den totale risikoen for storulykker. Derfor er det viktig å arbeide systematisk for å skape forbetringar på dette området. Det er også blitt tydeleg i samband med bore- og brønnoperasjonar i modne felt at tilstanden til brønnane med omsyn til

brønnintegritet¹⁰ kan vere ei utfordring. Hendinga på Gullfaks C i mai 2010 er eit døme på dette.

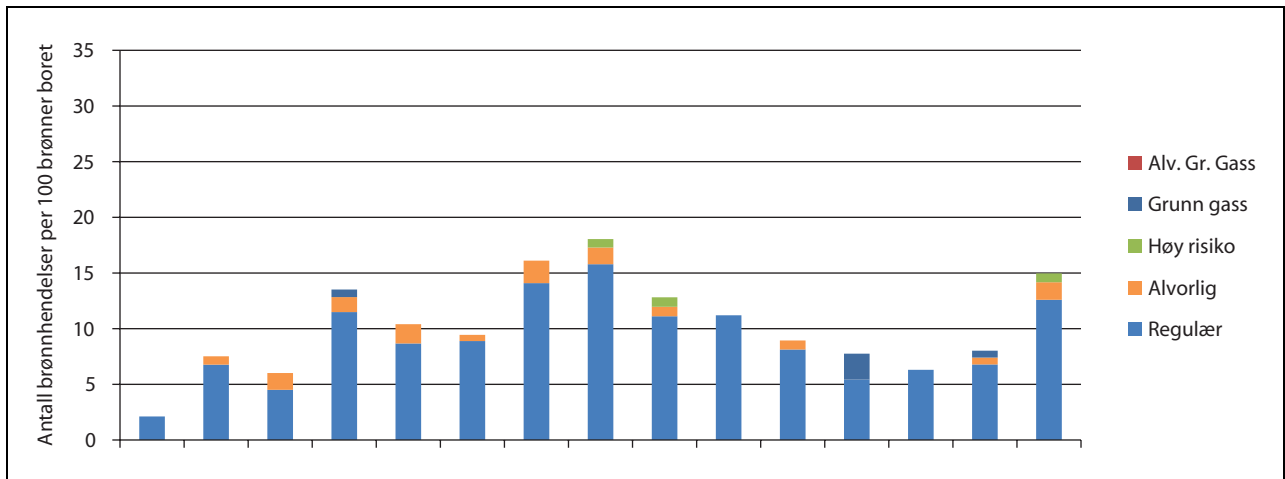
Kombinasjonen høgt trykk i delar av brønnen og låg styrke i formasjonen i andre delar – ofte saman med høg temperatur – gir risiko for tap av brønnkontroll ved boring. Det blir derfor stilt krav om at operasjonane skal gjennomførast med testa brønnbarrierar som er tilstrekkeleg uavhengige. Under boring kan barrierane bestå av utblåsingssikring (BOP) og ei borevæskesøyle. Utblåsingssikringa har ventilar som kan stengje rundt borestrengen, og i nødstilfelle kutte strengen og tette igjen mot brønnløpet. Under produksjon vil det vere éin eller fleire ventilar i brønnen som kan stengjast i tilfelle det oppstår problem. I tillegg finst det eit sett ventilar på sjølve innretninga eller havbotnen som kan stengje produksjonsstrømmen – det såkalla juletreet.

Eit brønnspar (kick) inneber ein ustabilitet i brønnen som følgje av at han tek inn gass, olje eller vatn. Dersom barrierane sviktar, kan brønnspar føre til utblåsing (blowout). Ein slik situasjon blir definert som ei plutselig, kraftig og ukontrollert frigjer av gass, olje, boreslam og vatn frå brønnen. Ei utblåsing opptrer når ein ikkje greier å kontrollere brønstrykket, og gass eller væske strøymer ut av brønnen eller ut i formasjonen og inn i overliggjande lag. Ei utblåsing kan ha fleire årsaker, mellom anna teknisk utstyrsviktløysing eller mangelfull etterleving av og kvalitet på operasjonelle prosedyrar. Som oftast er det ein kombinasjon av fleire faktorar. Potensialet i ei utblåsing varierer, mellom anna i forhold til korleis brønnen er oppbygd, typen væske som strøymer, og eigenskapar ved formasjonen.

Korleis ein stoppar ei utblåsing, er avhengig av situasjonen. Kjende løysingar er anten å stengje BOP-en, bullheading,¹¹ eller bore ein avlastingsbrønn. I driftsfasen har det på norsk sokkel vore éi alvorleg oljeutblåsing frå ei innretning. Det skjedde i 1977, då ein botnventil i ein produksjonsbrønn svikta i samband med overhaling (Ekofisk Bravo-ulykka). Ingen personar omkom, men i løpet av ei dryg veke hamna 9000 tonn olje i sjøen, før brønnen kom under kontroll. 28. november 2004 skjedde det ei undersjøisk gassutblåsing på Snorre A. Ved marginalt andre omstende kunne

¹⁰ Brønnintegritet er eit innarbeidd bransjettrykk som inneber summen av tekniske, operasjonelle og organisatoriske løysingar med det målet å redusere risikoen for uføreselelege utslepp gjennom heile livssyklusen til brønnen.

¹¹ Bullheading vil seie å pumpe inn slam med høg rate inn i brønnen, slik at den utstrøymande væska blir pressa tilbake i formasjonen igjen.



Figur 20.6 Brønnskrollhendingsar etter alvorgrad per 100 produksjonsbrønningar som er bora

gassutblåsinga ha ført til ei storulykke med tap av mange liv. Granskingsrapporten frå Petroleumstilsynet avdekte totalt 28 avvik frå regelverket.

Gassutblåsinga på Snorre A i 2004 var ei alvorleg påminning for både styresmakter og industri om at svikt i brønnbarrierar kan få fatale følgjer for sikkerheita. I Petroleumstilsynet blei hendinga startpunktet på eit omfattande prosjekt med visjonen «berre sikre brønningar på norsk sokkel». Målet var å få oversikt over korleis brønnintegriteten blei følgt opp. I ei kartlegging våren 2006, som inkluderte 581 utvinningsbrønningar frå 12 innretningar, blei det avdekt manglar i kvar femte brønn. Resultata viste heilt tydeleg at både industrien og styresmaktene måtte ta grep. Dette arbeidet blei vidareført i 2007 av OLF og har, saman med hendingar nasjonalt og internasjonalt, ført til at ein i dag er svært merksam på temaet.

Alle operatørselskap med brønningar på norsk sokkel arbeider i dag aktivt for å skaffe fram informasjon om tilstanden til brønnane. I 2008 blei brønnintegritet ein faktor som blir målt i RNNP, slik at ein får eit objektivt grunnlag for å seie noko om utviklinga av dette området i industrien over tid. Men datagrunnlaget er ikkje tilstrekkeleg til å seie noko om trendar innanfor dette området når denne storingsmeldinga blir lagd fram. Petroleumstilsynet har også samarbeidd med styresmakter i andre land for å finne likskapar/forskjellar i omfang og type hendingar, for på den måten å oppnå erfaringsoverføring på tvers av soklar. Når det gjeld Gullfaks spesielt, har Statoil i 2011 sett i verk eit større arbeid, som må gjennomførast før det blir aktuelt med vidare boring på feltet.

Petroleumstilsynet har også dei seinare åra vore ein pådrivar for at selskapa skal vurdere bruk

av ny teknologi for sikrere boring og ferdigstilling av brønningar for produksjon, og at denne teknologien også blir vurdert i samband med oppgradering av boreanlegga på eksisterande innretningar. Dette forholdet blir også teke opp i samband med søknader om plan for utbygging og drift av nye felt og ved behandling av samtykke til levetidsforlengingar på eksisterande felt. All læring frå hendingar nasjonalt og internasjonalt inngår i Petroleumstilsynet sitt arbeid med dette temaet, jf. også punkt 20.9.8.1 om oppfølginga av ulykka med Deepwater Horizon i Mexicogolfen.

Petroleumstilsynet er fornøgd med at industrien har sett i gang eit arbeid både med å kartlegge integriteten til brønnane og å planleggje operasjonane slik at brønnane kan borast på ein sikker og forsvarleg måte. Hendingar som til dømes ved Gullfaks C viser at dette er eit arbeid som må vere høgt prioritert også i åra som kjem. Som ei oppfølging av resultata frå RNNP for 2010 har OLF på vegne av industrien identifisert tre område dei vil rette merksemda mot i arbeidet med å redusere talet på brønnskrollhendingsar:

- Kompetanseheving og sertifisering – identifisere og implementere nye kvalitetskrav til sertifisering og meir målretta opplæring
- Erfaringsoverføring – etablere ei eiga innsatsgruppe for å vurdere hendingane med tanke på å identifisere og spreie erfaringar
- Felles rapporteringsmetodikk – etablere ein meir einskapleg rapporteringsmetodikk som legg betre til rette for læring og erfaringsoverføring

Departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet vil følgje opp iverksetjinga og effekten av dei identifiserte forbetringstiltaka.

20.9.1.3 Planar for brønnberedskap

Gullfaks C-hendinga har også gjort sitt til at utfordringar knytte til etterleving av regelverkskrava når det gjeld planar for avlastingsbrønner, er blitt eit tema. Temaet er også sentralt som ei oppfølging av læring frå Deepwater Horizon-ulykka, jf. punkt 20.9.8.1. Regelverket krev at alle brønner på norsk sokkel som det skal utførast bore- og brønnarbeid i, skal ha planar for boring av ein avlastingsbrønn. Operatørselskapa må sørge for at desse planane er realistiske og gjennomførbare, og at dei blir haldne oppdaterte i takt med endringar i reservoaret. Selskapa må også sjå til at ny teknologi og nye metodar blir tekne i bruk ved behov. Departementet vil, ved Petroleumstilsynet, følgje opp arbeidet i næringa på dette området, både når det gjeld avlastingsbrønner og den overordna strategien for brønnberedskap. I denne samanhengen blir også pågåande arbeid med utvikling av ny teknologi for kapsling og oppsamling av olje ved utblåsingar følgt opp. Dette dreiar seg om teknologi som skal brukast for å samle opp olje inntil ei utblåsing kan stansast ved boring av ein avlastingsbrønn. Det er allereie utvikla enkelte slike løysingar, som inngår i beredskapen i USA og Storbritannia. Det er viktig at slik teknologi er tilpassa dei utfordringane og behovane som gjer seg gjeldande innanfor dei ulike petroleumsregionane.

20.9.1.4 Evakueringsløysingar

Regelverket stiller krav om at personell på innretningane raskt og effektivt skal kunne evakuerast til eit sikkert område under alle vêrforhold. Det er i dag to hovudtypar av livbåtar i bruk i norsk petroleumsverksemd: fritt fall-livbåtar og lårelivbåtar. Ved uttesting av fritt fall-livbåtar på Veslefrikk B i 2005 blei det avdekt store skadar i overbygningen på ein av livbåtane. Kort tid etter skjedde det same på Kristin-feltet. Dermed blei det tydeleg at det var nødvendig å sjå nærmare på dei tekniske løysingane for livbåtane som var i bruk i petroleumsverksemda. Industrien, ved OLF, etablerte eit prosjekt som avdekte fleire veikskapar ved dei eksisterande fritt fall-livbåtane, og liknande veikskapar blei også identifiserte for lårelivbåtane. Konsekvensen av dette er mellom anna at mange innretningar må redusere bemanninga ved dårleg vêr, noko som igjen kan ha konsekvensar for sikker og effektiv drift.

Mykje har likevel skjedd sidan 2005. Basert på nyvunnen kunnskap er det utarbeidd nye industristandardar for fritt fall-livbåtar og utsetjingsarran-

gement, som er ei viktig brikke for å få oppdatert livbåtsparken. Petroleumstilsynet bad i 2010 sentrale aktørar om å gjennomføre ei heilskapleg vurdering av evakueringsmiddel og å etablere ein tiltaksplan for å utbetre eventuelle manglar. Kartlegginga i ettertid har vist at det er nødvendig med endå større innsats, slik at sikkerheita til evakueringsmidla og utsetjingsarrangement kjem opp på eit høgst mogleg nivå. Kartlegginga viste òg at det er store forskjellar i næringa når det gjeld å implementere ny kunnskap og teknologi i verksemda. Petroleumstilsynet har derfor i 2011 sett i gang eit arbeid med å endre regelverket for å sikre at slik implementering blir gjennomført. Planen er at regelverksendringane skal omfatte utsetjingsarrangement og alle typar livbåtar som er i bruk på norsk sokkel, og det inneber mellom anna at etter 2014 skal alle livbåtar målast mot det sikkerheitsnivået som tilsvare den nye standarden som er utarbeidd for fritt fall-livbåtar og utsetjingsarrangement.

Departementet understrekar at det er viktig at alt personell om bord på innretningane raskt skal kunne evakuerast i ein faresituasjon, uansett vêr, og vil sørge for at Petroleumstilsynet framleis følger opp dette temaet.

20.9.2 Aktivitetsnivå og aktørbilete

20.9.2.1 Høgt aktivitetsnivå og konjunktursvingingar

Aktivitetsnivået har i perioden sidan framlegginga av den førre stortingsmeldinga vore høgt både til havs og på landanlegga. På land har det sidan 2005 vore gjennomført store utbyggingar, mellom anna Snøkvit/Hammerfest LNG, Ormen Lange/Nyhamna og ferdigstilling av gasskraftverk på Kårstø og Mongstad. Petroleumstilsynet har i perioden merkt seg at eit høgt aktivitetsnivå, kombinert med teknologiske og organisatoriske endringsprosessar, kan ha innverknad på sikkerheits- og arbeidsmiljørisikoen ved at tilgangen på nødvendig kapasitet og kompetanse blir vanskelegare. Det kan også føre til at tidspresst aukar både ved planlegging og gjennomføring av aktivitetar og ved gjennomføring av mange parallelle aktivitetar.

Ulike granskingar viser at konjunktursvingingar og større kostnadspress kan ha hatt innverknad på nokre av dei alvorlege hendingane. Kostnadspress kan vidare føre til at mellom anna vedlikehald blir nedprioritert, noko som igjen kan føre til svekt teknisk tilstand på innretningar, rørleidingar og utstyr over tid. Årsakssamanhengar

mellom marknadsforhold og hendingar er likevel vanskelege å påvise, mellom anna på grunn av tidsetterslep, og fordi eventuelle effektar av kostnadsinnsparingar og eit høgt aktivitetsnivå ofte viser seg først fleire år seinare.

Departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet vil halde fram med arbeidet for å få fram ny kunnskap og betre forståing omkring desse samanhengane, men understrekar samtidig at regelverket skal følgjast i alle fasar av verksemda, uavhengig av aktivitetsnivå og kostnadspress.

20.9.2.2 Mange nye aktørar

Det siste tiåret har fleire nye aktørar kome til i norsk petroleumsvirksemd. Dette mangfaldige aktørbiletet er mellom anna eit utslag av ein langsiktig bevisst norsk politikk, jf. St.meld. nr. 38 (2003–2004) *Om petroleumsvirksomheten*. Nokre selskap tenkjer langsiktig og har som hovudstrategi å drive petroleumsvirksemd i alle fasar. Det vil seie at dei ønskjer å vekse gjennom kjøp og tildeling av lisensar, eller gjennom å slå seg saman med andre selskap. Andre, særleg småselskap, spesialiserer seg på leiting med tanke på å gjere gode funn, som så kan seljast vidare til større operatørar. Det har også vore ei utvikling dei seinaste åra der store europeiske gasselskap har etablert seg som operatørar i Noreg, mellom anna for å kunne ha innverknad på gassforsyning i eit langsiktig perspektiv. Dette er ressurssterke selskap som har store internasjonale konsernselskap i ryggen. Ein siste kategori selskap spesialiserer seg på felt i slutten av produksjonsperioden, såkalla haleproduksjon.

Departementet går ut frå at det også i åra framover blir gjennomført oppkjøp, fusjonar og nedleggingar av selskap, men det er grunn til å gå ut frå at strukturen i næringa framleis vil vere prega av eit stort innslag av mindre selskap, både som operatørar og rettshavarar. Utviklinga av nye organiserings- og samarbeidsmodellar mellom aktørane er dessutan forventa å halde fram i den komande perioden.

Det er ein føresetnad at utviklinga skjer i tråd med dei pliktene som følgjer av regelverket, mellom anna prinsippa om heilskapleg styring og føresetnadene for forsvarleg verksemd. Det har vore svært ressurskrevjande for Petroleumstilsynet å følgje opp dette dei seinaste åra. Etaten har følgd opp nye rettshavarar generelt, og det er gitt særleg prioritet til oppfølging av nye operatørar i samband med den første leitebrønne deira eller den første utbygginga på norsk sokkel. I det nye regelverket for petroleumsvirksemda som blei

sett i verk 1. januar 2011, er det teke inn ei føresegn om at Petroleumstilsynet skal informerast i samband med oppstart av planlegging for første gongs leiteboring. Dette sikrar at etaten på eit tidleg tidspunkt kan følgje opp korleis operatøren organiserer seg, styrer og planlegg aktivitetane fram til søknaden om samtykke til leiteboring blir oversend.

Petroleumstilsynet si oppfølging viser at mange av dei nye aktørane har små organisasjonar, med i utgangspunktet avgrensa kunnskap om krava til HMS-kompetanse i det norske regelverket. Det fører til at Petroleumstilsynet har måtta bruke mykje ressursar til å vurdere kompetansen og kvalifikasjonane til dei nye aktørane, og på tilsyn med og rettleiing av denne gruppa. Tilsynsvirksemda viser òg at aktørane i varierende grad har skaffa seg oversikt over risikobiletet i verksemda. Dette er eit viktig forbettringspunkt, ettersom kunnskap om risikoforhold er ein viktig suksessfaktor for vellykka målretta tiltak. Petroleumstilsynet vil leggje vekt på dette i oppfølginga av nye aktørar i åra som kjem.

Petroleumstilsynet har også brukt mykje ressursar på å sjå nærmare på operatørselskapa sin innsats for å skape klare linjer i ansvarsfordelinga med omsyn til å førebyggje storulykker, både internt i selskapa og mellom ulike nivå i aktørkjeda, jf. ansvaret for å følgje opp samsvarsplikta (påseplikten). Det er viktig at det enkelte selskapet har kapasitet og kompetanse til å handtere slik risiko, og departementet føreset at dette blir vurdert fortløpande av Petroleumstilsynet. I den samanheng er det også viktig å følgje opp korleis rettshavarar legg til rette for og følgjer opp at operatøren driv ei forsvarleg verksemd, og korleis operatørar og rettshavarar arbeider saman i lisensane. Dette er særleg viktig der nye og mindre oljeselskap får operatøroppgåver.

Departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet må halde fram med å auke den samla innsatsen mot dei nye aktørane i åra framover, noko som vil leggje press på andre prioriteringar innanfor etaten. Departementet meiner at dette gir grunn til å gå igjennom dagens situasjon med tanke på potensiell ressurs sparing for tilsynet. Departementet meiner at det også kan vere grunnlag for å sjå på om det regelverk- og tilsynssystemet vi har i dag, i tilstrekkeleg grad tek omsyn til alle verknader som utviklinga i aktørbiletet kan få. Sjølv om vi til no ikkje ser noka negativ utvikling av risikonivået i norsk petroleumsvirksemd som følgje av utviklinga i aktørbiletet det siste tiåret, kan den markante auken i talet på aktørar likevel vere eit grunnlag i seg sjølv for ei nærmare vurdering. Det

er i den samanheng etter departementet si oppfatning grunn til å sjå nærmare på kva verknader det kan få på HMS-arbeidet i selskapa, og i næringa totalt sett, at dei nye aktørane har svakare kompetanse og kapasitet, og mindre finansiell styrke, enn dei store og etablerte oljeselskapa, med lange tradisjonar på norsk sokkel. Departementet vil i samarbeid med Petroleumstilsynet sjå nærmare på om det går an å styrkje kunnskapsgrunnlaget på dette området.

Slik det er nemnt i punkt 20.7, er eit aktivt og velfungerande partssamarbeid ein avgjerande faktor for dei gode resultat i petroleumsvirksomma dei seinare åra. Som følgje av det større omfanget av aktørar med forskjellig særpreg og tilknytning meiner departementet at det er behov for å styrkje arbeidet for å halde oppe og vidareutvikle dette samarbeidet, slik at det blir robust nok til framleis å vere ein viktig bærebejelke i det norske systemet. Petroleumstilsynet har ei sentral rolle som premissettjar, pådrivar og tilretteleggjar for partssamarbeidet, og departementet legg til grunn at dette skal vere ei prioritert oppgåve for Petroleumstilsynet også i tida framover. Departementet vil i den samanheng gå inn for å forsikre seg om at framtidige aktørar under Petroleumstilsynet sitt tilsynsområde forstår forventninga om organisering og deltaking i partssamarbeidet.

20.9.2.3 Fusjonen mellom Statoil og Hydro

Ei anna hending som er svært viktig for det samla aktørbiletet, er fusjonen mellom Statoil og Hydro i 2007. Denne fusjonen førte til at om lag 80 prosent av produksjonen på norsk sokkel blei samla under éin operatør. Statoil har gjennom den dominerande posisjonen sin stor innverknad på HMS-nivået i norsk petroleumsvirksomma, og det selskapet gjer og oppnår i virksomma si er avgjerande for korleis norsk sokkel som heilskap framstår. Dette blei også understreka overfor Stortinget i St.prp. nr. 60 (2006–2007). Regjeringa peikte der på at store omstillings- og endringsprosessar er kritiske aktivitetar både i implementeringsfasen og langt inn i fasen med ny drift. Det blei derfor understreka ei forventning om at selskapet skulle leggje vekt på å ha eit høgt HMS-nivå i virksomma si, og at Petroleumstilsynet gjennom større tilsynsinnsats ville følgje prosessen. Stortinget understreka i behandlinga av proposisjonen kor viktig det er at styresmaktene også følgjer opp utviklinga i leverandørindustrien og forholdet mellom det samanslåtte selskapet og leverandørindustrien i tida framover.

Fusjonen mellom Statoil og Norsk Hydro har ført til omfattande integrasjons- og endringsprosessar i det nye selskapet, med ambisjonar om å hente det beste frå begge selskapa. Det er mellom anna innført ein ny organisasjonsmodell, nye driftsformer til havs og på landanlegg og nye styringssystem. Selskapet har undervegs mist mykje personell med erfaring, og omorganiseringa inneber òg mykje flytting av personell. For å sikre kunnskap har Statoil finansiert eit forskingsprosjekt som blei sett i gang for å følgje/dokumentere fusjonsprosessen Statoil/Hydro, jf. også omtale i punkt 20.7.2 om medverknad. Statoil sjølv oppsummerer hovudkonklusjonen frå prosjektet slik: «Fusjonen mellom Statoil og Hydro var effektiv og ble av de fleste opplevd som vellykket. Samtidig var endringene krevende for organisasjonen, særlig når det gjaldt innføringen av ny driftsmodell offshore.»

Petroleumstilsynet har sidan fusjonen prioritert oppfølging av endringsprosessane høgt. Det er mellom anna lagt vekt på å sjå på korleis Statoil legg til rette for og følgjer opp at endringane ikkje aukar sikkerheits- og arbeidsmiljørisikoen, at kapasiteten og kompetansen er tilpassa behovet i aktivitetane, både under endringsprosessane og for framtida, og at arbeidstakarmedverknaden blir prioritert. Petroleumstilsynet meiner at det å etablere ein felles driftsmodell og eit felles arbeidsprosess-system har potensial til å forenkle og forbetre selskapet si styring av aspekt som er viktige for HMS. Etaten har gjennom si oppfølging også identifisert og påpeikt viktige utfordringar overfor selskapet, mellom anna leiinga sitt arbeid med å førebyggje storulykker.

Arbeidstakarorganisasjonane har uttrykt at dei er ueinige med leiinga om delar av grunnlaget for avgjerdene om ny driftsmodell. Petroleumstilsynet har vurdert dette og har konkludert med at arbeidstakarmedverknaden likevel må seiast å ha vore i tråd med lov- og regelverket.

Når denne meldinga blir skriven, er det framleis ein veg å gå før selskapet har nådd målet sitt om full implementering av ny driftsmodell med dokumentert HMS-gevinst. Arbeidet med å følgje opp integrasjons- og endringsprosessane i Statoil vil derfor halde fram. I den vidare oppfølginga av selskapet blir forbetringstiltaka som selskapet etablerer, mellom anna som følgje av eiga overvaking av virksomma, læring av hendingar, tilsyn frå styresmaktene og det nemnde forskingsprosjektet, svært viktige, og dei vil bli følgde tett frå Petroleumstilsynet si side. Petroleumstilsynet vil også i 2011 mellom anna gjennomføre tilsyn spesielt retta mot den nye driftsmodellen. Regjeringa ven-

tar at Statoil gjennom sin dominerande posisjon i norsk petroleumsverksemd blir ein heilt sentral bidragsytar i åra framover for å underbygge målsetjinga om at petroleumsnæringa blir verdsligande på HMS.

20.9.2.4 Særleg om entreprenørane

Over halvparten av arbeidet i norsk petroleumsverksemd blir i dag utført av entreprenørar. I St.meld. nr. 12 (2005–2006) viste regjeringa til kor viktig det er med ei heilskapleg oppfølging av verksemda, og understreka det ansvaret den enkelte aktøren har for å følgje opp si eiga verksemd, medrekna val og oppfølging av entreprenørar og underentreprenørar.

Petroleumstilsynet har sidan framlegginga av den førre meldinga lagt vekt på å følgje opp entreprenørane i tilsynet sitt, samtidig som operatøren og rettshavaren sitt hovudansvar for verksemda er blitt meir tydeleggjort. Entreprenørgrupper har ofte fleire risikofaktorar knytte til arbeidsoppgåvene sine. Det er dokumentert gjennom RNNP, gjennom rapportert arbeidsrelatert sjukdom, og gjennom tilsynsaktivitet at tilsette i entreprenørselskap har høgre risiko for arbeidsrelatert sjukdom og skade enn operatøertilsette grupper. Årsakene til dette er ikkje fullt ut klarlagde, men gjennom oppfølginga si har Petroleumstilsynet avdekt at entreprenørselskapa i sine styringssystem ikkje i tilstrekkeleg grad har lagt vekt på forhold som kan bidra til å førebygge skade og sjukdom. Det er også mange og komplekse grenseflater mellom entreprenørar og operatørar, mellom ulike entreprenørar og mellom entreprenørar og underentreprenørar. Dette påverkar selskapa si evne til å identifisere risikoforhold og setje i verk formåls-tenlege tiltak for egne arbeidstakarar.

Petroleumstilsynet sine erfaringar frå granskingar av alvorlege hendingar kan tyde på at uklar ansvars plassering og mangelfull kommunikasjon over grenseflater mellom aktørane ofte er ein viktig faktor i årsaksbiletet for hendingar og ulykker.

Departementet har merkt seg dei særskilde utfordringane entreprenørselskap har, og at dei tilsette i desse selskapa er meir utsette for arbeidsrelatert skade og sjukdom enn dei operatøertilsette. Det er behov for å vidareutvikle gode nok styringssystem for å følgje opp slike forhold. Departementet meiner derfor at det også i åra framover vil vere viktig å mobilisere næringa til å leggje større vekt på å skape gode prosessar for å kvalifisere entreprenørar. Utforming av kontraktvilkår som gir entreprenørane rammevilkår

som legg forholda til rette for langsiktig satsing på HMS-arbeid, og meir systematisk oppfølging av at entreprenørar i praksis følgjer opp ansvaret sitt etter HMS-regelverket, er viktige element her. Operatøren har plikt til å sjå til at alle som utfører arbeid for seg på eigne innretningar eller landanlegg, etterlever krav som er gitt i helse, miljø og sikkerheitslovgivinga. Kontraktar med entreprenørar må derfor utformast på ein måte som sikrar at risikofylte arbeidsoppgåver som blir utførte av entreprenøertilsette, skjer forsvarleg.

Departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet arbeider vidare med å bruke relevante verkemiddel for å sikre seg at operatørselskapa utviklar rammevilkår for entreprenørane som gjer det mogleg for entreprenørselskapa å handtere risiko knytt til dei oppdraga dei tek på seg.

Når det gjeld flyttbare innretningar som er registrerte i skipsregister, har Petroleumstilsynet det siste tiåret utvikla ei særskild form for direkte oppfølging gjennom ordninga med obligatorisk samsvarsfråsegn (SUT-ordninga).¹² Ordninga blei etablert som ei frivillig ordning i 2000, blei gjort obligatorisk i 2004 og blei utvida i 2006. I tidlegare stortingsmeldingar har departementet orientert om etableringa av ordninga og formålet med henne. Ordninga har ført til ei avklaring av ansvarsforholdet mellom operatøren og boreentreprenøren eller den som står for drifta av ei flyttbar innretning, og har også ført til ein generell auke i regelverkskompetanse og etterleving hos desse entreprenørane. Tilbakemeldingar frå næringa stadfestar også at prosessen med å søkje om SUT fører til høgre kompetanse og betre kjennskap til den tekniske tilstanden på eigne innretningar.

Petroleumstilsynet har utferda SUT for i overkant av 40 innretningar, og ein ventar at det kjem fleire søknader. Det store talet på SUT-søknader har i hovudsak samanheng med større bore- og brønnaktivitet dei siste åra, både hos små og nye operatørselskap og hos dei etablerte selskapa. 2009 var eit rekordår når det gjeld talet på brønner som er bora. I tillegg er dei fleste nye utbyggingar baserte på flyttbare produksjonsinnretningar. Ordninga har derfor vore ressurskrevjande for etaten. I tida framover vil departementet sjå nærmare på ordninga, med vekt på å synleggjere ansvaret til aktørane endå meir, tone ned forhold som gjer at ordninga kan oppfattast som ei god-

¹² Ei samsvarsfråsegn er ei fråsegn frå Petroleumstilsynet som uttrykkjer at styresmaktene har tillit til at petroleumsverksemd kan gjennomførast med innretninga innanfor rammene av regelverket.

kjenningsordning, og leggje til rette for meir risikobasert oppfølging frå styresmaktene.

20.9.3 Landanlegga

Det er i hovudsak dei same typane aktørar, til dels også dei same selskapa, som er til stades på landanlegg som på innretningar til havs. Også dei større entreprenørane på landanlegga er i hovudsak dei same som har oppdrag på norsk sokkel. Med unntak av Slagentangen og Ormen Lange, der høvesvis Esso Norge og Shell er operatørar, blir prosessanlegga på land heilt eller delvis opererte av Statoil. Alle anlegga er såleis opererte av store og erfarne aktørar. Verksemda på landanlegga har i dei siste åra vore prega av stor anleggsverksemd, men etter kvart som dei enkelte anlegga er blitt ferdigstilte, har verksemda dreia meir og meir over mot drift, vedlikehald og modifikasjonar.

På landanlegga går det føre seg meir kompliserte industriprosessar enn på innretningane på sokkelen, men ettersom anlegga på land ikkje er eksponerte for dei risikomomenta som kan knytast til det å utføre verksemd til havs, kan ein ikkje seie at risikopotensialet er høgare her enn til havs. Dette følgjer også av tilstandsbeskrivinga.

Fleire internasjonale hendingar og tilløp til hendingar i Noreg ved petroleumsanlegga på land og til havs har, i tillegg til Petroleumstilsynet si prioritering av storulykkesrisiko ved landanlegga, ført til at operatørane på landanlegga er blitt meir bevisste på den risikoen som verksemda inneber. Regelverket som blei innført i 2004, og som legg stor vekt på heilskapleg styring, storulykkeshandtering og kontinuerleg forbetring, er ein medverkande faktor her. Sjølv om vektlegginga av sikkerheit og storulykke også var til stades før 2004, er det Petroleumstilsynet si vurdering at desse faktorene samla sett har gjort sitt til at det er blitt sett i gang forbetningsarbeid innanfor risikohandtering og heilskapleg styring av HMS på landanlegga. Dette blir også støtta av ei evaluering Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utførte i 2010,¹³ der Difi mellom anna konkluderer med at «hyppigare og meir omfattande tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerheit av éi styresmakt i staden for to, er ei forbetring. Særleg arbeidstakarane er fornøgde med denne styrkinga av tilsynet, som også har ført til betre dialog med styresmaktene.» Som omtalt i punkt 20.6.1 er prinsippa bak det heilskaplege regelverket no ytterlegare utvikla gjennom

reglverksendringa som blei sette i verk 1. januar 2011.

På landanlegga blir arbeidstid og allmenngjering av tariffavtalar følgde opp av Petroleumstilsynet i samsvar med arbeidsmiljølova og gjeldande forskrifter. Oppfølging av arbeidstid har vist seg å vere eit omfattande arbeid, og det har kravd mykje ressursar frå tilsynsstyresmakta si side.

Anleggsverksemda ved anlegga i samband med nybygg og større modifikasjonar har også ført til meir bruk av personell, og då kan manglande kjennskap til norsk språk og kompetanse om norske HMS-forhold utgjere ein risiko. Petroleumstilsynet har, mellom anna i lys av samsvarplikta til operatørar/anleggseigarar, under tilsyna sine stilt spørsmål omkring korleis denne typen problemstillingar blir handterte. Etaten har vidare følgd opp at anleggseigarane har sett i verk relevante opplæringstiltak for slike grupper der dette er nødvendig.

20.9.4 Sikker levetidsforlenging og modne reservoar

20.9.4.1 Levetid

Levetida for innretningar på norsk sokkel er den definerte tidsperioden som desse innretningane er designa for å vare. Levetida kan òg definerast som den perioden ei innretning kan drivast med vanleg vedlikehald og reparasjonar. Det blir lagt inn gode sikkerheitsmarginar i ei slik vurdering, slik at ein skal vere sikker på at innretninga er operativ i heile denne perioden. Akkurat no er norsk sokkel i ein fase der rundt halvparten av innretningane er i ferd med å nå, eller alt har nådd, den levetida dei opphavleg var designa for. Berre i løpet av det neste tiåret kjem 25 nye innretningar til å nå aldersgrensa. Dette dreiar seg om faste innretningar, flyttbare innretningar og rørleidningar. Ny teknologi, nye driftsmetodar og tiltak som gjer det mogleg å få opp meir olje og gass enn det som opphavleg var planen, gjer at rettshavarane ofte ønskjer å bruke dei gamle innretningane også etter at dei har nådd aldersgrensa.

Å bruke dei gamle innretningane ut over designlevetida kan vere samfunnsøkonomisk fornuftig. Samtidig er det ikkje akseptabelt at levetidsforlenging av aldrande innretningar går ut over sikkerheita og arbeidsmiljøet. Det er ein viktig føresetnad for arbeidsmiljø- og sikkerheitsstyresmaktene at ei aldrande innretning skal oppfylle krava i regelverket og såleis ha same sikkerheitsnivå og arbeidsmiljø som ei ny innretning.

¹³ Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Evaluering av tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land*

Fleire ulike forhold kan vere årsak til at ei innretning må oppgraderast. Forholda kan vere tidsavhengige, til dømes som ved korrosjon (rust), utmatting eller samansøkking, eller dei kan oppstå ved skadar frå kollisjonar og støytar. Andre faktorar kan vere utdatering av utstyret, som kan kome av at den teknologiske utviklinga har kome såpass langt at utstyret blir sett på som mindre brukbart i dag, at standardar og krav har utvikla seg slik at utstyret ikkje lenger tilfredsstillir dagens krav, eller at nye behov gjer at utstyret ikkje lenger er brukbart. I tillegg kan det vere ein del organisatoriske forhold som verkar inn, til dømes at ein misser kompetanse om korleis relativt gammalt utstyr skal brukast. Det er også eit kontinuerleg behov for å bore og ferdigstille nye brønner. Dette blir gjort for å erstatte gamle brønner og for å tilpasse seg endringar i undergrunnen, slik at produksjonen på felta kan haldast oppe.

Aldring og levetidsforlenging er dekt av det petroleumregelverket vi har i dag. Regelverket stiller krav om at sikkerheitsnivået på innretningane heile tida skal haldast oppe. Ein må samtidig erkjenne at det skjer aldriingsprosessar på gamle innretningar. Kompenserande tiltak som kan innebære operasjonelle avgrensingar, modifikasjonar og/eller meir vedlikehald, kan derfor vere nødvendige for å oppfylle krava i regelverket.

Aldring og levetidsforlenging har vore eit prioritert område i Petroleumstilsynet over fleire år. I 2002 blei eit krav om innhenting av samtykke til forlengd levetid teke inn i regelverket. Kravet inneber at operatørane må sende inn ein søknad om samtykke om vedvarande bruk av innretningar utover den levetida ein opphavleg rekna med, og at eit slikt samtykke blir gitt dersom operatøren kan demonstrere at det er forsvarleg å halde fram med drifta. Petroleumstilsynet har også auka omfanget av tilsyn på aldrande innretningar. Vidare etablerte Petroleumstilsynet i 2006 ei tverrfagleg samansett prosjektgruppe for å identifisere og kartleggje dei aspekta av aldring som reduserer sikkerheita for ei innretning. Målet var å fastleggje kriterium og rammer for levetidsforlenging, både gjennom regelverktutvikling og ved å sikre at industrien utarbeidde gode standardar og rutinar for levetidsforlenging. Det var også eit mål å auke medvitet om temaet hos styresmakter, aktørar og i næringa.

Satsinga må seiast å ha gitt resultat. Mellom anna sette OLF i 2006 i gang eit omfattande arbeid for å utvikle ein standard for aldring og levetidsforlenging. Dette arbeidet har resultert i ei rekkje standardar og retningslinjer for levetidsforlen-

ging. Det er også lagt vekt på å vidareutvikle kunnskap på området, og i den samanheng er det blitt gjennomført fleire viktige teknologiutviklingsprosjekt. Ein omfattande studie utført av SINTEF¹⁴ på oppdrag frå Petroleumstilsynet gir ei grundig oppsummering av kunnskap og kunnskapsmanglar knytte til handtering av ulike problemstillingar i samband med aldrande innretningar. Rapporten har også gitt viktige innspel til korleis utfordringar i samband med sikker levetidsforlenging bør handterast.

Petroleumstilsynet har vidare utført fleire prosjekt for å kartleggje korleis styresmakter i andre industrier handterer aldring og levetidsforlenging. Petroleumstilsynet har i den samanheng valt å sjå spesielt på korleis samanliknbare høgrisikoindustrier som kjernekraft og luftfart handterer temaet, med den målsetjinga å få til ei god erfaringsoverføring til norsk petroleumsværksemnd. Det er Petroleumstilsynet si oppfatning at læringspunktane frå handtering av aldring og levetidsforlenging i andre industrier har heva kunnskapsnivået om dette både hos etaten og i industrien, og at denne kunnskapen er trekt inn i Petroleumstilsynet sine aktivitetar og i behandlinga av søknader om samtykke.

Petroleumstilsynet har også samarbeidd med Health and Safety Executive i UK og til dels Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement i USA og nederlandske State Ministry of Mines for å sikre erfaringsoverføring og bidra til lik handtering av levetidsforlenging på tvers av nasjonale grenser.

Mange av måla som Petroleumstilsynet sette for satsinga på problemet med aldring og levetidsforlenging, er oppnådde dei siste åra – standardisering, utvikling av felles retningslinjer og metodikk og kunnskapsbygging. Departementet meiner likevel at det er nødvendig med tett oppfølging og bruk av kunnskap for å sikre at aldrande innretningar held eit tilfredsstillande sikkerheitsnivå, og føreset at tematikken også i åra framover vil vere eit høgt prioritert område for Petroleumstilsynet.

20.9.4.2 Modne reservoar

I modne felt, som har produsert i lang tid, er reservoara i ferd med å bli tømde, og trykket i delar av reservoaret har gått ned. Langvarig injeksjon av gass og/eller vatn, tidvis injisert i feil soner, har også ført til at trykkforholda er blitt

¹⁴ SINTEF (2010). *Ageing and life extension for offshore facilities in general and for specific systems*

uoversiktlege og utfordrande. I tillegg er det ofte eit ønske om å bore brønningar for å nå andre delar av reservoaret og produsere reservar som det ikkje har vore mogleg å få tak i gjennom eksisterande brønningar. Det gjer boring og ferdigstilling av nye brønningar og utvinninga av olje og gass meir krevjande og komplisert. Bore- og brønningarbeid i modne reservoar kjem til å auke dei nærmaste åra. I den samanheng blir det viktig med større tilfang av kunnskap om brønnen sin tilstand, og om reservoar der ein borar gjennom ulike soner, eller der formasjonen er ustabil og trykkforholda kompliserte. Boring må her gå føre seg med overvaking og grundig verifisering av barrierar i brønnen. Det er vidare grunn til å gå ut frå at det, for å møte utfordringane i modne reservoar, også er nødvendig å vidareutvikle nye boremetodar. For Petroleumstilsynet inneber denne utviklinga at det er nødvendig å styrkje kompetansen og kapasiteten på dette området for å kunne følgje opp dei utfordringane denne teknologiutviklinga gir. Merksemnda omkring og oppfølginga av bore- og brønningendingar er blitt ytterlegare forsterka det seinaste året, både på grunn av storulykker på soklane i andre land og på grunn av alvorlege hendingar med stort risikopotensial på norsk sokkel. Petroleumstilsynet si oppfølging i den samanheng er omtalt i punkt 20.9.1.3.

20.9.5 Vedlikehald

HMS-regelverket slår fast at innretningar skal halddast ved like på ein slik måte at dei er i stand til å utføre tiltenkte funksjonar i alle fasar av levetida. Vedlikehald skal hindre at det kan oppstå feil som får negative følgjer for personell, ytre miljø, driftsregularitet og materielle verdiar.

Det er tidlegare gjort greie for Stortinget kvi for godt vedlikehald er viktig, i St.meld. nr. 7 (2001–2002) og St.meld. nr. 12 (2005–2006), og Petroleumstilsynet har gjennom dei seinare åra teke ei rekkje initiativ for å forbetre vedlikehaldet i petroleumsværksemnda:

- Etablering av ei faggruppe i etaten for å følgje opp vedlikehald
- Tilsyn med vedlikehald hos ei rekkje operatørar, reiarar og entreprenørar med vekt på vedlikehald for å førebyggje storulykker
- Prosjekt og studiar for å klargjere kvar det er størst behov for forbetringar i næringa, og kvar styresmaktene må prioritere innsatsen
- Tiltak for å spreie kunnskap og erfaringar og ei synleggjering av at det er nødvendig med forbetring, også hos aktørar som styresmaktene ikkje har ført tilsyn med enno

Petroleumstilsynet ser ein positiv effekt av denne vedvarande vektlegginga, men merkar seg likevel at mange alvorlege hendingar med storulykkespotensial framleis kan sporast tilbake til mangelfullt vedlikehald. Samtidig er det slik at fleire selskap slit med eit etterslep når det gjeld planlagt vedlikehald. Det er derfor særleg understreka overfor selskapa kor viktig det er at dei held fram med arbeidet med å forbetre avgjerdsgrunnlaget for vedlikehaldsstyringa, og at dei hevar kompetansen og utviklar verktøy som kan følgje opp at vedlikehaldet er tilpassa behovet.

Det er elles grunn til å tru at talet på søknader om levetidsforlenging som nemnt tidlegare vil auke i åra framover. Etter kvart som ein stadig større del av innretningane og infrastrukturen på norsk sokkel passerer den levetida dei er designa for, blir det stadig viktigare å ha merksemnda retta mot at selskapa driv vedlikehaldet på ein god måte.

Petroleumstilsynet har derfor kartlagt konsekvensane av aldring og levetidsforlenging for vedlikehald hos fem operatørselskap. Kartlegginga viser at aldring og levetidsforlenging gjer at omfanget av vedlikehald aukar, utføringa tek lenger tid, behovet for oppdatering av analysar aukar, og behovet for modifikasjonar og utskiftingar blir større. I tillegg må det leggjast meir vekt på kontinuerleg forbetring og vedlikehaldseffektivitet. Dette inneber at selskapa må leggje større vekt på korleis slike aktivitetar kan gjennomførast på ein god måte.

Departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet held fram med å prioritere oppfølging av at selskapa har god styring på vedlikehaldsarbeidet sitt.

20.9.6 Risikofaktorar i arbeidsmiljøet

Oppfølging av risikoutsette grupper, både tilsette i entreprenørselskap og i operatørselskap, har vore prioritert i perioden sidan den førre meldinga, jf. også omtale i boks 20.3. Målet med denne oppfølginga har mellom anna vore å få selskapa til å vidareutvikle eit heilskapleg bilete av risiko for sjukdom og skade, og at ny kunnskap skal brukast aktivt i ei risikobasert tilnærming, der innsatsen blir retta mot grupper der behovet og effekten er størst.

Risikoovervaking over tid har avdekt at ein vedvarande risikofaktor er fallande gjenstandar. Dette gjeld både til havs, der det er høg lyftfrekvens på kontinuerleg basis, og på land, der risikoen er til stades ved kran- og lyftarbeid i samband med konstruksjonsarbeid. I perioden 2000–

2010 har gjennomsnittleg 265 hendingar relaterte til fallande gjenstandar blitt rapporterte til RNNP kvart år. Talet på rapporterte hendingar har vore svakt minkande dei tre siste åra og var på 211 hendingar i 2010. Sidan 2002 er det registrert to dødsfall og 7185 personskadar relaterte til fallande gjenstandar. Det er i perioden gjort eit omfattande arbeid, mellom anna i regi av Samarbeid for Sikkerhet, for å utforme ein beste praksis for å førebyggje skadar som følgje av fallande gjenstandar i alle fasar av verksemda. Talet på personskadar rapporterte i samband med fallande last på sokkelen, er sterkt redusert, frå eit høgt tal i 2007 til tal i 2008 til 2010 som er lågare enn gjennomsnittet for perioden 2002–2010. På land er det vanskeleg å gjere greie for utviklingstrekk for fallande gjenstandar, mellom anna fordi det på desse anlegga har vore ein annan rapporteringskultur for slike hendingar. Men som følgje av at RNNP no også dekkjer landanlegg, er det blitt etablert nye rutinar for rapportering, noko som over tid kan danne grunnlag for å følgje utviklinga.

Sjølv om det er mogleg å sjå ei positiv utvikling når det gjeld fallande last på innretningar til havs, vil det etter departementet sitt syn framleis vere nødvendig å følgje opp dette temaet særskilt i åra framover – både til havs og på landanlegga. Departementet legg derfor til grunn at Petroleumstilsynet følgjer dette opp i tilsyna sine. Det blei oppretta ei breitt samansett arbeidsgruppe som kom med tilrådingar til bransjen hausten 2010, og departementet føreset at Petroleumstilsynet følgjer dette arbeidet nøye.

Andre store utfordringar i petroleumsverksemda er talet på arbeidstakarar som blir utsette for fysisk og/eller kjemisk eksponering, for høyrselsskadeleg støy, eller som utfører arbeidsoppgåver som kan gi belastningsskadar. Kjemisk eksponering og risiko for skade og sjukdom er omtalt i kapittel 21.

Støyskadar som oppstår, er som oftast varige, og dei blir forverra med aukande alder og fører ofte til tidleg avgang frå arbeidslivet. Det er derfor eit viktig satsingsområde å arbeide for å redusere eksponering for høge støy nivå i petroleumsverksemda. Risikoovervaking gjennom RNNPs risikoindikator for støy, spørjeskjema og innrapportering av støyskadar og erfaringar frå tilsynsaktivitetar, tyder på at det ikkje blir oppnådd tilstrekkelege forbetringar på dette området, sjølv om risikoen gjennomgåande er godt kartlagd og vurdert.

Det mest dominerande tiltaket i dag er bruk av personleg verneutstyr, oftast i kombinasjon med avgrensingar i opphaldstida. Effekten av høyrselssvern er usikker, og eit vedvarande høgt nivå for

innrapporterte støyskadar tyder på at høyrselssvern ikkje fungerer godt nok som tiltak. Petroleumstilsynet meiner at potensialet for reduksjon av støy nivå er stort. Reduksjonen kan mellom anna skje gjennom tekniske tiltak i tråd med dei prinsippa for risikoreduksjon som regelverket fastset. Petroleumstilsynet har vidare grunn til å gå ut frå at det er ei betydeleg underrapportering av støyskadar frå entreprenørsida. Entreprenørtilsette har høgare støyeksponering enn operatørtilsette. Dei er fleire, men har færre rapporterte skadar. Petroleumstilsynet har gjennom si oppfølging av risikoutsette grupper avdekt at det i beste fall berre er 60 prosent av dei entreprenørtilsette som blir fanga opp i helseundersøkingar med kvalifisert høyrselsskontroll.

Oljeindustriens Landsforening og Norsk Industri har teke initiativ til eit større industriprosjekt som skal bidra til å redusere risikoen for støyrelatert høyrselsskade. Prosjektet blei etablert med ei treparts styringsgruppe i mai 2011, etter at støyskaderisikoen er blitt teken opp fleire gonger innanfor trepartsarenaen Sikkerhetsforum. Det vil vere ei viktig oppgåve for prosjektet å bidra til at det blir sett i verk effektive tiltak i tilstrekkeleg omfang for å redusere støyeksponering, men også initiere teknologi- og metodeutvikling som kan gi mindre støy for utsette grupper som bruker ulike typar støyande verktøy. Styremaktene vil følgje opp næringa sitt støyprosjekt og vurdere korleis forbetningsarbeidet blir utnytta for å oppnå risikoreduksjon på selskapsnivå.

Det er etter departementet si oppfatning behov for at næringa samla tek initiativ for å redusere støyeksponeringa for utsette grupper. Petroleumstilsynet vil også sjå til at operatørselskapa gjennom ansvaret for å følgje opp samsvarplikta stiller krav til entreprenørane om støyreduksjon og kompenserande tiltak og at dei tilbyr vilkår som underbyggjer ei god helseovervaking.

Det er viktig at næringa prioriterer å gjennomføre tiltak på dette området, og departementet legg til grunn at Petroleumstilsynet gjennom tilsynsarbeidet sitt vil sjå til at dette blir gjort, med særleg vekt på entreprenørtilsette.

Særleg på eldre innretningar er det eit potensial for forbetring innanfor ergonomiske risikofaktorar som tunge lyft, manuell handtering, vanskeleg tilkomst for operasjonar og vedlikehald og mangelfull utforming av maskinar og utstyr. Dette er eit tema som Petroleumstilsynet vil følgje særskilt opp ved spørsmål om utvida levetid for eldre innretningar. Etaten understrekar at det også ved prosjektering av nye innretningar og ved modifikasjonar er viktig å sikre gode ergonomiske for-

hold, slik at bidraget frå desse risikofaktorane blir redusert, og departementet føreset at dette blir følgt opp ved relevante milepålar. Petroleumstilsynet har vidare grunn til å tru at det, slik som for støyskadane, er ein relativt stor grad av underrapportering av muskel- og skjelettlidingar hos dei tilsette i entreprenørselskapa. Dette blir eit naturleg tema for Petroleumstilsynet si oppfølging av risiko-utsette grupper i åra framover, og departementet legg til grunn at operatørselskapa også er merksame på dette temaet gjennom det ansvaret dei har for å følgje opp samsvarplikta si overfor entreprenørane.

20.9.7 Tilsyn med reinsing av CO₂

Regjeringa har som mål at gasskraftverka på landanlegga skal reinsast for CO₂ i framtida. Det er i den samanheng vedteke at denne type verksemd vil ha ei så nær tilknytning til petroleumsverksemda som går føre seg på landanlegga, at det er naturleg at Petroleumstilsynet har regelverk- og tilsynsansvar for verksemda. Departementet har derfor bede etaten om å utarbeide eit forslag til regulering av arbeidsmiljøet og sikkerheita ved reinsing av CO₂. Ved utarbeiding av eit slikt regelverk blir det svært viktig at det legg til rette for ei heilskapleg styring av all verksemd på landanlegga som Petroleumstilsynet har regelverks- og tilsynsansvar for, og at det tek omsyn til risikoforholda ved verksemda på ein best mogleg måte. Reinsing av CO₂ på anlegg som ikkje ligg under Petroleumstilsynet sitt myndigheitsområde, høyrer med under DSB sitt tilsynsansvar. Det vil her vere naturleg med eit fagleg samarbeid på tvers av fagområda.

20.9.8 Norsk petroleumsverksemd i eit internasjonalt perspektiv

Globalisering og internasjonalisering er viktige utviklingstrekk i petroleumsnæringa. Selskapa må kontinuerleg tilpasse seg internasjonale trendar med omsyn til dømes til finans, økonomi, marknad, energibehov og miljø- og klimaspørsmål. Dette påverkar endringstempoet og avgjerdsåtferda til selskapa, mellom anna med omsyn til balanse mellom kortsiktige og langsiktige avgjerder. Multinasjonale selskap organiserer seg i tverrnasjonale nettverk som viskar ut naturlege landegrensar.

Dei seinaste åra har vore prega av internasjonal konjunkturedgang og finanskrise. Det kan mellom anna verke inn på aktørane sine priorite-

ringar med omsyn til aktivitetsplanar, investeringar og kontraktstrategi, og har alt ført til ei rekkje endringsprosessar for å redusere kostnadsnivået i verksemda. Eventuelle kortsiktige endringsprosessar og omprioriteringar som næringa vurderer som nødvendige for å tilpasse seg konjunkturendringane, kan påverke sikkerheita og arbeidsmiljøet. Det kan vidare også føre til strammare kontraktvilkår og på den måten påverke korleis entreprenørane får høve til å prioritere HMS-arbeidet sitt. Som nemnt er det grunn til å gå ut frå at kostnadspress kan føre til at mellom anna vedlikehald blir nedprioritert, noko som vidare kan føre til svekt teknisk tilstand på innretningar, rørleidningar og utstyr over tid. Departementet føreset at Petroleumstilsynet arbeider for å få fram ny kunnskap og betre forståing omkring desse samanhengane.

Globaliseringa har også ei anna side. Mange initiativ blir tekne for i størst mogleg grad å harmonisere regelverket og handhevingspraksisen med petroleumsstyresmaktene i andre land, særleg andre land rundt Nordsjøen. Dette blei det gjort greie for i den førre stortingsmeldinga, St.meld. nr. 12 (2005–2006). Det er mellom anna etablert felles retningslinjer¹⁵ som eit ledd i arbeidet med å gjere det enklare å flytte boreinnretningar over sokkelgrensene. Petroleumstilsynet har likevel framleis eit behov for å utveksle informasjon om handhevingspraksis og erfaringar, både om hendingar og konkrete aktørar, med styresmaktene i andre land. Departementet meiner at Petroleumstilsynet må halde fram med å bruke ressursar på dette arbeidet og i tida framover prioritere vidareutvikling av kompetanse for å møte utfordringane frå ein stadig meir internasjonal bransje.

Departementet meiner dessutan at det er behov for målretta kunnskapsutvikling med omsyn til å vurdere og handtere korleis internasjonalisering påverkar arbeidsmiljø- og sikkerheitsrisikoen i petroleumsverksemda. Departementet legg til grunn at tilsynsstyresmakta i samarbeid med næringa og forskingsinstitusjonar etablerer relevante prosjekt for å følgje opp dette temaet vidare. Det kan gjerast gjennom det etablerte Petromaksprogrammet, som er omtalt i kapittel 18, eller i andre mindre FOU-prosjekt.

¹⁵ *Health and Safety Environment case Guideline for drilling contractors*, utarbeidd av IADC (International Association of Drilling Contractors)

20.9.8.1 Katastrofen med Deepwater Horizon i Mexicogolfen

20. april 2010 skjedde det ein eksplosjon på bore-riggen «Deepwater Horizon» i Mexicogolfen utanfor kysten av Louisiana som resulterte i ein kraftig brann. 11 menneske omkom i eksplosjonen, og 17 kom til skade. Riggen sokk og førte til eit stort oljeutslepp som varte fram til 12. august 2010.

Norske styresmakter ser alvorleg på denne ulykka og liknande ulykker, særleg i lys av at det ikkje kan utelukkast at ei storulykke også kan skje på norsk sokkel. Det er viktig å prioritere arbeidet med å finne ut årsaker og hendingsforløp når slike katastrofar skjer, og bruke lærdommen aktivt i det kontinuerlege forbetningsarbeidet innanfor HMS.

Ulykka i Mexicogolfen er blitt følgd opp i fleire granskingsprosessar i USA. Den første grundige granskingsrapporten frå ulykka blei lagd fram 11. januar 2011 av ein kommisjon nedsett av president Obama.¹⁶

Sjølv om ein stor del av dei konkrete tilrådingane som presidentkommisjonen gir, i større eller mindre grad er innarbeidde i det norske HMS-regimet, er det også avdekt veikskapar og sett i gang utviklingsarbeid som kan bidra til å heve sikkerheitsnivået på norsk sokkel. Rapporten kjem inn på fleire forhold som ikkje er unike for amerikanske forhold, men som er allmenngyldige og relevante å vurdere nærmare også for norsk petroleumsverksemd, til dømes spørsmål knytte til styresmaktene si oppfølging av verksemda, oppfølging av storulykkesrisiko og risikostyring.

Departementet understrekar at det er viktig at resultat og tilrådingar frå granskningane blir følgde og evaluerte både av dei respektive norske tilsyns-styresmaktene med relevant ansvar og på tvers av etablerte forvaltningsgrenser når det gjeld vurderingar av risiko for miljøet. I denne samanhengen viser ein til at Risikograppa for forvaltningsplanarbeidet for Barentshavet hausten 2010 la fram ein rapport der forhold ved ulykka i Mexicogolfen og den pågåande oppreinskingsaksjonen blei vurdert. Arbeidet skulle omfatte forhold som kunne endre føresetnadene for eller vurderingane i risikograppa sitt tidlegare arbeid knytt til fagleg grunnlag for oppdateringa av forvaltningsplanen, men skulle også omtale andre forhold ved ulykka som det er relevant å trekkje fram. Ei av tilrådingane frå Risikograppa var at det skulle gjennom-

førast ein gjennomgang av dei eksisterande krava til regional beredskap ved akutt forureining.¹⁷

Det blei allereie i den innleiande fasen etter ulykka sett i gang enkelte tiltak for møte dei utfordringane som var identifiserte:

- Som ei følgje av den første offisielle oppfølgingsrapporten frå USA¹⁸ vedtok Petroleumstilsynet raskt å prioritere analysar av forhold knytte til brønnintegritet, brønnedesign og brønnkonstruksjonar. Delar av dette arbeidet blir gjort i samarbeid med Well Integrity Forum (WIF), som er underlagt OLF.
- Petroleumstilsynet har også bede OLF identifisere behov for at næringa vurderer kvaliteten av dei beredskapsprinsippa som ligg til grunn for å stanse ei eventuell undervassutblåsing i Noreg. OLF er vidare bedne om å greie ut noverande strategiar for å avgrense skadeverknadene frå ei utblåsing skjer, til ho er stoppa – og identifisere eventuelle forbetningsbehov. I den samanheng er også næringa beden om å sjå på alternative måtar for brønnedreping (i tillegg til avlastingsbrønner) for reduksjon og stans av brønnutstrøyming. OLF samarbeider mellom anna med International Association of Oil & Gas Producers om forslag til løysingar og vurderingar av om det er mogleg å etablere felles internasjonale ordningar.
- Dei etablerte kriteria for tildelingar av utvinningsløyve er endra frå og med den 21. konsepsjonsrunden, der utvinningsløyve blir tildelte i 2011. På bakgrunn av erfaringane frå ulykka vurderte Petroleumstilsynet dei eksisterande tildelingskriteria og kom til at det var tilrådeleg med ei skjerping av tildelingskriteria. Dei nye vilkåra inneber at det i tildelingar med djupt vatn og/eller høgt trykk / høg temperatur (HTHT) blir stilt krav om at både operatøren og minst éin annan rettshavar sjølve skal ha bora minst éin brønn på norsk kontinentalsokkel som operatør eller ha tilsvarande erfaring. Kravet om at det i utvinningsløyvet skal vere minst éin rettshavar som sjølv har bora ein HTHT-brønn eller på store havdjup som opera-

¹⁶ The National Commission on the BP Deepwater Horizon oil spill and offshore drilling (2011). *Deep Water – The Gulf oil disaster and the future of offshore drilling*. Report to the President

¹⁷ Risikograppa for forvaltningsplanarbeidet for Barentshavet og havområda utanfor Lofoten under leing av Kystverket fekk sommaren 2010 i oppdrag å samanstillе ein rapport om forhold ved ulykka. Rapporten blei basert på utgreingar og beskrivingar som var utarbeidde av dei relevante norske fagstyresmaktene, og blei lagd fram av styringsgruppa 15. oktober 2010. Rapporten er ein del av grunnlaget for dei vurderingane som blir presenterte for Stortinget i den komande stortingsmeldinga om oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten.

¹⁸ *Department of the Interior (2010). Increased safety measures for energy development on the outer continental shelf*

tør, blir ført vidare. Konsekvensen av skjerpinga er mellom anna at sikkerheitsstyresmaktene, som ein generell regel, ikkje vil kunne tilrå tildelingar av 100 prosent eigarskap i eit utvinningsløyve på store havdjup eller med HTHT. Målet er å leggje til rette for at dei mest erfarne og kompetente aktørane driv verksemd i område med høgt trykk, høg temperatur og/eller djupt vatn.

Petroleumstilsynet si oppfølging av ulykka

I tillegg til dei tragiske konsekvensane med tap av menneskeliv har ulykka i sterk grad sett miljøverknader av store utslepp og kapasitet i oljevernberedskapen på agendaen både i nasjonal og internasjonal samanheng. Ulykka viser at det beste oljeverntiltaket ein kan etablere, er eit høgt sikkerheitsnivå, som hindrar at hendingar skjer, og avgrensar den mengda hydrokarbon som potensielt kan sleppe ut. Det er mellom anna med dette for auge at Petroleumstilsynet har etablert ei eiga prosjektgruppe for å systematisere og vurdere erfaringar og granskingar etter denne storulykka. Målet med prosjektet er at alle erfaringar etter hendinga skal vurderast opp mot norske forhold og norsk arbeidsmiljø- og sikkerhetsregelverk, slik at eventuelle aktuelle tiltak kan initierast så raskt som råd. SINTEF hjelper prosjektgruppa i arbeidet med å få fram viktige forklaringsfaktorar til ulykka.

Petroleumstilsynet publiserte 16. juni 2011 ein førebels rapport for arbeidet sitt. Petroleumstilsynet legg vekt på at rapporten skal omtale konkret både kva ein kan lære når det gjeld sikkerheit ved bore- og brønnoperasjonar, og kva ein kan lære når det gjeld førebygging av storulykker generelt.

Alle funn som er gjort så langt viser at Deepwater Horizon-ulykka kunne ha vore unngått. Fleire bakanforliggjande årsaker er dei same som for Montarautblåsinga,¹⁹ og dei speglar òg konklusjonar frå granskingar av alvorlege hendingar i norsk petroleumsvksemd.

Det kjem fram at ytre forhold som havdjupn og boreoperasjonelle forhold ikkje var årsak til ulykka, men gjorde det vanskeleg å handtere ulykka når ho først hadde skjedd. Det er peikt på svake sider ved organisering og oppfølging frå styresmaktene si side, ved amerikansk reguleringsstruktur og metode, jf. mellom anna ansvarsplasing, den heilskaplege risikostyringa til leiinga og sikkerheitskulturen i verksemda.

Deepwater Horizon-ulykka reiser spørsmål som vedrører ein heil industri, nasjonale styresmakter og internasjonale prosessar, og som er relevante med tanke på førebygging av storulykker generelt. Ulykka kan ikkje avgrensast til noko som berre gjeld dei involverte selskapa, som berre er relevant for djupvassboring, eller som berre er relatert til dei særlege forholda i Mexico-golfen.

Generelt har ulykka demonstrert behov for å vurdere ei rekkje tiltak som kan føre til betre styring av storulykkesrisiko, og det blir peikt på mange aktuelle verkemiddel. Når det gjeld førebygging av storulykker, ansvarleggjer rapporten frå presidentkommisjonen alle som tek del i og påverkar petroleumsvksemda. Styresmaktene er ansvarleggjorde ved at det blir vist til behovet for å vurdere krav, tilsyn og organisering frå styresmaktene si side, og dessutan samarbeid mellom styresmakter og rammevilkår for styresmaktene. Det er samtidig heilt klart at forbetringar hos styresmaktene ikkje på langt nær vil vere tilstrekkeleg for å førebyggje storulykker i petroleumsvksemda. Det er avgjerande med eit heilt anna engasjement frå industrien, både for å forbetre sikkerheita og for å gjenreise nødvendig tillit til industrien.

Presidentkommisjonen har konkludert med at slike feil og manglar som forårsaka ulykka, også er representative for industrien elles og for den rådande sikkerheitskulturen. Det er Petroleumstilsynet si vurdering at ulykka må sjåast på som ein vekkjar også for norsk petroleumsvksemd, og at dette må spore til forbetringar når det gjeld styring av storulykkesrisiko. Konklusjonen om at det er behov for å utvikle sikkerheitskulturen i heile industrien, blir derfor også vurdert som relevant i norsk petroleumsvksemd.

Petroleumstilsynet framhever at ulykka demonstrerer behovet for betre risikostyring og prosessar som fører til meir robuste løysingar. Med robuste løysingar er meint løysingar som har innebygde sikkerheitsmarginar, og som gjer at verksemda er i stand til å tole menneskelege og tekniske feil utan at dette leier til ei storulykke. Kravet om robuste løysingar er mellom anna relevant for teknologi, kapasitet, kompetanse, organisering og styring i alle fasar.

Konklusjonar frå granskingane i USA viser kor viktig det er å ha ein god sikkerheitskultur på industrinivå. Partssamarbeid, trepartssamarbeid og etablerte fora for beste praksis er viktige arenaer i Noreg. Petroleumstilsynet ser behov for ei vidareutvikling og revitalisering på dette området.

¹⁹ Ulykke på australsk sokkel i august 2009

Det føreset større engasjement og fleire forpliktingar av alle involverte.

Standardiseringsarbeid blir vurdert som eit heilt sentralt område, der selskapa kan demonstrere at dei har eit kollektivt ansvar for å halde eit høgt sikkerheitsnivå. Alle selskap som er engasjerte i petroleumsverksemda, blir oppfordra til å forsterke innsatsen på dette området.

Petroleumstilsynet vurderer det slik at ulykka ikkje utfordrar dei mest overordna prinsippa i det regelverket vi har, slik som fordeling av ansvaret for etterleving av regelverket og krav til systematisk og risikobasert etterleving av funksjonskrav.

Petroleumstilsynet signaliserer likevel at det bør vurderast nærmare om det kan vere behov for å presisere nokre krav på forskriftsnivå, i rettleiingar eller fortolkingar. Dette kan vere aktuelt når det gjeld krav til styring av storulykkesrisiko, slik at dei ulike aktørane sitt ansvar og sine roller kjem tydelegare fram. Eit anna område der Petroleumstilsynet meiner presiseringar kan vurderast, er i forhold til aktørane sitt ansvar for at teknologi, operasjonar og kompetanse er tilpassa risikobiletet. Fleire område der presiseringar i regelverket kan vurderast, går fram av rapporten frå Petroleumstilsynet.

Petroleumstilsynet peiker også på at det er behov for sterkare engasjement når det gjeld forskning og utvikling som kan føre til auka sikkerheit. Ulykka har demonstrert behovet for at næringa utviklar effektive løysingar for raskast mogleg å stanse og/eller avleie brønnstraumen i tilfelle det skjer ei utblåsing. Industrien har etter oppmoding frå Petroleumstilsynet starta eit prosjekt som ser på dette, og det kan i denne samanheng bli aktuelt for Petroleumstilsynet å presisere regelverkskrav.

Sentrale undersøkingar om årsaka til at utblåsingssikringa (BOP-en) svikta under ulykka, pågår framleis. Men det er allereie identifisert ei rekkje forbetringpunkt, utan at det førebels er trekt nokon konklusjon om kva for standardar BOP bør bli designa og bygd etter. Petroleumstilsynet signaliserer at det kan bli aktuelt med ei presisering av regelverkskrav også her.

Rapporten frå Petroleumstilsynet inneheld ei rekkje punkter for læring og tilrådingar om forbetringstiltak. I den vidare oppfølginga vil Petroleumstilsynet kategorisere tilrådingane ut frå om dei rettar seg mot forhold aktørane i industrien sjølve har ansvar for, mot forhold styresmaktene må sjå nærmare på eller forhold som angår ansvaret til arbeidstakarane, partane i arbeidslivet og samarbeidet dei har med styresmaktene. Petroleumstilsynet vil særleg følgje opp korleis

industrien implementerer dei ulike tiltaka. Ei nærmare opplisting av tiltak vil ligge føre tidleg hausten 2011, og vil bli vurdert nærmare i samanheng med dei tiltaka industrien sjølv set i verk, slik at styresmaktene skal vere sikre på at alle forhold blir tilstrekkeleg vurderte. Opplistinga vil også bli sedd i samanheng med OLF si eiga liste over oppfølgingsaktivitetar for å sjå om det ligg føre avvik i oppfatninga styresmaktene har, og dei tiltaka industrien sjølv har identifisert. I tillegg vil det i oppfølginga frå Petroleumstilsynet bli vurdert om det skal setjast i verk spesielle tiltak retta mot regelverksforhold og standardisering.

Det pågår framleis granskingar av ulykka i USA, og rapporten frå Petroleumstilsynet vil bli oppdatert når dei siste granskingane er ferdige.

Initiativ i regi av næringa

OLF har etablert eit eige prosjekt for å vurdere behovet for å utvikle nye metodar, standardar og utstyr for å hindre liknande ulykker og for å stoppe og avgrense konsekvensane av utslepp frå utblåsingar under vatnet. Arbeidet blir koordinert med internasjonale initiativ, til dømes med arbeidet i International Association for Oil & Gas Producers og Oil and Gas UK. OLF har identifisert 13 arbeidsområde som prosjektet skal vurdere. Som første resultat av arbeidet er eit brev med tilrådingar sendt til operatørar og borekontraktørar med aktivitetar på norsk sokkel.

Internasjonale initiativ

I kjølvatnet av hendinga i Mexicogolfen er det i tillegg til dei nasjonale initiativa stor internasjonal interesse for sikkerheit og beredskap i petroleumsverksemda, og både næringa og petroleumsproduserande land blir utfordra til å vise korleis ein kan unngå slike hendingar i framtida. Som nemnt tidlegare i dette kapitlet, er Petroleumstilsynet med i IRF og NSOAF. Begge desse foruma har vedteke å diskutere relevant informasjon om hendinga i Mexicogolfen når han ligg føre, og setje i verk eventuelle felles tiltak på tvers av soklane. IRF har identifisert fem hovudområde der landa gjensidig er einige om å bruke ressursar for å fremje HMS. Blant desse er HMS-kultur og leiing, tema knytte til utblåsingsventilar (BOP), utvikling av risikoindikatorar, operatørkompetanse og bruk av standardar eller beste praksis.

Dei ulike landa i IRF har teke særskilt ansvar for enkeltområde, og Noreg har teke på seg å leie ei arbeidsgruppe som skal vidareutvikle utvalde indikatorar med tanke på å kunne etablere ei

internasjonal plattform for systematisert informasjon om hydrokarbonlekkasjar, brønnhendingsar, kollisjonar, større brannar, dødsfall, alvorlege personskadar osv. Petroleumstilsynet skal også følge opp spørsmål omkring utblåsingsventilar (BOP) på vegner av IRF. I den samanheng har etaten teke kontakt med dei internasjonale organisasjonane International Association of Drilling Contractors og The International Association of Oil & Gas producers og bede dei om å vurdere styringssystema for og operasjonelle spørsmål knytte til BOP-ar og behovet for forbetringar i den samanheng. IRF har vidare vedteke å arrangere ein ekstraordinær konferanse i 2011 for å oppdatere partane i industrien om status for oppfølging av Deepwater Horizon-ulykka og gjennomføring av viktige IRF-initierte oppgåver. Denne konferansen skal haldast i Stavanger i oktober 2011.

Ei anna viktig side ved den internasjonale oppfølginga av ulykka er at EU har varsla at det er behov for ei styrkt overnasjonal regulering av sider av verksemda. Det gjeld mellom anna forebygging og handtering av store utslepp frå petroleumsvksemda. Arbeidet blir følgt nøye frå norsk side av dei involverte departementa og etatane. I samband med EU-kommisjonen sitt arbeid har Petroleumstilsynet gjennom si deltaking i NSOAF vore med på fleire møte med EU-kommisjonen. Målet med desse møta har delvis vore gjensidig oppdatering om eksisterande regelverks- og tilsynsregime i europeisk petroleumsvksemd og delvis oppdateringar med omsyn til det arbeidet som blir gjennomført som følge av hendinga i Mexicogolfen. I den samanheng understrekar departementet at Petroleumstilsynet skal sørge for å spreie eventuell ny kunnskap som følge av møta til andre nasjonale tilsynsstyresmakter, til dømes Klima- og forureiningsdirektoratet, Oljedirektoratet og Kystverket, og koordinere eventuelle norske innspel til prosessen der det er behov for det. Elles blir det viktig at ein eventuell norsk posisjon til endelege forslag frå EU reflekterer den kunnskapen som er opparbeidd gjennom drygt 40 års verksemd i Noreg.

I samband med arbeidet i OSPAR²⁰ er det også varsla frå enkelte land at hendinga i Mexicogolfen bør føre til tiltak innanfor ramma av OSPAR-kon-

vensjonen. Formålet med OSPAR-konvensjonen er å verne det marine miljøet mot ureining. Det er openbert at god sikkerheit i verksemda er eit viktig forebyggjande tiltak på miljøvernssida, og at eit robust regelverk- og tilsyneregime på HMS-området også kan vere eit viktig miljøverntiltak.

Når det gjeld petroleumsvksemda, har OSPAR til no i hovudsak teke for seg overvaking av miljøtilstanden og arbeidet med reduksjon av utslepp i samband med den normale drifta. Det er Miljøverndepartementet som koordinerer Noreg sitt arbeid under konvensjonen. Dersom OSPAR set i verk tiltak for å hindre akutte utslepp frå petroleumsvksemda, vil dette representere ei ny utvikling innanfor samarbeidet.

20.9.9 Gjennomgang av dagens tilsyns- og regelverkstrategi

Fleire av dei temaa som er drøfta i punkt 20.9, gjeld viktige utfordringar for petroleumsnæringa i tida framover. Dette er ikkje ukjende utfordringar, og både resultat og erfaringar så langt har vist at styresmaktene og partane i næringa prioriterer oppfølging på desse områda.

Eit viktig prinsipp for å handtere utfordringar er å vere i forkant av utviklinga og møte utfordringane før dei utviklar seg til auka risiko og eventuelt hendingar som fører til skade på helse, miljø og materielle verdiar. Dette krev eit kontinuerleg medvit om kor viktig det er med organisering på styresmaktnivå, regelverksutforming og at tilsynet sin metodikk, kompetanse og kapasitet er innretta og dimensjonert for å fange opp og møte utviklingstrekk og nye utfordringar.

For å auke kunnskapen om korleis tilsynsstyresmaktene si oppfølging i dag er tilpassa dei utfordringane vi står overfor i dag og i framtida, meiner departementet at det er behov for ein brei gjennomgang og ei grundig vurdering av dagens HMS-regime på petroleumsområdet. Ein slik gjennomgang bør særleg rettast mot strategiar, prioriteringar og verkemiddelbruk i tilsynet, og mot utforminga av regelverket, med vekt på bruk av funksjonskrav og eventuelle behov for alternative reguleringar på visse område.

Departementet vil på denne bakgrunn setje i gang eit arbeid med sikte på ein brei gjennomgang av tilsynsstrategi og HMS-regelverk i petroleumsvksemda. Ein slik gjennomgang vil vere ønskjeleg både som ei eventuell stadfesting av at dagens ordning er formålstenleg, eller som eit signal om at det er behov for større eller mindre endringar. Formålet er at HMS-regimet skal vere innretta slik at vi kan møte framtidige utfordringar på

²⁰ OSPAR-konvensjonen er ein juridisk bindande avtale som regulerer internasjonalt samarbeid om vern av det marine miljøet i det nordaustlege atlantehavsområdet. Noreg er aktivt med i internasjonalt samarbeid for å overvake og forbetre miljøsituasjonen i dei nære havområda våre. Konvensjonen blei ferdigforhandla i 1992, og arbeidet blir leidd av OSPAR-kommisjonen, som består av representantar for dei 15 medlemslanda og for EU-kommisjonen.

sikkerhetsområdet på ein god måte. Som eit av grunnlaga for ein brei gjennomgang vil ein òg innhente uavhengige vurderingar.

20.10 Særlege tema

20.10.1 Dykking i petroleumsverksemda i dag

Den førre meldinga om petroleumsverksemda inneheldt ein omfattande gjennomgang av arbeidsforholda for dykkarar. Det blei understreka at arbeidssituasjonen for dykkarane var vurdert som forsvarleg, og tilrådingar frå ei partsamansett arbeidsgruppe for ytterlegare forbetring av nivået blei presenterte. Rapporten blei vedlagd St.meld. nr. 12 (2005–2006) som uttrykt vedlegg.

Ei av dei viktigaste tilrådingane frå arbeidsgruppa var at det måtte etablerast eit system for å sikre langtids helseoppfølging av den enkelte dykkaren betre. Dei siste åra har dykkeindustrien utvikla eit slikt internasjonalt system for helseoppfølging. Dette systemet er utarbeidd i samarbeid mellom OLF og IMCA (International Marine Contractors Association). Systemet består av ei årleg spørjeundersøking og registrering av informasjon om ulike helsemessige forhold dykkarane blir eksponerte for. Ei samla vurdering av informasjonen som kjem fram, kan føre til at det blir gjennomført ein utvida legesjekk. Det nye systemet for helseoppfølging kjem i tillegg til den etablerte praksisen med ei årleg sertifiseringsundersøking, helsesjekk før og etter kvar metningsperiode, eventuelt før og etter luftdykkarperiode, og ein utvida helsekontroll kvart tredje år.

I samband med utarbeidinga av systemet for helsemessig oppfølging av dykkarane var det ein del diskusjon og usemje mellom involverte partar om kor godt det foreslåtte opplegget var. På den bakgrunn har STAMI teke ein gjennomgang av helsemessige problemstillingar knytte til dykking, og av kor godt det nyetablerte systemet fungerer. Hovudkonklusjonen til STAMI er at helseoppfølginga av dykkarar er svært omfattande samanlikna med andre arbeidstakarar, og at dykkarane synest å vere godt sikra gjennom dei samla systema for helseoppfølging. Departementet tek denne vurderinga til etterretning og vil sjå til at Petroleumstilsynet følgjer opp arbeidet med helseovervaking av dykkarar vidare i tilsynsverksemda si.

Ei anna av tilrådingane frå arbeidsgruppa dreia seg om regelverket om evakuering under trykk. Departementet har i samarbeid med Petro-

leumstilsynet vurdert ulike sider ved slik evakuering ved dykking på norsk sokkel, og våren 2009 blei eit regelverksforslag som skulle gi endå betre føresetnader for å evakuere dykkarar under trykk, mellom anna kravet om to uavhengige evakueringseiningar på nye dykkarfartøy, sendt på høyring. Det kom mange innvendingar frå næringsma mot eit slikt forslag, og departementet har derfor funne det nødvendig å be Petroleumstilsynet om å greie ut dette spørsmålet grundigare før eit eventuelt krav kan fastsetjast.

Arbeidsgruppa foreslo også at den etablerte ordninga med utskrivning av ei samsvarsfråsegn for flyttbare boreinnretningar (SUT) skulle setjast i verk overfor dykkeentreprenørane for det enkelte dykkarfartøyet. Dette spørsmålet er greidd ut av departementet og Petroleumstilsynet, som har kome fram til at det ikkje er ei formålstenleg løysing. Ut frå ei heilskapsvurdering, der også argumenta frå partane er tekne med, blir det ikkje vurdert som formålstenleg at styresmaktene bruker betydeleg meir ressursar enn i dag på ei «førehandsgodkjenning» av dykkarfartøy. Dagens samtykkeordning dekkjer dei sikkerheitsmessige sidene på ein god og formålstenleg måte, og det er såleis ikkje behov for endå ei ordning for å følgje opp sikkerheita.

20.10.2 Pionerdykkarsaka

Som ei følgje av Stortinget si behandling av St.meld. nr. 47 (2002–2003) om pionerdykkarane i Innst. S. nr. 137 og 138 (2003–2004) blei det i 2004 etablert ei kompensasjons- og oppreisingsordning. Denne ordninga gjeld for pionerdykkarar som var blitt skadde under arbeid i norsk petroleumsverksemd i pionertida og deira etterlatne. Fristen for å søkje om kompensasjon og oppreisning gjekk ut 1. juli 2006. På grunn av at det tok tid for nokre få av dykkarane å få tilfredsstillande helsemessige vurderingar ved Haukeland Universitetssjukehus i tide, blei saksbehandlingstida for nemnda utvida. Per januar 2011 var alle søknadene behandla. Samla er det utbetalt i overkant av 595 millionar kroner frå 2004 til juni 2010. Nemnda har utarbeidd ein rapport om arbeidet sitt. I rapporten går nemnda igjennom mandatet for ordninga og nemnda si tolking av mandatet, og gjer greie for arbeidet med å vurdere søknader om kompensasjon. Rapporten gir også ei oversikt over data frå dei 220 pionerdykkarane som fekk innvilga søknadene sine om kompensasjon.

Det følgjer av rapporten frå nemnda at 105 dykkarar (48 prosent) fekk utbetalt 40 G, og 94 (43 prosent) fekk utbetalt 35 G, dei resterande

fekk eit G-beløp mellom 35 og 40. Seinare fekk 38 (17 prosent) utbetalt ekstra kompensasjon fordi den medisinske invaliditeten eller den ervervsmessige uføregraden hadde auka i tidsrommet nemnda var i funksjon. Alle etterlatne familiar fekk utbetalt 40 G.

Det blei også løyvt 10 millionar kroner til utarbeiding av ei historisk utstilling av dykkeverksemda på norsk sokkel, og til ei bok om pionerdykkinga. Bokprosjektet er ferdig, og boka blei lansert samtidig med den offisielle opninga av den historiske utstillinga av dykkeverksemda på norsk sokkel ved Norsk Oljemuseum 22. juni 2009.

I 2003 oppretta staten Dykkerkontakten, ein stiftelse med kompetanse innanfor gjeldsrådgiving, helse spørsmål og sosial rettleiing som dykkarane til ei kvar tid kan vende seg til for gratis råd og hjelp. Stiftelsen er knytt til Sjømannskyrkja og driv mellom anna ein kontakttelefon for nordsjødykkarar. Dykkerkontakten har eit svært godt omdømme og yter god og viktig bistand til dykkarane. Stiftelsen blir vidareført som ei fast ordning.

Fleire pionerdykkarar var ueinige i regjeringa og Stortinget sin konklusjon om at staten ikkje blei vurdert til å ha eit rettsleg erstatningsansvar overfor dykkarane, og at kompensasjonane såleis blei gitt på moralsk og politisk grunnlag, jf. St.meld. nr. 47 (2002–2003). Desse dykkarane gjekk til sak mot staten med krav om erstatning for helseskadar dei blei påførte i arbeidet. Saksøkarane delte seg i to grupperingar, og for den eine gruppa av saksøkarar avsa Høgsterett dom 8. oktober 2009. Staten blei ikkje funnen erstatningsansvarleg, korkje på objektivt eller subjektivt grunnlag. Saksøkarane har no klaga Noreg inn for Den europeiske menneskerettsdomstolen. Etter det departementet kjenner til, har domstolen førebels ikkje avgjort om klaga skal behandlast. Når det gjeld dei andre saksøkarane, har dei fleste av dei no trekt søksmåla sine etter dommen i Høgsterett. Nokre av dei har også gått til nytt søksmål mot mellom anna Statoil og staten. Stemninga er førebels ikkje forkynt for dei saksøkte.

20.10.3 Helikoptersikkerheit

Helikopter som luftfartøy og helikopterflyging er ikkje regulert gjennom petroleumsløvgivinga og ligg utanfor Petroleumstilsynet sitt ansvarsområde. Dette området er regulert gjennom regelverk for luftfarten, og tilsynsansvaret ligg hos Luftfartstilsynet. Likevel er det slik at petroleumregelverket stiller eit generelt krav til forsvarleg transport

til, mellom og frå innretningar og fartøy som er del av petroleumsvirksemda.

Det har skjedd fleire alvorlege hendingar både på norsk og utanlandsk sokkel som viser kor utsett helikoptertransport kan vere. På norsk sokkel blei det gjennomført ei kontrollert nødlanding med ein Sikorsky S-92 på Tor-feltet i april 2009. Vidare har det vore fleire helikopterulykker med mange omkomne utanfor Noreg, av dette ein alvorleg helikopterstyrt utanfor New Foundland og ein utanfor Skottland. Hendingar av slikt omfang understrekar kor viktig det er at alle involverte partar må arbeide målretta for å følge opp og redusere risikoen i samband med helikoptertransport.

Helikoptertransport utgjør ein vesentleg del av den totale risikoeksponeringa dei som arbeider på sokkelen, er utsette for. Det er behov for ei heilskapleg tilnærming til temaet, på tvers av formelle grenser for ansvarsområde. Petroleumstilsynet er engasjert i fleire sider ved arbeidet med helikoptersikkerheit som kan bidra til risikoreduksjon for denne verksemda. Petroleumstilsynet er derfor også med i Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinental sokkel. Samarbeidsforumet skal arbeide for ei vesentleg forbetring av helikoptersikkerheita, og blir leidd av Luftfartstilsynet.

Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet har også etablert eit samarbeid med tanke på å utarbeide eit sett med risikoinikatorar i RNNP. Prosjektet reflekterer risikoen ved persontransport med helikopter i heile transportprosessen, frå heliport på land til innretninga på sokkelen, og retur. Dermed kan RNNP gi eit breiast mogleg bilete av utviklinga innanfor relevante risikofaktorar i petroleumindustrien.

Ei ytterlegare kunnskapsutvikling har skjedd gjennom at SINTEF, på oppdrag frå petroleumsnæringa, har gjennomført ein omfattande studie av helikoptersikkerheit – Helikoptersikkerhetsstudie nr. 3 (HSS-3).²¹ Studien er ein oppfølgjar av to føregåande studiar om helikoptersikkerheit, og målsetjinga er å bidra til betre sikkerheit ved personelltransport med helikopter på norsk kontinental sokkel. Det er i denne samanheng etablert ein ambisjon om at norsk sokkel skal vere leiande innanfor helikoptersikkerheit og danne ein referansestandard med omsyn til metodikk for analyse av ulykkesrisiko og for identifikasjon og vurdering av risikoreduserande tiltak ved denne type transport. Studiane viser at det har vore ein reduksjon i risikonivået på 45 prosent frå perioden 1966–1990

²¹ SINTEF (2010). *Helikoptersikkerhetsstudie 3 (HSS-3)*

til perioden 1990–1999. Vidare har det vore ein ny reduksjon i risikonivået på 16 prosent frå perioden 1990–1999 til perioden 1999–2010. HSS-3 estimerer ein ytterlegare reduksjon i risikonivået på 23 prosent i perioden fram mot 2019. Denne framtidige reduksjonen føreset at det blir gjennomført

ei rekkje tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak. Petroleumstilsynet vurderer løpande kva for tiltak tilsynet kan bidra med for å redusere risikonivået.

21 Enkelte særlege arbeidsmiljøutfordringar

21.1 Innleiing

Tilstandsbeskrivinga i del II av meldinga viser at enkelte arbeidsmiljøproblem er langt meir vanlege i bestemte yrke og bransjar enn i heile arbeidsmarknaden sedd under eitt. For mange arbeidstakarar kan negative arbeidsmiljøbelastningar føre til helseproblem og større risiko for sjukmelding, tidleg pensjonering og uførleik. Som omtalt i dei føregåande kapitla vil regjeringa styrkje innsatsen mot negative arbeidsmiljøbelastningar gjennom ei rekkje førebyggjande tiltak. For verksemdene inneber dette mellom anna tiltak for å styrkje det systematiske HMS-arbeidet, forbetre tilrettelegginga for partssamarbeidet, styrkje kunnskapen om HMS-regelverket og HMS-oppføringa, og tydeleggjere HMS-ansvaret til den enkelte arbeidsgivaren. I tillegg vil særleg Arbeidstilsynet, men også Petroleumsstilsynet, få ei sterkare rolle i oppfølginga av verksemdene. Departementet legg til grunn at tiltaka som det er gjort greie for så langt i meldinga, kan vere med på å redusere risikoen for arbeidsskadar og dødsulykker i arbeidslivet, sjukefråvær og utstøyting.

Det er mange små og store uheldige faktorar i arbeidsmiljøet som kan ha innverknad på helsa til ein arbeidstakar, og dette kapitlet er på ingen måte uttømmende. Men departementet har valt å omtale temaa i dette kapitlet mellom anna på grunn av at det finst eit stort forbettringspotensial og/eller ny kunnskap om helsemessige konsekvensar som bør formidlast.

Søkjelyset blir retta mot enkelte spesielle HMS-utfordringar i arbeidslivet som kan føre til alvorlege helsemessige konsekvensar for dei som blir ramma. Først blir statusen for arbeidsskadedødsfall og skadar i arbeidslivet gjennomgått, og det blir sett nærmare på enkelte utsette næringar der ein stor del av arbeidsskadedødsfalla skjer. Her er det eit stort potensial for forbetring. Deretter blir statusen for kjemisk arbeidsmiljø gjennomgått. Eksponering for helsefarlege kjemikalier har fått svært mykje merksemd i media dei seinare åra. Dette gjeld både landbasert arbeidsliv, til dømes gjennom sakene om kvikksølvkspø-

nering i tannhelsetenesta, og i petroleumsverksemda, med brei omtale av den historiske kjemikalieeksponeringa for arbeidstakarar på Ekofisk. Sjølv om talet på eksponerte arbeidstakarar har gått ned i takt med at tradisjonelle industriarbeidsplassar er blitt færre, kan kjemikalieskadar vere svært alvorlege for dei det gjeld. Ny kunnskap om risiko og risikohandtering gjer at det finst verktøy for å hindre mange av desse skadane. Samtidig blir det introdusert stadig nye stoff i arbeidslivet der eventuelle helseeffektar ikkje er kjende fullt ut. Departementet meiner derfor at det er viktig å sjå nærmare på korleis ein kan hindre uheldig kjemisk påverknad på arbeidsplassane.

Eit tredje tema som blir teke opp i kapitlet, er skadar og plager på grunn av støy. Støy er ei stor arbeidsmiljøutfordring på mange arbeidsplassar og kan ikkje berre føre til høyrselsskadar, men også til andre helseproblem. Her er det potensial for meir kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling.

Departementet er oppteke av at den førebyggjande innsatsen skal byggje på oppdatert, forskingsbasert kunnskap om samanhengen mellom arbeidsmiljø og helse. Eit fjerde tema som blir teke opp, er risikoen ved nattarbeid. Nattarbeid aukar risikoen for feilhandlingar og ulykker. I tillegg indikerer nyare forskning at nattarbeid kan ha negative helsemessige konsekvensar. Nattarbeid blir teke opp som tema for å setje søkjelys på dei helsemessige konsekvensane av nattarbeid, og for å peike på tiltak som kan føre til betre tilrettelegging av bruk og organisering av nattarbeid i verksemdene.

Eit siste tema gjeld kontroll og overvaking i verksemdene. Kontrolltiltak i arbeidslivet er vanleg og kan vere nødvendig, og dei tilsette oppfatar det ofte som heilt uproblematisk. Det kan også dreie seg om svært inngripande tiltak, som kan oppfattast som ei krenking av den personlege integriteten og personvernet. Nivået og omfanget av kontroll og overvaking i arbeidslivet har auka dei siste åra, og det er viktig stadig å vere merksam på behovet for å sikre personvernet til arbeidstakarane.

21.2 Arbeidsskadedødsfall og alvorlege skadar i arbeidslivet

21.2.1 Innleiing

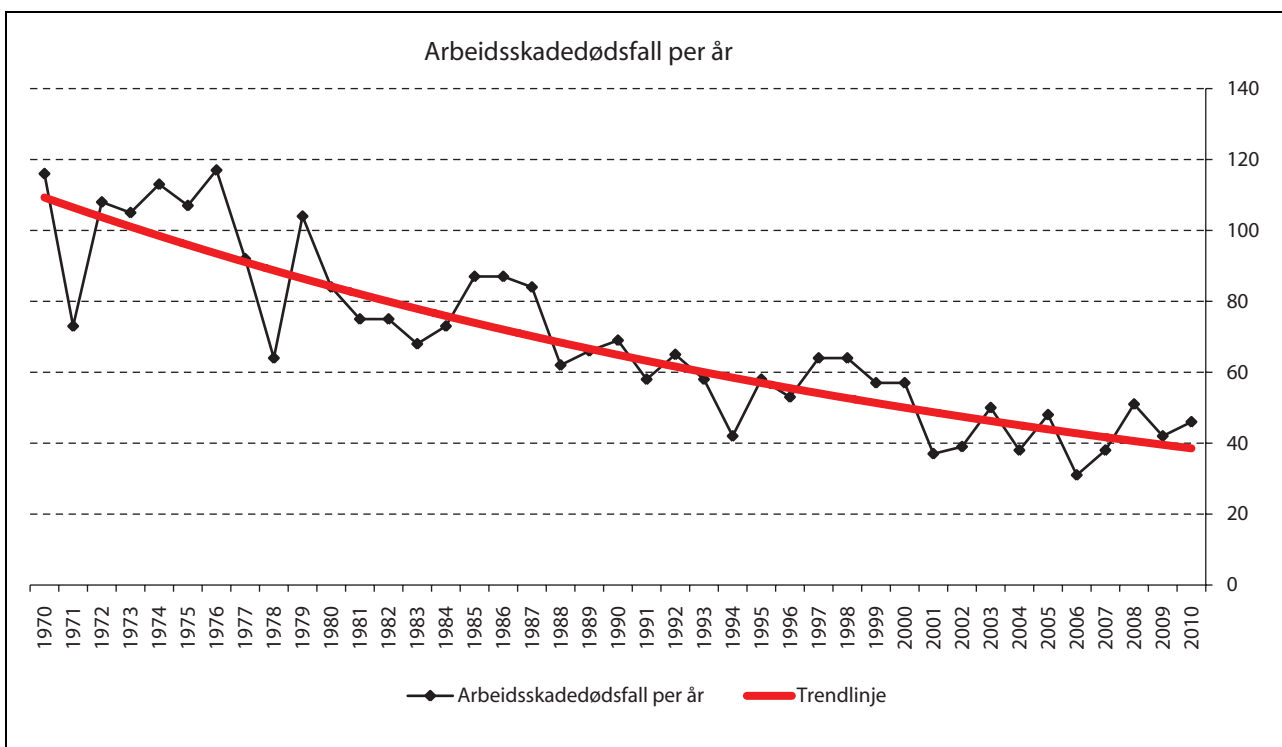
Arbeidsulykker der nokon misser livet eller blir alvorleg skadd, har store konsekvensar både for den som blir ramma, for den enkelte verksemda og for samfunnet som heilskap. Trass i at forebygging av ulykker er eit sentralt element i det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene, og oppfølging og kontroll av dette arbeidet er ei prioritert oppgåve for tilsynsstyresmaktene, representerer arbeidsulykker framleis eit alvorleg samfunnsproblem.

For tilsynsetatane er det viktig å vite kva for næringar som har størst risiko for arbeidsskadedødsfall, ut frå at tilsynsverksemda er risikobasert, og det då vil vere lettare å målrette tiltaka. Eit uttrykk for risiko er å sjå talet på omkomne i forhold til talet på sysselsette i næringa. Departementet understrekar likevel at det å følgje utviklinga i talet på dødsfall ikkje gir eit eintydig bilete av det samla risikobiletet i arbeidslivet. Store framskritt innanfor medisinsk forskning og praksis inneber at fleire som tidlegare ville ha omkomme etter arbeidsulykker, no overlever. Hyppigare jobbskifte gjer at arbeidstakarar oftare enn før utfører arbeidsoppgåver dei manglar erfaring med. Ulykkesgranskingar viser at det som kan framstå som tilfeldige hen-

dingar, over tid klarare framstår som mønster. Når det er mogleg å sjå eit mønster i ulykkene, får ein meir innsikt i korleis slike hendingar kan forebyggjast. Erfaring frå gransking av ulykker viser at det sjeldan er feil ved utstyr som er årsak til ulykka. Ofte kan årsaka sporast tilbake til organisatoriske forhold som mangelfull leiing, styring og opplæring. Forebygging av ulykker krev derfor eit aktivt og systematisk HMS-arbeid over tid i verksemdene, sjå kapittel 15 om tiltak for å styrkje det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene. Ein føresetnad for vellykka forebyggjande tiltak er at verksemdene etterlever meldeplikta dei er pålagde gjennom arbeidsmiljølova, slik at styresmaktene kan systematisere og analysere tilgjengeleg kunnskap og dermed målrette tilsyns- og rettleingsaktiviteten. Det går i dag føre seg eit større arbeid med å forbetre melderutinane og datakvaliteten, som ein på lengre sikt meiner kan bidra til breiare kunnskap om skadar i arbeidslivet og fyller behovet for pålitelege data. Dette arbeidet er omtalt i kapittel 17 i meldinga.

21.2.2 Arbeidsskadedødsfall i landbasert verksemd

Arbeidsulykker som fører til at den skadde dør som følgje av ulykka innan eitt år, blir i Noreg klassifisert som eit arbeidsskadedødsfall. Noreg har per i dag ingen samla nasjonal statistikk over



Figur 21.1 Registrerte arbeidsskadedødsfall hos Arbeidstilsynet per år, 1970–2010

arbeidsskadar eller arbeidsskadedødsfall. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører statistikk over dette for sine tilsynsområde.¹ Når det gjeld omtale av dødsfall i samband med petroleumsvirksemda, sjå kapittel 20.

Talet på dødsfall i arbeidslivet registrert av Arbeidstilsynet er vesentleg redusert dei siste tiåra. Talet på omkomne på 2000-talet er meir enn halvert samanlikna med tilsvarende tal for 1970-talet. Denne nedgangen har skjedd i ein periode med ein markant vekst i sysselsetjinga. Dette inneber med andre ord at talet på arbeidsskadedødsfall justert for talet på sysselsette har hatt ein endå tydelegare reduksjon. Ser vi isolert på det siste tiåret, er biletet likevel prega av at nedgangen flatar ut. Talet på dødsfall i 2008 (51) var på høgd med tilsvarende tal i 2000. Dette indikerer at vidare nedgang ikkje kan takast for gitt, sjølv om talet igjen gjekk ned i 2009 (42).

21.2.3 Utsette næringer

Medan utviklinga på eit overordna nivå viser ein nedgang i dødsfall, finst det stor variasjon på næringsnivå. I perioden 2000–2008 var det flest dødsfall i jord- og skogbruk, industri, transport og kommunikasjon og bygge- og anleggsverksemd. Dødsfall i desse fire næringane utgjer heile 73 prosent av alle arbeidsskadedødsfalla i perioden, medan talet på sysselsette utgjer under 30 prosent av alle sysselsette. Dei fire næringane har med andre ord ein uforholdsmessig stor del av arbeidsskadedødsfalla.

Ein meir detaljert studie av registrerte dødsfall i 2009 viser at det var flest dødsfall i næringane transport og lagring, bygge- og anleggsverksemd, industri og primærnæringane. Til saman skjedde 38 av dei 42 dødsfalla i desse næringane. Eit uttrykk for risiko er å sjå talet på omkomne i forhold til talet på sysselsette i ei næring. Primærnæringane var i perioden 1999–2009 mest risiko-utsette. Den nest største risikoen har tidlegare vore i bergverksdrift og utvinning, men i 2009 var det ingen dødsfall i denne næringa. Den tredje mest utsette næringa har tradisjonelt vore bygge- og anleggsverksemd, noko ho var også i 2009. Transport og kommunikasjon har tradisjonelt hatt fjerde størst risiko, men er no delt i register-samanheng. Den næringa som i dag heiter transport og lagring, hadde i 2009 12 dødsfall og hadde

dermed den nest største risikoen etter primærnæringane. Den næringa som i dag omfattar informasjon og kommunikasjon, hadde eitt dødsfall i 2009.²

21.2.4 Sentrale kjenneteikn ved arbeidsskadedødsfalla

Det er enkelte overordna felles kjenneteikn ved arbeidsskadedødsfalla som i hovudsak også er gyldige over tid. Dei aller fleste som misser livet som eit resultat av ei arbeidsulykke, er menn. Dei tradisjonelt hyppigaste ulykkestypene er trafikkulykker og ulykker der den omkomne blir klemt eller fanga, får støyt eller blir treft av ein gjenstand eller døyr på grunn av fall. Unge arbeidstakarar er ikkje overrepresenterte ved dødsfall i arbeidslivet, i motsetning til ved mindre skadar.

Køyretøy eller reiskapar er involverte i svært mange av dødsulykkene. I 2009 arbeidde 40 prosent av dei omkomne i, eller med, maskinar og arbeidsutstyr, til dømes gravemaskin, lastebil og kran. I mange tilfelle kan det sjå ut til at utstyret er blitt feil brukt. Eit anna sentralt trekk er at dei omkomne svært ofte har arbeidd åleine, eller dei har vore åleine om å utføre den arbeidsoperasjonen som har utløyst ulykka. Det er ingen automatikk i at ulykker kunne ha vore unngått dersom dei omkomne ikkje hadde arbeidd åleine, men i nokre tilfelle er det sannsynleg at konsekvensane av ulykkene kunne ha blitt redusert dersom fleire var til stades.

Det er stor variasjon i ulykker med dødeleg utgang med omsyn til type og bakanforliggjande årsaker til hendinga. Dette gjeld i endå større grad dersom ein inkluderer også mindre alvorlege ulykker. Dette er viktig for det førebyggjande arbeidet. Stor variasjon i typar av ulykker inneber at det er utfordrande å finne tiltak som kan tenkjast å ha effekt i alle tilfelle. Dette indikerer at for at tiltak skal vere effektive, må dei rettast mot spesielle typar ulykker, bestemte arbeidsoperasjonar eller utsette næringer.

Eit forhold som generelt kan sjå ut til å vere viktig, er om verksemda har etablert, eller praktiserer, rutinar som sikrar at den som utfører ein arbeidsoperasjon, er kjend med dei risikoforholda som er knytte til jobben, og om det skal gjennomførast forundersøkingar som reduserer risikoen. Døme på slike undersøkingar er kartlegging av eigenskapar ved berget før sprenging og om det er røte i ei tremast før ein klatrar i henne.

¹ Arbeidsskadar som skjer offshore, til havs eller i samband med luftfart, er ikkje med i registeret til Arbeidstilsynet. Oversikta til Petroleumstilsynet omfattar berre dødsfall i petroleumsvirksemda til havs og på nærmare bestemte anlegg på land.

² Direktoratet for arbeidstilsynet (2009). *Arbeidsskadedødsfall: Utviklingstrekk og Arbeidstilsynets aktivitet*

21.2.5 Særlege utfordringar og tiltak i bygg- og anleggsnæringa

Byggj- og anleggsnæringa har tradisjonelt vore risikoutsett og har lenge vore høgt prioritert av Arbeidstilsynet. Næringa har over tid vore overrepresentert når det gjeld arbeidsskadedødsfall og innmelde arbeidsskadar til Arbeids- og velferds-etaten (NAV). I arbeidskraftundersøkinga utført av Statistisk sentralbyrå i 2007 var næringa overrepresentert i forhold til ulykkesrisiko og i forhold til kor alvorleg skaden er. I den same undersøkinga går det fram at yrkesgrupper innanfor bygg og anlegg er mest risikoutsette.

Det er likevel fleire positive utviklingstrekk i næringa. Talet på arbeidsskadedødsfall har vist ein vesentleg nedgang over tid. Byggenæringens Landsforening rapporterer at risikoen i næringa no er på sitt lågaste nivå.

Departementet legg til grunn at årsakene til denne utviklinga er godt arbeid i næringa sjølv, men også tett oppfølging frå Arbeidstilsynet over tid. Det har også vore eit tett og godt samarbeid mellom Arbeidstilsynet og partane, ikkje minst retta mot skadeførebygging.

Eit anna grep som ein kan rekne med har verka positivt, er ordninga med regionale verneombod. Ordninga inneber at verneomboda er mobile og kan operere på tvers av bedriftene innanfor eit geografisk område. Sidan opprettinga i 1981 har ordninga gjort at arbeidsplassane blir overvakte særskilt, i tillegg til oppfølginga frå Arbeidstilsynet.

Eit sentralt regelverksgrep ligg i plasseringa av ansvar på byggherren. Byggherren er ein svært viktig aktør for å skape eit sikkert arbeidsmiljø på byggjeplassen og slik unngå både alvorlege skadar og arbeidsskadedødsfall. Byggherreforskrifta blei opphavleg fastsett i 1995. Intensjonen med forskrifta var då å plassere ansvaret for HMS-arbeidet hos byggherren. Ei revidert forskrift³ blei sett i verk 1. januar 2010. Formålet med revisjonen var å oppnå ei betre organisering og styring av arbeidet med HMS på arbeidsplassen. Samtidig blir rollene og pliktene til dei ulike aktørane som er inne i byggje- og anleggsprosessen, klargjorde. Arbeidstilsynet gjennomfører i 2010 og 2011 eit nasjonalt prosjekt og vil gjennom tilsyn, rettleiing og samarbeid med partane kontrollere at den nye forskrifta blir etterlevd, både i

prosjekteringsfasen og i det praktiske arbeidet på byggje- og anleggsplassen. Gjennom tilsyn og rettleiing skal prosjektet bidra til at færre arbeidstakarar får helseskadar og blir utstøytte frå arbeidslivet på grunn av skadar eller sjukdom.

Større mobilitet av arbeidskraft over landegrensene har ført til behov for nye reglar for å sikre styresmaktene høve til kontroll, og mykje av aktiviteten i Arbeidstilsynet dei seinaste åra har vore knytt til oppfølging av desse nye regelverksområda. Ei forskrift om ny obligatorisk melde- og registreringsordning for bemanningsføretak⁴ blei sett i verk 1. januar 2009. Forskrifta krev at alle bemanningsføretak som driv utleige av arbeidskraft i Noreg, skal sende melding til Arbeidstilsynet. Det er innført fleire klare krav som tek sikte på å forbetre seriøsiteten hos bemanningsføretaka. Innleige av arbeidskraft er frå 1. mars 2009 berre tillate frå verksemder som er registrerte i registeret til Arbeidstilsynet, og bemanningsføretak som ønskjer å drive verksemd i Noreg, må vere registrerte.

Utvidinga av Arbeidstilsynet si handhevingmyndigheit i lova om allmenngjering av tariffavtalar og i utlendingslova gir Arbeidstilsynet same myndigheit til å bruke pålegg, stansing og tvangsmulkt som etaten har etter arbeidsmiljølova. Frå 1. januar 2007 gjeld reglane om allmenngjering for byggjebransjen i heile landet.⁵ Det fører til at Arbeidstilsynet kan følgje opp alle byggjeplassar i landet når det gjeld krav til lønns- og arbeidsvilkår. Ei anna viktig ordning er ordninga med identitetskort (id-kort) på byggje- og anleggsplassar,⁶ som blei sett i verk 1. januar 2008. Alle verksemder som utfører arbeid på byggje- og anleggsplassar, både norske og utanlandske, er pålagde å utstyre arbeidstakarane sine med id-kort, slik at det er enkelt å identifisere den enkelte personen og kven som er arbeidsgivar for vedkomande.

Arbeidstilsynet følgjer opp dei nye regelverksområda både gjennom spesifikke kontrollar, til dømes om arbeidstakarar har id-kort, og som ein del av ordinære tilsyn, der også den generelle HMS-tilstanden blir kontrollert. Arbeidstilsynet erfarer at korleis verksemdene etterlever krava, er ein indikasjon på etterleving av HMS-krav generelt.

³ Forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherre-forskrifta)

⁴ Forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsføretak

⁵ Forskrift 6. oktober 2008 nr. 1121 om allmenngjering av tariffavtale for byggeplasser i Norge

⁶ Forskrift 30. mars 2007 nr. 366 om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser

21.2.6 Særlege utfordringar og tiltak i transportnæringa

Medan arbeidsskadedetal og arbeidsskadedødsfall innanfor byggje- og anleggsverksemda har vist ein positiv nedgang, har tilsvarende tal frå transportnæringa halde seg stabilt på eit høgt nivå. Samanlikna med transportnæringa registrerte Arbeidstilsynet på 1970-talet tre til fire gonger så mange arbeidsskadedødsfall innanfor byggje- og anleggsverksemda. I dag ligg desse næringane på same nivå.

Ein gjennomgang av historisk materiale utført av Arbeidstilsynet viser at meir enn to tredjedelar av arbeidsskadedødsfalla innanfor næringa i perioden 1990–1999 var forårsaka av ulykker med transportmiddel, for det meste vegtrafikkulykker. Den same trenden er synleg for den etterfølgjande perioden etter 2000. Det kan vere mange grunnar til slike ulykker, men europeiske arbeidstidsforskarar meiner at trøyttleik hos føraren er den viktigaste førebyggjare ulykkesårsaka i transportbransjen.⁷ Transportnæringa er vidare risiko-utsett ikkje berre med omsyn til vegtrafikk, også handtering av tung last og farleg eller mangelfullt sikra last kan føre til ulykker med alvorlege skadar.

Statistikk frå Arbeidstilsynet viser at etaten gjennomfører færre tilsyn etter arbeidsulykker i transportnæringa enn til dømes i bygg og anlegg. Det kjem dels av at næringa ikkje i tilstrekkeleg grad etterlever krava i arbeidsmiljølova om innmelding av alvorlege ulykker til Arbeidstilsynet. Samtidig gjennomfører politiet og vegstyresmaktene granskingar av ulykker, noko som tradisjonelt har ført til at Arbeidstilsynet ikkje har prioritert egne granskingar av ulykker i trafikken.

Arbeidstilsynet og vegstyresmaktene har dei seinare åra hatt eit positivt samarbeid om mellom anna kontroll av køyre- og kviletidsreglane og total arbeidstid, som inkluderer lastning og lossing og anna arbeid. Etaten har også planlagt å initiere eit arbeid for å etablere samarbeidsprosedyrar med politiet og Statens vegvesen, knytte til oppfølging av alvorlege arbeidsulykker på vegane. I tillegg vurderer Arbeidstilsynet om det kan vere grunnlag for ei vidare oppfølging gjennom tilsyn med områda for lastning og lossing. Departementet føreset at dette arbeidet blir følgt opp i etaten, og at arbeidet for å redusere skadane i transportnæringa blir forsterka i åra framover.

Eit anna område for forbetring innanfor denne næringa er kunnskapsgrunnlaget. I åra 2000–2008 er 72 dødsfall i trafikken innmelde til Arbeidstilsynet som arbeidsskadedødsfall. Men talmaterialet er prega av underrapportering. Ei sentral årsak til det er at sjølv om ulykkene har skjedd i samband med arbeid, er dødsfalla tradisjonelt blitt vurderte som trafikkdødsfall og ikkje som arbeidsskadedødsfall som fell inn under meldeplikta i arbeidsmiljølova. Dette indikerer at det blant arbeidsgivarar er manglande kunnskap om plikta etter arbeidsmiljølova til å melde alle arbeidsulykker med alvorleg personskade til Arbeidstilsynet. For å bøte på dette har Arbeidstilsynet inngått eit tett samarbeid med Vegdirektoratet, med det formålet å utveksle og forbetre registreringa av arbeidsskadedødsfall i trafikken. Data frå Vegdirektoratet kan bidra til ei meir fullstendig oversikt over talet på arbeidsskadedødsfall. Eit forbetra datamateriale vil krevje meir samhandling mellom Arbeidstilsynet og vegstyresmaktene. Arbeidet med å forbetre melderutinar og datakvaliteten hos Arbeidstilsynet er omtalt nærmare i kapittel 17 i meldinga.

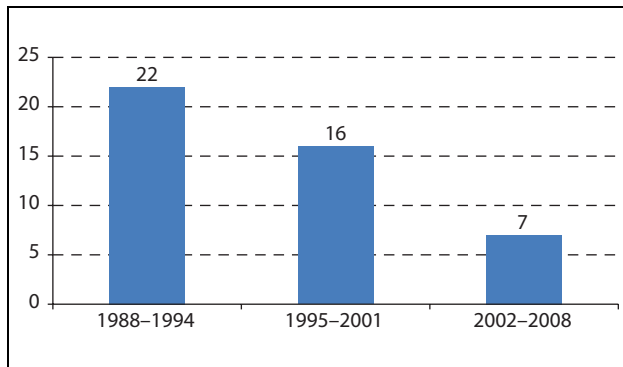
21.2.7 Særlege utfordringar og tiltak i landbruket

Landbruket er ei næring som skil seg ut på fleire område. Det er få verksemdar med heiltidstilsette, men mange med deltids- eller sesongtilsette. Mange arbeider lengre arbeidsdagar enn andre lønnsmottakarar. Arbeidsoppgåvene er mange og varierte, og maskinar, særleg traktor, blir nytta ofte. Medan næringa toppar statistikken over dødsfall, blir det registrert få meldingar om arbeidsskadar. Arbeidstilsynet går ut frå at grunnen til dette etter alt å dømme er låg meldefrekvens snarare enn eit reelt lågt tal på skadar.

Arbeidsskadedødsfalla innanfor landbruksnæringa utgjer kvart fjerde arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet, trass i at talet på selsette i næringa berre utgjer 2–3 prosent. Innanfor jordbruk var bruk av traktor årsak til halvparten av alle arbeidsskadedødsfalla i åra 1989–2008, medan fallulykker i driftsbygning utgjorde eitt av fem dødsfall. Utviklinga viser likevel at talet på traktorulykker er redusert med 40 prosent frå første til andre tiårsperiode, medan «fall i driftsbygning» har ein nedgang på 32 prosent. Det har med andre ord vore ein betydeleg nedgang i ulykker for dei to hyppigaste ulykkesårsakene.

Figur 21.2 viser talet på døde etter traktorvelt fordelt på tre tidsperiodar. Krav til førarvern på

⁷ Wergeland, E. (2010). Er transportbransjen blitt farligere?, *Arbeidervern* nr. 2, 2010



Figur 21.2 Arbeidsskadedødsfall på grunn av traktorvelt før krav om førarvern og setebelte, etter krav om førarvern kom i 1996 og etter krav om setebelte kom i 2002

nye traktorar kom i 1964. Søyla lengst til venstre viser talet på døde før kravet om førarvern på traktorar eldre enn frå 1964, kom i 1996. Søyla i midten viser talet etter at krav om førarvern for alle traktorar kom i 1996, og søyla lengst til høgre viser nivået i den siste perioden, etter at krav om bruk av setebelte ved veltefare kom i 2002. I starten av den andre sjuårsperioden blei det sett i verk ein omfattande kampanje for førebygging av alvorlege skadar og belastningssjukdommar i landbruket. Om lag 30 prosent av målgruppa blei nådd i personlege møte i den treårige kampanjeperioden. Figuren kan ikkje tolkast som at det er ein direkte samanheng mellom dei skjerpde krava, innsatsen til Arbeidstilsynet og reduksjonen i talet på arbeidsskadedødsfall. Det er samansette årsaker til at ulykker skjer, og det kan vere tilfeldig om ei ulykke får ein dødeleg utgang eller ikkje. Statistikk gir likevel grunn til å tru at krav om betre sikring for bønder, og god informasjon om slike krav, gir effekt på talet på dødsfall og ulykker.

Samanslåing av driftseiningar og aukande bruk av jordutleige gjer at mange bønder har lange transportetappar med store reiskapar langs offentleg veg mellom dei ulike jordbruksareala dei driv. Meir ferdsel langs offentleg veg inneber ein større risiko for alvorlege vegtrafikkulykker. Kravet om bruk av setebelte gjeld i dag berre ved veltefare, og det er ikkje eit generelt krav til bruk av setebelte i traktor i vegtrafikklova. Samtidig anslår Arbeidstilsynet at heile 5 av dei 9 traktorrelaterte dødsulykkene i 2008 kunne fått eit anna utfall om sjåføren hadde brukt setebelte. Det bør derfor vurderast eit påbod om bruk av setebelte langs offentleg og privat veg etter vegtrafikklova. Det blir lagt til grunn at Arbeidstilsynet i samarbeid med Vegdirektoratet vurderer om eit slikt

påbod kan føre til ein reduksjon av skadeomfanget ved alvorlege vegtrafikkulykker.

Sikker bruk av traktor føreset vidare at køyretøyet er i forskriftsmessig stand. Arbeidstilsynet har erfaring med at dette ikkje alltid er tilfelle. Ved tilsyn gjennom prosjekt utført i samarbeid med vegstyresmaktene har vedlikehald av bremsar og styring på traktorane i mange tilfelle vist seg å vere mangelfull. Arbeidstilsynet meiner derfor at det bør vurderast om også traktorar skal gå igjennom ein obligatorisk periodisk kontroll, som mellom anna omfattar kontroll med førarvern, styring, bremsar og setebelte. Departementet legg til grunn at etaten tek dette opp med Vegdirektoratet. Landbruksstyresmaktene og landbruksnæringsma må også takast med i dette arbeidet.

Landbruksstyresmaktene sine tiltak for å styrkje HMS-arbeidet i landbruket

Landbruket er som nemnt ovanfor belasta med mange ulykker, også sett i forhold til andre næringar der fysisk arbeid er ein føresetnad, til dømes i byggje- og anleggsbransjen. Trass i at landbruksstyresmaktene, næringsorganisasjonane i landbruket og forsikringsbransjen over mange år har brukt store ressursar på å forbetre HMS-arbeidet i landbruket, har det ikkje resultert i nokon dokumenterbar nedgang i talet på ulykker. Ulykkesstatistikken er dessutan svært mangelfull.

I jordbruksoppgjeret i 2009 blei det derfor vedteke å ta ein gjennomgang av HMS-arbeidet i landbruket. Det resulterte i ein arbeidsgrupperapport: *Helse, miljø og sikkerhet i landbruket, organisering og arbeidsformer*. Gjennomgangen viser mellom anna at kunnskap/kompetanse og haldningane blant landbruksutøvarane er viktige område å ta tak i. Eit forskingsprosjekt med ei kostnadsramme på 12,2 millionar kroner er innvilga i 2010. Norsk senter for bygdeforskning har fått midlane og har prosjektleinga, men samarbeider med Arbeidsmedisinsk avdeling ved St. Olavs Hospital i Trondheim og International Research Institute of Stavanger.

Svært mange organisasjonar og institusjonar arbeider med HMS i landbruket, men det er behov for å sjå innsatsen i samanheng og dermed få synergieffektar av arbeidet. På bakgrunn av dette blei Nasjonalt samarbeidsforum for HMS i landbruket oppretta i 2010. Landbruks- og matministeren er leiar for forumet. Det blir no arbeidd med å opprette eit verneutval for landbruket, og det blir planlagt ein kampanje for praktisk HMS-arbeid. Arbeidstilsynet er blitt bede om å vere observatør i verneutvalet.

21.3 Kjemikaliar på arbeidsplassen – tilstand og utfordringar

21.3.1 Innleiing

Helseskadelege effektar knytte til eksponering for kjemiske stoff på arbeidsplassen har vore eit viktig utgangspunkt for utviklinga av det systematiske HMS-arbeidet. Det finst mange døme på kjemiske eksponeringar som har ført til alvorlege helseskadar for arbeidstakarar opp gjennom historia, til dømes eksponering for asbest, nikkel eller løysemiddel.

I takt med aukande kunnskap på området, industriell teknologiutvikling og reguleringar av arbeidslivet er dei kjemiske eksponeringane i dei typiske industriyrka blitt vesentleg reduserte, og vektlegginga av arbeidsmiljø er i dag ofte større på andre område. Like fullt er det framleis mange arbeidstakarar som blir sjuke av kjemikalieeksponeringar i arbeidslivet. For somme kan det føre til alvorlege helseproblem eller dødeleg utfall.

21.3.2 Tilgjengelege datakjelder og utfordringar

Ein breiare omtale av talet på eksponerte arbeidstakarar, moglege negative helseeffektar og mengda av helsefarlege kjemikaliar vi omgir oss med, går fram av punkt 5.5.1. Dei sentrale kjeldene til kunnskap er Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking, data frå EXPO og Produktregisteret si oversikt over kjemiske produkt som er klassifiserte som helse- og/eller miljøfarlege. I tillegg er arbeidsmiljøstyresmaktene sine erfaringar frå tilsyn og dei arbeidsmedisinske sentra si behandling av eksponerte grupper viktige kjelder til kunnskap.

Datakjeldene som er tilgjengelege på dette feltet, dokumenterer at det kjemiske arbeidsmiljøet til norske arbeidstakarar gradvis er blitt betre over tid. Det er likevel ofte usikkert om helseskadane til ein arbeidstakar kjem av eksponering for kjemikaliar. Grunnen til det er delvis at sjukdommar som er forårsaka av kjemikalieeksponering, ofte har lang utviklingstid, men også at sjukdomsutviklinga kan ha fleire medverkande årsaker, til dømes kombinasjonen av yrkeseksponeringar og røyking. ILO estimerte i ein rapport frå 2008 at om lag 650 000 personar døyr årleg på grunn av yrkeseksponering for farlege stoff internasjonalt, medan tilsvarende tal innanfor EU 27-området var 74 000. For Noreg blei det i den same rapporten antyda at i overkant av 350 dødsfall årleg hadde si årsak i kjemiske yrkeseksponeringar.

Det er likevel dei færreste arbeidsrelaterte sjukdommar som har dødeleg utgang, men dei kan føre til reduksjon av livskvaliteten og i nokre samanhengar tapte leveår. Internasjonale vitenskaplege studiar anslår at om lag 15 prosent av tilfella av astma, KOLS og lungekreft blant menn heilt eller delvis har si årsak i arbeidsmiljøet.

Eksponering for kjemiske stoff kan i arbeidslivet skje ved innandning, ved hudkontakt eller i sjeldne tilfelle ved svelging. Eksponering kan ein sjå på som ei enkelt hending, som ein serie med oppattekte hendingar eller som kontinuerleg eksponering. Eksponering for enkelte stoff kan føre til helseskadar, sjølv i små mengder, medan andre stoff ein omgir seg med i ein arbeidssituasjon, ikkje utgjør nokon fare. Enkelte arbeidstakarar kan bli utsette for fleire kjemikaliar samtidig. Eit eksponeringsnivå som er vurdert som ufarleg basert på eit enkelt stoff, er ikkje nødvendigvis utan risiko når arbeidstakaren samtidig blir eksponert for andre stoff. Kunnskap om helseeffektar av denne typen blandingseksponeringar er lite tilgjengeleg i dag. Sekundæreksponering for kjemikaliar kan også skje i arbeidslivet.

Over tid kan eksponering for visse typar kjemikaliar gi svært alvorlege helseutfall, som til dømes luftvegs-, hjarte-, kar- og hudlidningar, kreft, skadar på sentralnervesystemet, reproduksjonsskade og i sjeldne tilfelle akutte forgiftingar. Kjemikalieeksponering kan gi vesentleg redusert livskvalitet eller i verste fall føre til døden for arbeidstakarane.

Omfanget av kjemikaliar i bruk, den raske utviklinga av nye kjemiske stoff og materiale, og dei ofte store helseskadane som kan bli følgja av kjemiske yrkeseksponeringar, er viktige grunnar til at kjemisk arbeidsmiljø framleis blir høgt prioritert av arbeidsmiljøstyresmaktene. Både tilsynsaktivitetar og kunnskapsutvikling gjennom FoU-aktivitetar på dette feltet vil vere nødvendige i åra framover for å vidareføre den positive utviklinga innanfor feltet. Erfaringar viser at eit konstant press frå både arbeidsmiljøstyresmaktene og partane i arbeidslivet er nødvendig for å forbetre og halde oppe tilfredsstillande arbeidsmiljøforhold når det gjeld handtering av kjemikaliar.

21.3.3 Regelverk og tilsyn

21.3.3.1 Regelverk

Arbeidsmiljølova stiller som eit generelt krav til arbeidsmiljøet i verksemda at det skal vere fullt ut forsvarleg. I tillegg blir det stilt særlege krav til arbeidsmiljø, risikovurderingar og førebyggjande tiltak der det blir handtert kjemikaliar. Regelver-

ket kjem også til bruk for petroleumsverksemda. Arbeidsmiljøstyresmaktene si vurdering er at krava i regelverket er tilstrekkelege for å etablere eit god vern av arbeidstakarane. Erfaringane frå tilsynet er at utfordringane primært knyter seg til evne og vilje til å etterleve krava i regelverket.

Forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen (kjemikalieforskrifta) stiller strenge krav om at arbeidsgivarar og enkeltmannsføretak skal skaffe seg fullstendig oversikt over kva for kjemikalier som blir brukte i bedrifta. Dei skal òg vurdere alle typar risiko for helsa og sikkerheita for arbeidstakarane i samband med desse kjemikaliane, og om det skal setjast i verk nødvendige tiltak for å fjerne eller redusere risikoen.

Viktige prinsipp i regelverket er at helseskadelege kjemikalier skal bytast ut med ufarlege eller mindre farlege kjemikalier, og at vern mot kjemikalier skal skje gjennom felles vernetiltak i staden for ved bruk av verneutstyr. Det skal i tillegg førast eit register over arbeidstakarar som kan bli eksponerte for kreftframkallande eller arvestoffskadelege kjemikalier, og arbeidstakarar som arbeider med bly og bly sambindingar, og arbeidsgivaren skal sørge for at arbeidstakaren gjennomgår ei eigna helseundersøking dersom han eller ho kan vere utsett for farlege kjemikalier på ein slik måte at det kan føre til helseskade.

I petroleumsverksemda til havs har Petroleumstilsynet i tillegg ei sektorspesifikk regulering av HMS-området, saman med Klima- og forureiningsdirektoratet og Helsetilsynet. Her blir det stilt overordna krav til ei heilskapleg kjemikaliestyring som dekkjer både sikkerheitsmessige, helsemessige og miljømessige risikoaspekt når det gjeld bruk av kjemikalier. Grunngevinga for dette har mellom anna vore å balansere dei ulike HMS-aspekta og synleggjere og handtere målkonflikar.

Arbeidsmiljølova slår fast at arbeidsgivar har plikt til å opprette og føre stoffkartotek over farlege kjemikalier i form av sikkerheitsdatablad. Detaljar om stoffkartoteket er regulerte i stoffkartotekforskrifta. Forskrifta gjeld verksemdar der helsefarlege stoff, mellom anna brann- og eksplosjonsfarlege stoff og giftig eller helsefarleg biologisk materiale, blir framstilt, pakka, brukt eller oppbevart. Informasjonen skal vere gitt på norsk og vere kortfatta og lett forståeleg. Arbeidsgivaren må sørge for at arbeidstakarar som ikkje meistarar norsk, får nok informasjon og opplæring om aktuelle kjemikalier.

I tillegg til krava som er retta mot arbeidsgivaren om fullt forsvarleg arbeidsmiljø ved systema-

tisk helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid, stiller arbeidsmiljølova også krav til produsentar og importørar av kjemikalier. Krava til produsentar og importørar er gjennomførte i forskrift om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier, fastsett 30. mai 2008. Forskrifta viser i stor grad til REACH-forordninga, som inneheld dei nye europeiske krava til produsentar og importørar av kjemikalier. Med innføring av REACH er det industrien som får ansvaret for å skaffe fram informasjon om dei kjemikaliane som dei produserer eller omset, og å utføre risikovurderingane. REACH gjeld også for petroleumsverksemda.

REACH-regelverket inneheld også krava til sikkerheitsdatablad. Databladet skal innehalde opplysningar om farlege eigenskapar, om sikker bruk og om tilrådde vernetiltak. Desse opplysningane skal utarbeidast av den som framstiller, importerer eller leverer kjemikaliane.

CLP-regelverket er EU si nye forordning for klassifisering, merking og emballering av farlege kjemikalier (Classification, Labelling, Packaging). Dette regelverket baserer seg på FN's globale harmoniserte system for farlege kjemikalier, og målet er å få eit mest mogleg einskapleg globalt regelverk. CLP-regelverket blir innført i Noreg i løpet av 2011 og vil gjelde parallelt med dagens forskrift om klassifisering, merking mv. av farlege kjemikalier fram til 1. juni 2015.⁸

Kor farlege stoff og stoffblandingar er, og råd om sikker bruk, blir kommunisert til brukarane mellom anna via faresetningar, sikkerheitssetningar, faresymbol og signalord. Dette blir gjort ved hjelp av merkeetikettar som er festa på emballasjen til kjemikalien og/eller ved hjelp av sikkerheitsdatablad.

Arbeidstilsynet set grenser for kor mykje ein arbeidstakar kan utsettast for av enkelte kjemiske stoff i løpet av ein åtte timars arbeidsdag. Desse grensene blir kalla administrative normer og utgjer eit viktig premiss for risikovurderingar som bedrifter etter kjemikalieforskrifta er forplikta til å gjennomføre.

I rettleiinga om administrative normer for ureining i arbeidsatmosfæren er det fastsett normer for i overkant av 600 stoff. Valet av stoff som skal med i revisjonen, skjer i samråd med partane i arbeidslivet.

Revisjonen følgjer ein fastsett rutine, der STAMI og partane spelar ei viktig rolle. STAMI

⁸ Dette vil innbere at dei eksisterande faresymbola og signalorda blir erstatta av nye – kvite med raud kant og svarte symbol.

hjelper til med toksikologiske vurderingar i revisjonsarbeidet. Dei nye normene blir vedtekne av Arbeidstilsynet.

Det blir òg utarbeidd rettleiande grenseverdier på europeisk nivå, og desse verdiane er blitt gjennomførte i norsk rett gjennom etablerte rutinar for fastsetjing av administrative normer. Det har vore etterlyst ei tydeleggjering av rettskjeldestatusen til dei administrative normene som i dag er gitt i ei rettleiing. For å etablere ei sikrere rettskjeldeplassing av grenseverdier og tiltaksverdier er det foreslått at dei blir samla i ei felles forskrift.

21.3.3.2 Tilsynsstyresmaktene si oppfølging av kjemikalieområdet

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet følgjer opp helseskadelig eksponering for kjemikalier⁹ overfor verksemder, bransjar og partsorganisasjonar. Klima- og forureiningsdirektoratet og Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap har òg sentrale oppgåver knytte til regulering og handtering av kjemikalier. Dei ulike etatane sine roller og samarbeidsformer er nærmare omtalte i punkt 16.2. Det fremste formålet med styresmaktene si oppfølging er å bidra til å hindre at arbeidstakarar i framtida skal oppleve sjukdom og skade som følge av kjemisk eksponering. Prioriteringa til tilsynsstyresmaktene er kunnskaps- og risikobasert.

Styresmaktene overvaker på kontinuerleg basis risikoutviklinga på kjemikalieområdet gjennom kontakt med nasjonale og internasjonale FoU-miljø og fagstyresmakter. Talet på kjemikalier er høgt, kompleksiteten stor, og det er krevjande å halde oversikt. Eit oppdatert tilstandsbi-lete som er basert på STAMI si eiga og oppsummerte forskning nasjonalt og internasjonalt, kjem fram i tilstandsbeskrivinga i punkt 5.5.1. I petroleumsvirksemda har Petroleumstilsynet saman med partane i næringa etablert eit eige program for risikoovervaking som også inkluderer indikatorar på kjemikalieområdet.

Arbeidstilsynet sin strategiske plan for perioden frå 2008 og fram til 2012 trekkjer opp linjene for arbeid med risikoreduksjon på kjemikalieområdet.

Arbeidstilsynet arbeider for å

- auke talet på tilsyn i bransjar og verksemder der det er størst risiko for luftvegs- og hudlidin-

gar, nevrologiske skadar og kreft på grunn av arbeidet

- gjennomføre marknadskontroll med produsenten og importøren sine sikkerhetsdatablad og merkeetikettar for kjemiske stoff
- auke kontrollen med at verksemdene etterlever administrative normer for ureining i arbeidsatmosfæren
- leggje til rette for effektiv innsamling og systematisering av data om eksponering i norsk arbeidsliv

Målet for satsinga på kjemikalieområdet er å få fleire verksemder til å arbeide systematisk for å førebyggje og varig redusere risikoen for å bli sjuk eller skadd av kjemisk eksponering på arbeidsplassen. Dette blir først og fremst gjort gjennom større nasjonale prosjekt, som målrettar etaten sin innsats mot bransjar og verksemder der helserisikoen er størst. I tillegg blir det gjennomført regionale aktivitetar tilpassa den regionale næringsstrukturen, til dømes retta mot aluminiumsindustrien.

Medan landverksemda er karakterisert ved mange små og mellomstore verksemder med avgrensa ressursar, er petroleumsvirksemda ein ressurssterk sektor, prega av store verksemder som har intern kompetanse innanfor kjemisk helserisiko, og der leiinga er merksame på dette og andre HMS-tema. Dette blir også gjenspegla i Petroleumstilsynet sin strategi for oppfølging av kjemikalieområdet. Ansvarleggjing av aktørane med omsyn til det ansvaret og den rolla dei har, er eit hovudelement i denne strategien. Dette bygger mellom anna på erfaringane frå tilsyn med risikoutsette grupper.

Arbeidstilsynet har gjennom studiar av tilsynseffekten slått fast at verksemder som arbeider systematisk med førebyggjande arbeid på kjemikalieområdet, aukar frå 52 til 65 prosent etter tilsynsbesøk. Det er likevel ikkje noko som tyder på at tilsynsbesøk har nokon positiv smitteeffekt på andre verksemder i den same bransjen. Arbeidstilsynet sine bransjevise tilsynskampanjar involverer også bransjeorganisasjonar på arbeidsgivar- og arbeidstakersida.

Petroleumstilsynet si kontrollverksemd innanfor kjemikalieområdet er basert på ulik metodisk tilnærming og kombinasjonar av desse tilnærmingane:

- systemrevisjonar med verifikasjonar der kjemisk arbeidsmiljø inngår som eitt element av fleire (døme: tilsyn med styring av arbeidsmiljø 2004–2007 og tilsyn med risikoutsette grupper 2009–2010)

⁹ Mellom anna har Klima- og forureiningsdirektoratet ein sentral funksjon når det gjeld vern av ytre miljø, og Direktoratet for samfunnstryggleik har ansvar når det gjeld brann og eksplosjonslova for landbasert industri.

- eigenvurderingar og tilpassa, behovsorientert oppfølging (døme: risikovurdering av utvalde kjemikaliar 2001 og tilsyn med risikoutsette grupper 2008)
- tilbakemeldingar på likelydande brev (døme: selskapa si oppfølging av benzeneksponering 2008)
- temamøte med eitt eller fleire selskap (døme: heilskapleg kjemikaliestyling – borevæsker, kvikksølveksponering 2006)

Tilsynsaktivitetane er ofte lagde opp slik at dei legg vekt på operatørselskapa sitt ansvar for å følgje opp samsvarsplikta overfor entreprenørar som har oppdrag for dei, samtidig som dei understrekar arbeidsgivarpliktene til entreprenørane. Tilsynsaktivitetane er ofte strategisk innretta, slik at dei aktuelle aktørane blir ansvarleggjorde ikkje berre i forhold til eit konkret funn på ei innretning eller innanfor eit aktivitetsområde, men må demonstrere evne til risikostyring for tilsvarende forhold også på andre innretningar eller aktivitetsområde.

Det blir i tillegg utført tilsyn med den skriftlege informasjonen som produsentar og importørar av kjemikaliar skal utarbeide i form av sikkerheitsdatablad og merkeetikettar. Informasjonen i sikkerheitsdatablada dannar grunnlag for verksemdene si handtering av kjemikaliar, risikovurdering og iverksetjing av tiltak.

Departementet legg vekt på at tilsynsetatane vidareutviklar ressurseffektiv metodikk for kontroll som er tilpassa sektor, bransje og storleiken på verksemdene. Det er i denne samanheng viktig at etatane utvekslar erfaringar med ulik tilnærming, dreg nytte av oppnådde resultat og samarbeider der det dreiar seg om felles utfordringar.

Effekten av kontrollverksemda blir styrkt og underbygd gjennom informasjons- og rettleiingsarbeid. Tilsynsstyresmaktene har brei kunnskap om kjemisk arbeidsmiljø og risikoutviklinga på dette området. Både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet formidlar aktivt kunnskap til verksemdene, bransjeorgan og partane gjennom fleire ulike kanalar. Spesielt er nettsidene til etatane blitt viktige i dette arbeidet. Petroleumstilsynet si oppsummering etter eit felles møte med operatørselskapa om forbettringsarbeidet deira innanfor kjemikalieområdet i 2009 kan vise til meir enn 7000 «besøk» frå unike brukarar.

Departementet ønskjer at tilsynsstyresmaktene gjennom kunnskaps- og risikobasert dialog i større grad samhandlar aktivt med bransjeorganisasjonane for å oppnå risikoreduksjon på kjemikalieområdet. Samtidig ventar departementet at

organisasjonane i næringslivet tek ansvar for problemstillingar som er felles for verksemdar og støttar opp med ressursar til relevante FoU-aktivitetar, utvikling av beste praksis, kompetanseutvikling osv.

21.3.4 Forbettringsaktivitetar innanfor kjemikalieområdet

21.3.4.1 Forvaltningsområdet til Arbeidstilsynet

Ved sida av direkte tilsyn med verksemdene blir det òg henta informasjon frå kjelder som EXPO, som er STAMI sin database for registrering av resultat frå eksponeringsmålingar, frå Produktregisteret, som inneheld helse- og miljøinformasjon om 25 000 kjemiske produkt som blir omsette i Noreg, og Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking, som er basert på ei spørjeundersøking der arbeidstakarar sjølve svarer på spørsmål om eigen arbeidssituasjon. Utfordringane er i hovudsak felles for heile arbeidslivet og kan oppsummerast på denne måten:

- behov for betre risikostyring på kjemikalieområdet
- behov for forskning og utvikling når det gjeld helseeffektar av kjemikalieeksponering
- behov for betre datainnhenting for å skape oversikt over eksponeringssituasjonen og derigjennom kunne målrette innsatsen og setje i verk adekvate tiltak

Tilsvarende utfordringar er formulerte i St.meld. nr. 12 (2005–2006) *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*, som har ein brei omtale av kjemikaliesituasjonen i petroleumsvirksomda og i arbeidsmiljøomtalen i St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid*.

St.meld. nr. 12 (2005–2006) og nr. 14 (2006–2007) og Stortingets behandling av desse meldingane har gitt fleire føringar og forventningar til arbeidsmiljøstyresmaktene sin innsats på kjemikalieområdet. Føringane er samanfallande med dei erfaringane og observasjonane tilsynsstyresmaktene har gjort i samband med si oppfølging av kjemikalieområdet. Det høyrer også med til biletet at fleire av sakene har fått mykje omtale i media.

21.3.4.2 Forvaltningsområdet til Petroleumstilsynet

St.meld. nr. 12 (2005–2006) baserer omtalen av kjemikaliar på ein rapport frå ei partssamansett

arbeidsgruppe under leiing av Petroleumstilsynet. Det blir trekt fram fleire område der det er FoU-behov og behov for betre og meir heilskapleg risikostyring. For å skape eit betre grunnlag for forbetningsarbeid og kvalifisere kunnskapsbehov, blei det i samarbeid med partane oppretta eit *pilotprosjekt* under leiing av Petroleumstilsynet. STAMI var ein viktig fagleg premissgivar i prosjektet, som kom med konklusjonane sine våren 2007:

- Selskapa i petroleumsverksemda har store manglar når det gjeld gjennomføring, dokumentasjon og oppfølging av risikovurderingar. Det fører til at dei ofte manglar kunnskap for å gjennomføre rette tiltak. Mangelfull historisk eksponeringsinformasjon fører mellom anna til at arbeidstakarar som kan ha fått langtidsskadar som følgje av kjemisk eksponering, ikkje kan få ei fullverdig arbeidsmedisinsk utgreiing.
- Petroleumsverksemda har ei rekkje kunnskapshol innanfor kjemisk arbeidsmiljø og arbeidsmedisin som det krevst koordinert og langsiktig FoU-innsats for å løyse. Nokre av desse kunnskapshola er petroleumsspesifikke, andre er generelle og er aktuelle for verksemd på land.

Etter at konklusjonane til pilotprosjektet var behandla i Sikkerhetsforum, organiserte OLF på vegner av næringa eit større forbetningsprosjekt med det formålet å gi eit heilskapleg bilete av den noverande og tidlegare eksponeringssituasjonen, beskrive og tette igjen kunnskapshol, og bidra til at næringa blir betre til å handtere risiko knytt til kjemikaliar i arbeidsmiljøet. I dette arbeidet er også Norsk Industri, Rederiforbundet, SAFE, Lederne og LO med, medan Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet er observatørar. Handlingsplanen gjeld i utgangspunktet åra 2008–2010, men er utvida og har presentert aktivitetar ut 2012.

Prosjektet er bygd rundt desse elementa:

- samle og skaffe fram data for noverande eksponering og helserisiko
- gå igjennom og beskrive historisk eksponering
- initiere, gjennomføre og koordinere FoU-innsats basert på føringane i pilotprosjektet
- bidra til kunnskapsoppbygging i fagmiljøa gjennom kurs, seminar osv.
- utvikle faglege retningslinjer – «beste praksis» – innanfor kjemisk risikostyring og helseovervaking

Det er avgjerande viktig for resultatoppnåinga i forbetningsprosjektet at selskapa i petroleumsverksemda støttar opp med data, personellressur-

sar og finansiering, og at dei forbetringstiltaka som blir utvikla gjennom prosjektet, blir implementerte. Regjeringa sin ambisjon om at næringa skal vere verdsleiande innanfor HMS, gjeld også for kjemikalieområdet, noko som spesifikt blir understreka i St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø*. Dette skal mellom anna gi høve for landbasert verksemd utanfor petroleumsverksemda til å trekkje vekslar på utviklingsarbeidet i næringa. Forbetningsprosjektet i petroleumsnæringa har lagt vekt på erfaringsoverføring til landverksemda mellom anna gjennom deltaking frå partane som representerer landverksemd (Norsk Industri, LO). Arbeidstilsynet er observatør i styringsgruppa for prosjektet.

Målet er at det blir utvikla rettleiingar og handbøker som skal gjere det lettare for verksemdar å drive systematisk risikoreduserande arbeid på kjemikalieområdet. Det vil også bli generert ny kunnskap om kjemisk helsefare. Tilsynsstyremaktene ventar at resultatane frå prosjektet fortløpande blir tekne i bruk for å oppnå ei meir robust systematisk styring av kjemisk arbeidsmiljø. Så langt er erfaringane med samarbeidet i prosjektet på sentralt nivå positive, men det er behov for eit tydelegare engasjement også på verksemdsnivå når erfaringane frå prosjektet skal setjast om til konkret forbetring i verksemdene. Dette vil bli følgt opp gjennom tilsynsaktivitetar, og det vil bli lagt vekt på å oppnå positiv effekt i alle delar av næringa. Oppfølging av risikoutsette grupper er blant hovudprioriteringane til Petroleumstilsynet, og særleg merksemd vil bli retta mot at resultatane frå forbetningsprosjektet kjem entreprenørtilsette og innleigde arbeidstakarar til gode.

21.3.4.3 Mangelfull risikostyring

Eit av regjeringa sine arbeidsmiljømål i St.meld. nr. 14 (2006–2007) er å stimulere til større HMS-medvit ved krav om betre risikostyring i industrien gjennom tilsyn, målretta kampanjar og informasjon. Behovet for betre risikostyring er også eit gjennomgangstema for omtalen av kjemikaliar i St.meld. nr. 12 (2005–2006) om HMS i petroleumsverksemda.

Resultatet av tilsyna retta mot verkstadindustrien og mekanisk industri viser at over halvparten av verksemdene ikkje hadde gjennomført ei skriftleg risikovurdering, og dermed heller ikkje hadde laga ein skriftleg handlingsplan. Dei same forholda blei avdekte når det gjeld kunnskap hos arbeidstakarane om omfanget av arbeidsmiljøureining og opplæring i korleis ein kan verne seg mot kjemikaliar. Seinare oppfølging av verksemdar

som tidlegare har fått tilsyn, viser at i overkant av 65 prosent av desse verksemdene arbeider systematisk med HMS. Dette viser at tilsynet har effekt mot verksemda som blir kontrollert, men det var ikkje mogleg å spore nokon spreingseffekt til verksemdar som ikkje var kontrollerte. Det er særleg i dei små og mellomstore bedriftene at fråværet av systematisk risikostyring er størst.

I petroleumsverksemda har næringa sitt forbettringsprosjekt arbeidd med fleire retningslinjer for betre praksis for risikostyring på kjemikalieområdet. Dei har vidare teke initiativ til og gjennomført ei rekkje kurstilbod på ulike nivå for å auke kunnskapen om kjemisk risikostyring. Forbettringsprosjektet har i nokon grad hatt gjennomslag ute i dei enkelte verksemdene, først og fremst i dei store operatørselskapa. Desse selskapa har brukt ressursar til planmessig kartlegging, risikovurdering og tiltak, og kan dokumentere ei rekkje risikoreduserande tiltak.

Petroleumstilsynet har som ein del av risikoovervakingsprogrammet RNNP utvikla ein indikator for kjemikalieområdet. Indikatoren viser kor mange kjemikalier med høg fareklasse som er i bruk, og selskapa si evne til å oppnå forbettringar ved hjelp av substitusjon. Det har i åra 2005–2010 ikkje vore mogleg å påvise forbettringar i indikatoren, sjølv om selskapa har arbeidd aktivt med risikoreduksjon i denne perioden. Petroleumstilsynet vil saman med partane analysere relevansen av indikatoren og årsakene til manglande utvikling.

Petroleumstilsynet har gjennom ulike tilsynsaktivitetar som har vore vinkla mot særleg risiko-utsette grupper, sett at ei rekkje entreprenørgrupper ikkje i tilstrekkeleg grad blir fanga opp av forbettringsprosessane som skjer i dei store selskapa. Innanfor kjemisk eksponering gjeld dette spesielt overflatebehandlarar, reinhaldarar og grupper som er med i konstruksjons- og fjerningsarbeid.

21.3.4.4 *Historisk eksponering og medisinsk oppfølging av personar med mogleg skade eller sjukdom*

Interessa for kjemiske arbeidsmiljøproblemstillingar har vore aukande, og media har i fleire samanhengar retta søkjelyset mot feltet. Det har mellom anna vore reist spørsmål om moglege samanhengar mellom sjukdom og eksponering for kvikksølv damp blant tannhelsearbeidarar, eksponering for hydraulikk- og turbinoljar generelt og moglege kjemikalieskadar blant tilsette i petroleumsnæringa. Media har òg retta søkjelys mot andre moglege kjemikalieeksponerte yrkesgrupper, til dømes laboratorietilsette og sjukehuspersonell. I tilfelle

der det er mistanke om arbeidsrelatert sjukdom, bør pasienten sendast til arbeidsmedisinsk utgreiing for at ein skal prøve å finne ut om det finst ein samanheng mellom yrkeseksponering og sjukdomsutvikling. Denne vurderinga vil mellom anna gi grunnlag for vurderinga av om arbeidstakaren har rett til yrkesskadefordelar etter folketrygdlova eller yrkesskadeerstatning. Fleire av dei aktuelle kjemikaliesakene på 2000-talet synleggjorde mellom anna behovet for å tydeleggjere og sikre arbeidstakarane sin rett til yrkesmedisinsk oppfølging og yrkesskadeerstatning. Det er gitt ein nærare omtale av oppfølging og styrking av det arbeidsmedisinske tenestetilbodet i samarbeid med partane i arbeidslivet under punkt 18.5.

Med utgangspunkt i data skaffa fram gjennom pilotprosjektet i petroleumssektoren arrangerte STAMI og Petroleumstilsynet eit seminar våren 2007 med leiande ekspertar innanfor epidemiologi på verdsbasis. Konklusjonane frå dette seminaret var at eksponeringsdata som låg føre, ikkje var tilstrekkelege til å vurdere historisk eksponering og mogleg risiko for helseskade. I tillegg var symptom-biletet og diagnoser for potensielt skadd personell svært sprikjande. Ekspertane påpeikte at det ville bli svært krevjande, metodisk og ressursmessig, å få fram pålitelege resultat for samanhengen mellom historisk eksponering og sjukdom.

ConocoPhillips, som er det operatørselskapet som driv dei eldste innretningane på norsk sokkel, initierte ein eigen studie som skulle sjå på historisk eksponering for ein del utsette stillingsgrupper som hadde arbeidd på Ekofisk-feltet (Eres-prosjektet 2010). Prosjektet trekkjer i liten grad konklusjonar om høg og låg eksponering i ulike tidsfasar, men oppsummerer kunnskapar om maskinar og utstyr, prosessar, arbeidsoperasjonar og utførte målingar. Materialet er formidla til dei arbeidsmedisinske avdelingane og kan eventuelt vere til hjelp ved pasientutgreiingar.

Næringa sitt forbettringsprosjekt har også initiert ein studie som skal gjere greie for historisk eksponering på eit meir overordna nivå på tvers av selskapa i petroleumsverksemda. Studien er gjennomført av Universitetet i Bergen og blei ferdigstilt i november 2010.

I samband med at det i fleire samanhengar har vore grupper av arbeidstakarar som skal til arbeidsmedisinsk utgreiing, tok STAMI i 2003/2004 initiativ til betre koordinering og samla tilbakemelding til departementet for arbeidstakarar som hadde vore eksponerte for turbin- og hydraulikkolje med mogleg innhald av organofosfat, og som hadde utvikla mogleg nevrologisk sjukdom. Totalt 91 pasientar som hørte til denne yrkes-

gruppa, blei utgreidde i denne perioden. Seinare er det blitt lagt til rette for koordinerte utgreiingar av 146 tannhelsepersonell og 130 offshorearbeidarar som er blitt utgreidde i løpet av treårsperioden 2006–2009. Erfaringane frå desse utgreiingane er at både eksponerings- og sjukdomsbiletet er breitt og samansett, og at pasientutgreiingane såleis må tilpassast individuelt. Like fullt gir ei samla oversikt over utgreiingane nyttig informasjon for styresmaktene om omfanget av yrkeseksponering, og betre koordinering og informasjonsutveksling mellom dei arbeidsmedisinske avdelingane som kan bidra til kvalitetssikring, og betre ressursutnytting.

For å få ei endå betre løpande oversikt over aktuelle pasientutgreiingar knytte til spesielle risikoforhold i alle bransjar i norsk arbeidsliv ved dei arbeidsmedisinske avdelingane i Noreg, har STAMI frå og med 2009 teke initiativ til å etablere eit nasjonalt, anonymisert register over alle pasientar som er utgreidde ved dei seks arbeidsmedisinske avdelingane i landet, inklusive STAMI. I løpet av 2009 blei 1086 pasientar ferdig utgreidde, og 39 og 21 prosent av sjukdommane blei vurderte til å ha høvesvis sannsynleg og mogleg samanheng med arbeidet. Arbeidsrelaterte luftvegssjukdommar, kreft og mistanke om løysemiddelskade utgjer framleis ein stor del av pasientmaterialet. Data frå dette registeret vil for framtida bli inkludert i NOA si årlege rapportering om førekomst og utvikling av arbeidsrelaterte sjukdommar i Noreg.

21.3.5 Nanomateriale og arbeidsmiljø

Nanomateriale har ein storleik på mellom 0,1 og 100 nanometer. Ein nanometer er ein milliondels millimeter, det vil seie eit titusendels hårstrå. Ein skil mellom fire strukturar: partiklar, tråd/rør, tynne belegg/filmar og porer.

Nanoteknologi involverer mange fagområde, til dømes kjemi, medisin, bioteknologi, fysikk, elektronikk, optikk og IT. Teknologien gjer det mogleg å framstille nye materiale, bygd opp av nanopartiklar, som har heilt nye eigenskapar samanlikna med større partiklar med lik kjemisk samansetjing.

I marknaden er det i USA registrert over 1000 produkt som inneheld nanomateriale. Denne industrien er framleis ung, med relativt låge produksjonsvolum. Det finst ei grunnleggjande bekymring for at nettopp dei eigenskapane som ein vil oppnå innanfor nanoteknologien, også er dei som kan føre til skadeverknader hos menneske og i miljøet. Det er så langt ikkje dokumentert skadeverk-

nader hos menneske. Forsking og farevurderingar tyder likevel på at enkelte nanopartiklar har eigenskapar som kan føre til sjukdommar, særleg i pusteorgan og hjarte- og karsystemet.

Nanoteknologi er teken i bruk også i Noreg, innanfor både forskning og industri, men førebels i liten grad samanlikna med dei landa som er godt etablerte på området (til dømes USA, Kina, Storbritannia og Tyskland). Fleire forskingsprosjekt er i gang når det gjeld nyskaping og teknologisk utvikling av nanomateriale, med finansiering frå mellom anna Noregs forskingsråd. Vi importerer også produkt som består av nanomateriale, og stadig nye kjem til.

Det er låg forskingsaktivitet i Noreg på helse-skadelege verknader av nanoteknologiske materiale i arbeidsmiljøet. Med unntak av nokre få prosjekt i regi av Noregs forskingsråd har vi ikkje organisert og etablert forskning når det gjeld sikker handtering av slike partiklar i arbeidsmiljøet.

Det er god grunn til å gå ut frå at fleire arbeidstakarar vil bli eksponerte i framtida, også her i landet. Utfordringa i Noreg er å skaffe oversikter over verksemder og tilsette som arbeider med nanomateriale, og eksponeringsgraden. Det finst ingen oversikter som viser kva slags rutinar verksemder har for sikker handtering av slike materiale, med uviss risiko i arbeidsmiljøet. Utstyr for måling av den personlege eksponeringa dei tilsette er utsett for, er ikkje godt nok utvikla. I 2009 blei «Faggruppe for overvaking av arbeidsrelaterte aspekt ved nanoteknologi», Nanogruppa, etablert for å følgje med i utviklinga og gi råd. Nanogruppa blir leidd av STAMI, med medlemmer frå Arbeidstilsynet og Klif, og partane i arbeidslivet er med i ei referansegruppe for faggruppa. Formålet med faggruppa er å overvake arbeidshelserelaterte aspekt ved nanoteknologien. Vidare er eit partssamansett prosjekt for å kartlegge produksjon, bruk, gjennomarbeiding og import av nanoteknologiske produkt i norsk arbeidsliv gjennomført. Arbeidstilsynet leide prosjektet, og prosjektgruppa bestod i tillegg av representantar frå LO, Norsk industri, STAMI og Klif. Prosjektgruppa utarbeidde eit elektronisk spørjeskjema som blei sendt nanoteknologiske verksemder (industri og forskning) i januar 2010. Resultata¹⁰ gir grunnlag for ei oversikt over kva for nanomateriale arbeidstakarar kjem i kontakt med både innanfor forskning og utvikling og indu-

¹⁰ For detaljerte resultat, sjå prosjektrapporten som blei publisert sommaren 2010: <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=221215>

stri. Spørjeundersøkinga gir vidare ei viss oversikt over typar av nanomateriale, mengda av dei, fysisk tilstand og storleik som blir tilverka i laboratorium, produserte, importerte, tilarbeidde og brukte. I tillegg viser resultatane korleis dei fordeler seg i ulike arbeidsmiljø, innanfor industri og forskning og utvikling. Det er framleis behov for vidare kartlegging og oppdatering for å få god oversikt over helseaspekta, regelverket, type av materiale, bruk og produksjon.

Nanoteknologi og nanomateriale har innverknad på arbeidsmiljøet og samtidig andre område i samfunnslivet. Nasjonalt vil det vere viktig å samordne handteringa og reguleringa på området.

Regjeringa arbeider no med ein eigen forskingsstrategi på nanoteknologiområdet. Denne strategien skal mellom anna gi ei balansert behandling av korleis forskning og utvikling kan bidra til kunnskap om både nytte- og risikoaspekt ved nanoteknologien framover. Helse, miljø og sikkerheit vil inngå som ein integrert del av strategien.

Regjeringa vil vidare følgje opp at produsentar og importørar etablerer nødvendig kunnskap for å sikre at produkta er utstyrte med relevante sikkerheitsdatablad.

Departementet legg til grunn at STAMI, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal vere pådrivarar for og bidra til å utarbeide og formidle beste praksis for arbeid med nanomateriale. Også Klif vil vere ein viktig bidragsytar i dette arbeidet.

21.3.6 Kjemisk eksponering i små og mellomstore verksemder

Eksponering for kjemiske ureiningar finst i dei fleste kjemiske bransjar. Store industriverksemder har tradisjonelt hatt merksemda retta mot kjemisk helsefare over lengre tid, dei har kunnskapsrike bransjeorganisasjonar i ryggen og eit godt utvikla trepartssamarbeid. Det blir i hovudsak arbeidd svært seriøst og systematisk med aktuelle HMS-utfordringar på store industriarbeidsplassar.

Arbeidstilsynet erfarer at mange små og mellomstore verksemder ikkje har nok kompetanse og ressursar til å ta kjemisk helsefare alvorleg nok. Risikoen for helseskade er ofte ikkje tilstrekkeleg kartlagd, vurdert, forstått og handtert. Ofte er verksemdene sjølve ikkje klar over at det er mogleg at deira egne tilsette blir eksponerte for kjemikaliar under arbeidet, og dei er underrepresenterte når det gjeld gjennomføring av eksponeringsmålingar. Det er derfor for lite kunnskap om eksponeringspotensialet i mange slike små verksemder.

Effektmålingar utførte av Arbeidstilsynet stadfestar at tilsyn er eit effektivt verkemiddel for å styrkje det systematiske HMS-arbeidet i verksemdene. Samtidig erfarer Arbeidstilsynet at små og mellomstore verksemder krev ei tettare oppfølging over tid før det kan observerast varige forbetringar i det systematiske HMS-arbeidet. På bakgrunn av dette legg departementet til grunn at Arbeidstilsynet framover vil leggje særleg vekt på tilsyns- og rettleiingsaktiviteten overfor små og mellomstore verksemder.

21.3.7 Administrative normer og lengda på arbeidsskiftet

I petroleumswerksemda til havs er det gjort ei tilpassing til 12 timars arbeidsdag. Denne justeringa er i liten grad basert på faglege vurderingar av helseeffektar. Tilpassinga justerer for dagleg arbeidstid, men ikkje for ei skiftordning med 14 påfølgjande dagar i arbeid og deretter ein tre–fire vekers friperiode. Arbeidstilsynet har ikkje per i dag nokon praksis for korleis dei administrative normene skal vurderast når arbeidsskiftet varer meir enn åtte timar. Det er ein tydeleg trend mot utvikling av konsentrerte arbeidsperiodar med lenger arbeidsdagar og fleire påfølgjande skift i fleire bransjar. Det er nødvendig med meir kunnskap om korleis normene kan brukast på ein arbeidsperiode over 8 timar, og kva verknad dette kan ha på helsa i kombinasjon med lange arbeidsveker, lange arbeidsøktar og skiftarbeid. Departementet vil derfor be etatane sjå nærmare på spørsmålet og eventuelt greie ut eit toksikologisk grunnlag for fastsetjing av grenseverdier utover åtte timars arbeidsdag.

21.3.8 Innføring av korttidsverdier

I EU sitt grenseverdiarbeid legg kommisjonen fram forslag til grenseverdier som medlemslanda må innføre på nasjonalt nivå. Det blir også stilt krav om at det skal etablerast eit system for korttidsverdier for stoff der helseeffektar kan oppstå frå eksponering i løpet av kort tid. Korttidsverdier er grenseverdier som gjeld ved kortvarige eksponeringar.

Dei administrative normene i Noreg baserer seg i dag på ein «tommelfingerregel» som ikkje i alle tilfelle gir like effektivt vern som EU sine korttidsverdier.

Arbeidstilsynet har arbeidd for å få på plass ei ordning for innføring av korttidsverdier som er omfatta av EU-direktivet. Men det er framleis behov for endringar i bruken av tommelfingerre-

gelen som erstatning for stoffspesifikke korttidsverdiar, då Noreg har fleire administrative normer enn dei som er pålagde av EU-regelverket. Departementet legg til grunn at etatane saman med STAMI utarbeider ein metode for vurdering og innføring av korttidsverdiar for stoff der helseeffekten tilseier at det er relevant.

21.3.9 KOLS som arbeidsmiljøproblem

Kronisk obstruktiv lungesjukdom (KOLS) i befolkninga har auka med 25 prosent dei siste 15 åra og er blitt ei viktig dødsårsak globalt. Derfor har regjeringa utarbeidd ein nasjonal strategi for KOLS-området 2006–2011 og utpeikt eit nasjonalt KOLS-råd.

Det er anslått¹¹ at 200 000 vaksne i Noreg har KOLS, og at 15 prosent kan skrive seg frå yrkeseksponering. Dersom dette anslaget er rett, vil det seie at 3000 personar årleg får denne sjukdommen som resultat av eksponeringar i arbeidslivet, og at 200 døyr årleg av KOLS i samband med yrket.^{12 13} Det er ofte forsterkande effektar mellom røyking og yrkeseksponering. Derfor er det eit stort forebyggjande potensial i å redusere skadeleg eksponering i arbeidslivet, særleg for dei som held fram med å røykje.

Større risiko for yrkesastma og KOLS er funne i mange yrke og bransjar. Det er særleg utbreidd blant sveisarar og platearbeidarar, hos byggje- og anleggsarbeidarar, spesielt ved tunneldrift, asfaltlegging og bergboring, og i tillegg i landbruket, i smelteverk og metallurgisk industri, i møbel- og trelastindustrien og i reinhaldsbransjen. Bakarar og arbeidarar i dyrestallar for laboratoriedyr er særleg sterkt utsette for å få yrkesastma. Vedvarande eksponering og mangelfull behandling for dei som får yrkesastma, kan i løpet av kort tid føre til kronisk sjukdom, og over tid kan tilstanden gå over til KOLS. I dei seinare åra er det vist at ureiningar av ultrafine partiklar i luft, særleg frå forbrenningsgassar, også kan føre til meir sjukdom og større dødstal innanfor hjarte- og karlidingar. Det gir endå ein grunn til å redusere eksponeringa for ureining i arbeidsatmosfæren.

Departementet legg til grunn at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet intensiverer innsatsen for å forebyggje KOLS i utsette bransjar. I den

samanheng bør etatane prioritere støv- og avgassreducerande tiltak (primærførebygging) og leggje vekt på å rettleie om beste praksis¹⁴ for risikoreduksjon.

21.3.10 Utviding og utvikling av kunnskaps- og datagrunnlaget

I arbeidet med å redusere helserisikoen til arbeidstakarar på grunn av eksponering for kjemiske ureiningar på arbeidsplassen er det behov for kunnskap om kvar ein kan bli eksponert, kva ein blir eksponert for, og kor høge verdiar ein eventuelt blir eksponert for. Overvaking av arbeidsmiljø og helse kan gi svar på desse spørsmåla.

Men det er få indikatorar på kjemiområdet, og dei er vanskelege å følgje. Sidan det kan ta 30 år frå eksponeringstidspunktet til helseeffekten oppstår, er det krevjande å sjå samanhengar, og dataa er ofte mangelfulle, og av ulike grunnar er dei vanskelege å samanstillle. Det er behov for supplerande forskning og kunnskapsutvikling for å få eit heilskapleg bilete.

Som døme på påbegynte utviklingsarbeid blei det i Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking for 2009 lagt til nye spørsmål på kjemiområdet, og ein arbeider med å utvide databasen EXPO til å inkludere alle eksponeringsmålingar som blir utførte i Noreg.

I 2007 oppnemnde Arbeids- og inkluderingsdepartementet ei arbeidsgruppe som bestod av representantar for STAMI, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, som skulle greie ut korleis styresmaktene skulle få betre oversikt over kjemikalieeksponeringa i norsk arbeidsliv, inkludert grunnlag for ei vidareutvikling og forbetring av datafangsten i EXPO. Arbeidsgruppa foreslo i 2008 at EXPO-databasen burde vidareutviklast til å bli ein nasjonal database, der bedriftene sjølve er ansvarlege for å registrere eksponeringsmålingane som blir utførte, i samsvar med allereie eksisterande krav i kjemikalieforskrifta. Arbeidsgruppa tilrådde også at ein forskriftsfestar ei plikt for arbeidsgivarar til å innrapportere dei eksponeringsmålingane som alt blir gjorde i verksemdene. Departementet følgde i 2008 og 2009 opp tilrådingane frå arbeidsgruppa med finansiering på totalt 6 millionar kroner til infrastruktur og utvikling av programvare for databasen. Gjennom eit prosjekt med deltakarar frå STAMI, Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet og ei referansegruppe som

¹¹ På grunnlag av internasjonale vitskaplege studiar

¹² Helse- og omsorgsdepartementet (2006). *Nasjonal strategi for KOLS-området 2006–2011*

¹³ Aasen, T.B. (red.) mfl. (2007). *Yrkesbetinget kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS). Klinikk, eksponering, forebygging, årsaksvurdering, trygd og forsikring*

¹⁴ Med beste praksis er meint korleis ein trygt handterer kjemikalier.

består av partane i arbeidslivet og andre saka gjeld, skal EXPO utviklast til ein nettbasert nasjonal eksponeringsdatabase som skal testast ut i pilotprosjekt i utvalde bransjar i 2011. Resultata herifrå vil bli ein del av avgjerdsunderlaget dersom det skal innførast ei eventuell framtidig forskriftsfesta plikt til innrapportering av gjennomførte eksponeringsmålingar.

Eit forbetra datagrunnlag i EXPO vil bidra sterkt til at styresmakter og partane i arbeidslivet får ei meir fullgod oversikt over no-situasjonen og tidstrendar i det kjemiske arbeidsmiljøet i Noreg. Tilsynsstyresmaktene vil få ei betre oversikt over eksponeringsnivåa der dei blir målte, og oversikt over i kva for delar av arbeidslivet det ikkje blir gjennomført målingar i særleg grad. Med komplette EXPO-data vil denne databasen utgjere eit unikt kunnskaps- og avgjerdsunderlag for arbeidsmiljøstyresmaktene. EXPO vil ikkje innehalde personidentifiserbare data, men ved førespurnad i samband med pasientutgreiingar vil ein kunne få tilgang på eksponeringsdata frå den aktuelle bedrifta og frå tilsvarende arbeidsoperasjonar på bransjenivå. Vidare vil databasen utgjere ei viktig overvakingssjeldde for NOA, og han vil vere ei mogleg kjelde til forskning.

I petroleumsverksemda er pilotprosjektet sine føringar for forskning- og utviklingsbehov lagde til grunn for tildeling av midlar gjennom PETROMAKS-programmet i Noregs forskingsråd. Forbettringsprosjektet i næringa har initiert og koordinert ei rekkje forskning- og utviklingsprosjekt, i tråd med føringar i St.meld. nr. 12 (2005–2006) og konklusjonar frå arbeidet til pilotprosjektet.

Dette er dei viktigaste aktivitetane som har gått føre seg i perioden:

- Karakterisering av noverande kjemisk eksponering i petroleumsverksemda (STAMI)
- Historisk eksponering i petroleumsverksemda (UiB)
- Varmt arbeid og andedragssvern (IFKAN mfl., felles industriprosjekt)
- Lungefunksjon hos oljetåkeeksponerte arbeidstakarar innanfor boring (STAMI)
- Kjemisk eksponering i samband med olje- og gasstraumar (Statoil)
- Eksponering for organofosfatsambindingar i olje- og flyindustrien (STAMI)
- Kreftførekomst i petroleumsverksemda (Kreftregisteret)
- Kjemisk eksponering i samband med dykkeaktivitet (Thelma)

FoU-aktiviteten har i ein periode vore så høg at mykje av den nasjonale kapasiteten har vore invol-

vert, og fleire internasjonale kunnskapsmiljø har vore engasjerte.

Til saman fører desse prosjekta til ein betydeleg auke av kunnskapsbasen, noko som gir betre føresetnader for målretta førebyggjande arbeid. Nokre av prosjekta er tett kopla til teknologiutvikling. Til dømes gjeld dette utvikling av nytt utstyr for reinsing av borevæsker som har potensial for ein vesentleg reduksjon av kjemisk eksponering, og dessutan redusert støy- og vibrasjonsbelastning for ei relativt stor arbeidstakargruppe.

21.3.11 Betre oppbevaring av eksponeringsdata når verksemdene opphøyrer

For den enkelte arbeidstakaren kan det vere svært viktig å få dokumentert opplysningar om arbeidsmiljø og helse etter at ei verksemd er lagd ned, til dømes i yrkesskade- og erstatningssaker. Opplysningane kan til dømes gjelde eksponering for kjemiske stoff, registrerte ulykker/hendingar og resultat av helseundersøkingar. Når verksemdar går konkurs, blir avvikla eller blir omorganiserte, er det eit spørsmål kva som skjer med dokumentasjon/data som finst i verksemda og/eller bedriftshelsetenesta. Spørsmålet reiser ei rekkje ulike problemstillingar.

Arbeidsgivaren har etter arbeidsmiljølova plikt til å føre register over arbeidstakarar som er utsette for kreftframkallande eller arvestoffskadefulle kjemikalier, bly og blyambindingar (kjemikalieforskrifta). Plikta til å oppbevare slike opplysningar gjeld i minst 60 år etter at eksponeringa er avslutta, og registeret skal ikkje slettast utan løyve frå styresmaktene. Verksemdene har også plikt til å gjennomføre regelmessige målingar, der det ikkje kan dokumenterast at den kjemiske eksponeringa er på eit fullt forsvarleg nivå. Data frå målingar som blir gjennomførte av arbeidsgivarar etter kjemikalieforskrifta, blir i dag arkiverte i verksemda sjølv. Dersom verksemda blir lagd ned, skal registeret overførast til Arbeidstilsynet. Erfaringa er at det generelt er mangel på kunnskap om korleis plikta skal tolkast og følgjast opp. Mellom anna har konkursramma eller nedlagde verksemdar unnlate å kontakte styresmaktene for oppbevaring av slike register. Ved nedlegging av verksemdar fell pliktsubjektet bort etter arbeidsmiljølova, og Arbeidstilsynet har ikkje høve til å krevje å få desse registra oversende.

Bedriftshelsetenesta gjennomfører kartleggingar og målingar i arbeidsmiljøet og også målretta helseundersøkingar av arbeidstakarar, og oppbevarer derfor journalar og rapportar som doku-

menterer eksponeringar og arbeidsmiljøtilstanden i verksemdene. Ved nedlegging av verksemd er det eit spørsmål kva som skjer med slike data i bedriftshelsetenesta. I dag blir ofte bedriftshelsetenester kjøpte av eksterne ordningar som ikkje blir påverka om verksemda opphøyrer. Ved nedlegging av ei verksemd vil likevel ikkje ei ekstern bedriftshelseteneste ha noko insitament til å følgje opp dokumentasjonen dei sit inne med. Spørsmålet er då om bedriftshelsetenester bør få ei plikt til å gi frå seg dokumentasjon, og til kven.

Etter pasientjournalforskrifta kan leiinga i verksemda bestemme at pasientjournalane skal overførast til ei anna verksemd dersom verksemda blir lagd ned. Alternativt kan dei leverast til eit offentleg arkivdepot, deponerast i ein annan oppbevaringsinstitusjon eller leverast til Fylkesmannen. Journalar som blir leverte til Fylkesmannen, blir oppbevarte i berre 10 år, og journalane kan deretter slettast etter samråd med Riksarkivaren eller leverast til eit offentleg arkivdepot.

I NOU 2006: 5, *Norsk helsearkiv – siste stopp for pasientjournalene*, som handla om oppbevaring av arkiv frå spesialisthelsetenesta, blei det foreslått å opprette eit nytt arkivdepot, med namnet Norsk helsearkiv. Ei arbeidsgruppe som Helse- og omsorgsdepartementet har sett ned, arbeider med forslag til regelverk for dette arkivet. Arbeidsgruppa vurderer kva som skal oppbevarast i arkivet for ettertida, mellom anna kva for delar av pasientjournalane som skal bevarast. Denne arbeidsgruppa vil også ta opp til vurdering om Norsk helsearkiv skal ha eit tilbod knytt til overtaking av pasientjournalar frå verksemdar som av ulike årsaker blir nedlagde. Det er lagt opp til at pasientopplysningar blir oversende til helsearkivet først 10 år etter at pasienten er død, og at alle journalar blir oppbevarte i 10 år før dei blir kasserte. Men yrkessjukdommar, til dømes kreft, kan utvikle seg over lengre tid enn ti år, og det bør derfor vurderast om og eventuelt kor lenge data frå pasientjournalar bør oppbevarast.

Departementet ser på denne bakgrunn behov for at det blir teke ein grundig gjennomgang og ei vurdering av behov og tiltak for betre og lengre oppbevaring av data om arbeidsmiljø/eksponeringar og resultat av helseundersøkingar, slik at desse dataa i større grad enn i dag er tilgjengelege og kan leggjast til grunn ved utgreiingar av moglege yrkesskadar og sjukdommar. Departementet har derfor oppretta ei arbeidsgruppe med representantar for aktuelle styresmakter og partar for å gjere ei slik vurdering.

Arbeidsgruppa vurderer behovet for å ta vare på data/dokumentasjon om eksponering av

arbeidstakarar, registrerte ulykker/hendingar, journalopplysningar frå helseundersøkingar når verksemdar blir lagde ned, til dømes ved konkurs, avvikling eller omorganisering. Både dokumentasjon som finst i verksemda og/eller bedriftshelsetenesta, skal vurderast. Arbeidsgruppa skal leggje fram vurderinga si innan hausten 2011. Arbeidsgruppa blir leidd av Arbeidstilsynet og består elles av LO, NHO, helsestyresmaktene og STAMI. Datatilsynet blir trekt inn ved behov.

21.3.12 Forsking

På 2000-talet har kjemisk arbeidsmiljø vore tydeleg på dagsordenen. Temaet har ved fleire høve vore diskutert i Stortinget, og det har vore stor medieinteresse knytt til området. Stortingsdebattane har vist at det er tverrpolitisk semje om behovet for satsing på dette feltet, og partane i arbeidslivet samarbeider også godt om slike problemstillingar i mange prosjekt.

STAMI prioriterer forskning på kjemiske arbeidsmiljøproblemstillingar tungt og står for styresmaktene si hovudsatsing på dette området. Men også andre forskingsmiljø, mellom anna ved enkelte av universiteta og ved dei arbeidsmedisinske avdelingane under helseføretaka, utfører forskning innanfor dette feltet, med offentleg finansiering. Fleire prosjekt med offentleg finansiering, anten direkte frå departementet eller gjennom tilsyna eller forskingsrådsprogramma, er blitt sette i gang på 2000-talet. Døme på slike prosjekt som har vore viktige for avgjerdsunderlaget til styresmaktene, har vore knytte til tannhelsearbeidarar, oljearbeidarar og personell som er eksponert for turbin- og hydraulikkoljar. Regjeringa vil framleis leggje til rette for forskning på dette området gjennom mellom anna programma til Noregs forskingsråd.

21.4 Skadar og plager på grunn av støy

21.4.1 Omfanget av høyrselsskadar og plagsam støy

Støy i petroleumsverksemda er omtalt i kapittel 20.

Vedvarande høge støynivå og impulsstøy kan føre til nedsett høyrsel og øyresus (tinnitus).

Høyrselsskadeleg støy er ei stor arbeidsmiljøutfordring på mange arbeidsplassar i Noreg. Om lag 11 prosent av alle yrkesaktive rapporterer at dei har nedsett høyrsel eller øyresus i større eller mindre grad, og ein tredjedel av dei meiner at det er jobben som har skulda. Det vil seie at om lag

70 000 arbeidstakarar har det dei meiner er arbeidsutløyst høyrslsskade.¹⁵ Men det er langt færre skadar som blir varsla til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet sitt register for arbeidsrelatert sjukdom (RAS) har dei siste åra fått varsel om om lag 1500 legemelde støyskadar per år. Det er ikkje berre industriarbeidsplassar som er utsette for støy som kan påverke helsa og trivselen. Ifølgje EU¹⁶ er plagsam støy som ikkje er høyrslsskadeleg, eit aukande problem i arbeidslivet. På til dømes kontorarbeidsplassar kan ein sjå helseeffektar av mindre intens støy, både i form av nedsett konsentrasjon, meir irritasjon og nedsett effektivitet. Det finst ein del forskning som viser at plagsam støy som ikkje gir høyrslsskade, kan vere årsak til andre helseproblem, til dømes hjarte- og karsjukdommar, fosterskadar og stressproblematikk.¹⁷ I tillegg seier forskarar frå Arbejdsmiljøinstituttet i Danmark at mykje av forskinga på helseeffektar av støy i arbeidsmiljøet ikkje er av god nok kvalitet. Framtidig forskning bør vere tverrfagleg, fordi støy opptrer i kombinasjon med andre psykososiale påverknader på arbeidsplassen. Det er òg viktig å sjå på andre effektar enn høyrslsskade, til dømes trivsel, søvnkvalitet, sjukefråvær og produktivitet, for å få betre grunnlag ved fastsetjing av grenseverdier for støy og prioritering av tiltak.

21.4.2 Tiltak overfor verksemdene

21.4.2.1 Tidlegare kampanjar og tilsynsaktivitet

Arbeidstilsynet har hatt førebygging av støy som eit viktig tema i mange år, og frå 2006 til august 2010 gav Arbeidstilsynet 620 reaksjonar heimla i forskrift om vern mot støy på arbeidsplassen.¹⁸

Arbeidsgivaren pliktar å innhente samtykke frå Arbeidstilsynet før det blir sett i gang nybygg eller endringar som truleg vil føre til vesentlege endringar i arbeidsmiljøet. Departementet understrekar at det er viktig at byggesaksbehandlarane har nødvendig kompetanse om støy og akustikk for å sikre ei god og einskapleg saksbehandling.

Høyrslsvern, i tillegg til støydemping av utstyr og utforming av bygningar, er blant tiltaka som kan setjast i verk for å hindre støyskadar.

Erfaringane frå etaten sine utoverretta tilsyn, inkludert dei store kampanjane, viser at det er nødvendig at Arbeidstilsynet held fram med å prioritere området for at verksemdene skal halde oppe det systematiske HMS-arbeidet når det gjeld støy.

21.4.2.2 Planlagd aktivitet

Arbeidstilsynet har som mål å førebyggje støy ved å auke talet på verksemdar som arbeider systematisk for å førebyggje og varig redusere risikoen for å bli sjuk eller skadd av støy.¹⁹

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2010–2011 eit arbeid for å vurdere og dokumentere behova for ei nasjonal satsing på støy i 2012. Aktuelle bransjar er bygg og anlegg, verkstader, barnehagar og musikk- og underhaldningsbransjen. Dette er bransjar som er plukka ut på grunnlag av risikovurdering med utgangspunkt i tidlegare erfaringar og kampanjar, og på grunnlag av ny kunnskap om musikk- og underhaldningsbransjen. Skular, barnehagar og SFO er arbeidsplassar som er meir opptekne av støyplager i dag enn tidlegare. Både erfaringar frå tilsyn og ny kunnskap viser at dei tilsette ved desse arbeidsplassane er utsette for støybelastning.

Impulslyd i form av slag og smell kan vere spesielt farleg, fordi ei eller nokre få hendingar kan skade hørselen, og fordi mange arbeidstakarar ofte ikkje er førebudde på smellet frå aktivitetar som andre driv, og derfor ikkje har høyrslsvernet på. Impulslyd er sannsynlegvis undervurdert som årsak til høyrslsskadar, fordi lyden varer berre ei kort stund, og fordi impulslydar ikkje alltid blir oppfatta som like plagsame som høg vedvarande lyd. Det motiverer ikkje til konsekvent bruk av høyrslsvern.

I arbeidet med å førebyggje høyrslsskadar bør det leggjast sterkare vekt på informasjon om risiko ved impulsstøy. Departementet meiner også at det bør greiast ut korleis ein kan oppnå ein reduksjon av impulslyd frå verktøy og utstyr som gir høyrslskadelege nivå ved normal bruk.

Samtidig er det viktig å nå målgrupper som ikkje kan karakteriserast ved bransjetilknytning. Forsking viser til dømes at unge arbeidstakarar er meir utsette for støyskadar. Det er derfor viktig med god informasjon til denne målgruppa. Departementet understrekar at tidleg opplæring innanfor HMS som omfattar kunnskap om støy, også kan førebyggje støyeksposering for denne

¹⁵ Gravseth, H.M. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*

¹⁶ European Agency for Safety and Health at Work (2005). *Risk observatory thematic report*

¹⁷ Hougaard, K.S. og Lund, S.P. (2004). *Helbredseffekter af støj i arbejdsmiljøet*

¹⁸ Talmaterialet byggjer på reaksjonar og pålegg gitt etter siste revidering av forskrifta, mai 2006.

¹⁹ Strategisk plan for Arbeidstilsynet for perioden 2008–2011, omtalt i kapittel 12 om verkemidla

gruppa, jamfør punkt 15.5 om HMS-kompetanse i arbeidslivet og foreslåtte tiltak for å leggje meir vekt på HMS.

For å gjere regelverket lettare tilgjengeleg, og for å få ei betre og meir einskapleg handtering, planlegg Arbeidstilsynet å utarbeide kommentarar til støvforskrifta. Arbeidstilsynet vurderer òg om det bør utarbeidast bransjespesifikke rettleiingar, som også omfattar støyinformasjon, til dømes i form av faktaark, slik at informasjonen blir mest mogleg formålstenleg og nyttig for mottakarane. Slik informasjon kan utarbeidast i eit samarbeid mellom styresmaktene og partane i bransjane. Departementet meiner at dette kan vere nyttige verktoy for å auke forståinga av innhaldet i regelverket og auke medvitet og etterlevinga, og vil følge opp saka i sin dialog med Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet viser vidare til at også enkelte kjemikalier kan skade høyrsele. Kombinasjonen av slike kjemikalier og støy over den nedre tiltaksgrensa gir ein større risiko for støyskade. Dette blir også framheva som ei viktig problemstilling i rapporten frå EU om støy.²⁰ Arbeidstilsynet vil vurdere å foreslå å setje grenseverdiane for tiltak lågare i dei tilfella der slike stoff og støy er kombinerte.

21.5 Betre tilrettelegging av nattarbeid

21.5.1 Innleiing

Det er kjent at nattarbeid fører til ein sikkerheitsrisiko ved at slikt arbeid aukar risikoen for både feilhandlingar og ulykker. I tillegg tyder nyare forskning på at nattarbeid kan ha negative helsemessige effektar, og at det inneber ein større risiko for visse typar sjukdommar. Forskinga indikerer til dømes at arbeidstakarar som arbeider om natta, har større risiko for hjarte- og karsjukdommar og enkelte kreftformer.

Det gjeldande regelverket har ei rekkje føresegner som skal sikre at arbeidstakarane har eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø og er verna mot uheldige fysiske og psykiske belastningar, mellom anna dei negative verknadene av nattarbeid. Ein viktig føresetnad for å minimere dei helseskadelege effektane av nattarbeid er likevel at risikoen ved denne typen arbeid er kjend for verksemdene, og at dei har kunnskap om korleis nattarbeidet kan leggjast til rette slik at dei ugunstige verknadene blir reduserte i størst mogleg grad.

Nattarbeid er teke opp som tema i stortingsmeldinga for å setje søkjelys på dei helsemessige verknadene av nattarbeid, og for å peike på tiltak som kan føre til betre tilrettelegging av bruk og organisering av nattarbeid i verksemdene.

21.5.2 Omfang og bruk av nattarbeid

Ifølgje arbeidsmiljølova § 10-11 nr. 1 er nattarbeid arbeid som blir utført mellom kl. 2100 og kl. 0600. Den vanlegaste forma for nattarbeid er nattarbeid som inngår i skift- eller turnusordningar der arbeidstakarane vekslar mellom å arbeide dag, ettermiddag/kveld og natt. Ei anna form for nattarbeid er ordningar der arbeidstakarane i all hovudsak utfører arbeid om natta. Nedanfor er det ikkje gjort noko skilje mellom desse ulike formene for nattarbeid – det er helseeffektane og tiltaka knytte til nattarbeid i seg sjølv som blir omtalte. Sjølv om både utfordringane og moglege tiltak kan variere noko mellom dei ulike formene, er det likevel så mange likskapstrekk at ein ikkje har funne det formålstenleg å operere med eit skilje. Om nattarbeidet inngår i ei skift/turnusordning, eller om det er arbeid som i hovudsak blir utført om natta, kan likevel ha noko å seie i forhold til forskingsresultat knytte til nattarbeid.

Om lag 545 000 norske arbeidstakarar, det vil seie om lag 20 prosent av dei sysselsette,²¹ arbeider i skift- og turnusordningar, medan gjennomsnittet i EU-landa er om lag 16 prosent av dei sysselsette. Det har vore ein auke i bruken av skift- og turnusarbeid i løpet av det siste tiåret på om lag tre prosent, noko som tilsvarer ein auke på om lag 110 000 arbeidstakarar. Den største auken har skjedd i helse- og omsorgsbransjen og innanfor varehandelen. Når det gjeld dei som arbeider regelmessig natt, har prosentdelen gått noko ned, frå 5,1 prosent i 2001 til 4,3 prosent i 2010.²² Det vil seie at om lag 101 000 personar arbeidde regelmessig natt i 2010. Det er særleg innanfor helsesektoren, transportbransjen, hotell- og restaurantbransjen, detaljhandelen, politiet, sikkerheitstener og innanfor delar av industrien at det blir nytta nattarbeid.

21.5.3 Nærmare om verknader av nattarbeid

21.5.3.1 Innleiing

Det finst mykje dokumentasjon som viser at det er ein sannsynleg samanheng mellom skiftarbeid,

²⁰ European Agency for Safety and Health at Work (2005). *Risk observatory thematic report 2005*

²¹ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

²² Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga

særleg relatert til nattarbeid, og ein større sikkerheits- og ulykkesrisiko. Skiftarbeid, særleg dersom det inngår nattarbeid, gir redusert søvn, noko som er assosiert med at ein er meir søvning på jobb. Studiar viser til dømes at prestasjonsevna blir redusert når ein er sliten og trøyt, og det gjer at risikoen for feil og skadar aukar. Fleire studiar har konkludert med at det er ein samanheng mellom skiftarbeid og ulykkesnivå. Vidare er det funne²³ ein høgare ulykkesrisiko ved fleire påfølgjande skift, uavhengig av når på døgnet skifta var, men med sterkare utslag for nattskift. Folkard et al. 2005 viser at den relative risikoen for arbeidsulykker over ein skiftsekvens, samanlikna med første dagskift, aukar for kvart påfølgjande dagskift og er 30 til 50 prosent høgare på nattskiftet enn på det tilsvarende dagskiftet.

Ulykkesførekomsten varierer med kva for arbeidsoppgåver som blir utførte, aktivitetsnivå, bemanningssituasjon, tilsyn og sikkerheitsrutinar.

Dei seinare åra har forskinga meir enn tidlegare vore oppteken av dei helsemessige konsekvensane av skift/turnus- og nattarbeid. Litteraturen underbyggjer påstandane om at skift/turnusarbeid mest sannsynleg utgjer ein helserisiko, og at den mest destruktive komponenten synest å vere nattarbeid, særleg om nattarbeidet inngår i ei roterande skiftordning.

Forstyrre døgnyrtme og søvnforstyringar er dei best dokumenterte effektane av skift/turnus- og nattarbeid. Slike forstyringar påverkar arbeidstakarane både fysiologisk og psykologisk og blir rekna for å vere viktige mekanismar som knyter skift/turnus- og nattarbeid til ulike helseplager.

Forskinga har dokumentert at skift/turnusarbeid, som inkluderer nattarbeid, kan ha negative konsekvensar for velferda til både arbeidstakarane sjølve og familiane deira. Dei velferdsmessige og sosiale konsekvensane av nattarbeid vil ikkje bli omtalt nærmare, men bør likevel nemnast som ein del av det totale biletet i samband med nattarbeid, ettersom dette også kan ha påverknad på helsa til arbeidstakarane.

21.5.3.2 Utfordringar i forskinga

Det er fleire utfordringar i forskinga som tek for seg dei helsemessige konsekvensane av skift/turnus- og nattarbeid. Ei utfordring når ein samanliknar moglege helseeffektar av skift/turnusarbeid på tvers av fleire studiar, er at definisjonen av skift-

arbeid er ulik frå studie til studie, til dømes når det gjeld arbeidstider, tidspunkt på døgnet eller kor mange år ein har vore utsett for eksponering. Definisjonen kan altså ha konsekvensar for kva slags funn ein gjer i den enkelte studien. Ei anna metodisk utfordring er val av samanlikningsgrupper. I dei færraste studiar er referansegruppene direkte samanliknbare, slik at det er vanskeleg å vurdere korleis utfallet ville ha vore utan skift/turnus- og nattarbeid. Vidare manglar ein ofte data om potensielt viktige faktorar, noko som også gjer samanlikninga vanskeleg. I tillegg kan individuelle variasjonar og toleranse for denne typen arbeid, livsstil, andre plikter og belastningar verke inn på resultatane.

Sjølv om det er for få gode studiar til å konkludere med at det er ein sikker årsakssamanheng mellom skift/turnusarbeid og ulike helseplager og sjukdommar, er det som nemnt likevel mykje som tyder på at det er ein slik samanheng. Etabliert forskning over mange år tilseier likevel at det er nødvendig å setje i verk tiltak for å redusere sannsynlege negative effektar av nattarbeid, noko partane i arbeidslivet også synest å vere einige om.

21.5.3.3 Ulike helseeffektar som følge av nattarbeid

Nedanfor blir det gjort greie for dei helseeffektane av nattarbeid som er best underbygde i forskinga. Det er også forska på andre nattarbeidsrelaterte helseproblem enn dei som blir omtalte i dette punktet, men det er ikkje funne gode nok haldepunkt for å konkludere med at det er ein samanheng mellom nattarbeidet og desse helseeffektane. Sjølv om forskingsresultata ikkje er eintydige, utelukkar det likevel ikkje at det kan vere ein årsakssamanheng mellom nattarbeid og andre helseplager enn dei som er omtalte her.

Framstillinga nedanfor baserer seg på STAMI-rapporten *Arbeidstid og helse. Ein systematisk litteraturstudie*, frå 2008 og NOU 2008: 17, *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*. Ein nærmare omtale av studiane som ligg til grunn for framstillinga, kan ein finne i STAMI-rapporten.

21.5.3.4 Døgnyrtme og søvn

Eit av dei viktigaste fysiologiske problema som er knytt til skift/turnusarbeid, og til nattarbeid spesielt, er at tidspunkta for arbeid, søvn og matinntak blir endra. Ei rekkje kroppslege funksjonar følgjer ein naturleg syklus, og fleire av dei følgjer ein

²³ Folkard, S. mfl. (2005). *Shiftwork: safety, sleepiness and sleep, Industrial Health*

syklus på 24–25 timar. Slike syklusar, til dømes kroppstemperatur, respirasjonsrate, celledeling og hormonproduksjon, kan, i tillegg til andre faktorar, bli påverka av arbeidstidene. Forstyrta døgnrytme og tilhøyrande endringar i dei fysiologiske prosessane i kroppen blir rekna for å vere ein mekanisme som knytter skift/turnus- og nattarbeid til ei rekkje negative helsemessige verkningar. Søvnforstyrningar er ein av dei effektane som er veldokumentert som følgje av skift/turnus- og nattarbeid.

I tillegg til at søvnforstyrningar og trøytteleik er ein negativ verknad av nattarbeid i seg sjølv, kan det også auke risikoen for andre og meir alvorlege forhold, til dømes ulykker og skadar, og kronisk sjukdom.

21.5.3.5 Hjarte- og karsjukdom

Etter fleire tiår med forskning indikerer ei rekkje studiar at skift/turnus- og nattarbeid fører til ein moderat større risiko, på om lag 30 til 40 prosent, for hjarte- og karsjukdommar. Forskinga har ikkje gitt tilsvarende kunnskap om dei spesifikke mekanismane som forklarar den høgre risikoen. Studiar tyder likevel på at personar som har kjende risikofaktorar som høgt blodtrykk, overvekt, eit høgt alkoholforbruk og som røykjer, er særleg sårbar for den negative effekten av skift/turnus- og nattarbeid.

21.5.3.6 Kreft

I den seinare tid har det vore reist spørsmål om det kan vere ein samanheng mellom skift/turnus- og nattarbeid og ulike kreftformer. På slutten av 1980-talet blei det lansert ein hypotese om at eksponering for lys om natta påverkar risikoen for brystkreft ved at utskiljinga av hormonet melatonin blir redusert, og at østrogennivået aukar. Det har vore gjennomført ei rekkje studiar for å teste denne hypotesen. Fleire av desse studiane indikerer ein mogleg årsakssamheng mellom brystkreft og lang tids eksponering for skiftarbeid som inkluderer nattarbeid. International Agency for Research on Cancer (IARC) har på dette grunnlaget klassifisert nattarbeid som sannsynleg kreftframkallande, med fornya vurdering når endå fleire studiar ligg føre. I ein heilt ny norsk studie²⁴ er det funne auka brystkreftrisiko blant sjukepleiarar som har arbeidd mange nattevakter på rad.

Denne studien vil inngå i IARCs fornya vurdering. Når det gjeld andre kreftformer enn brystkreft, gir ikkje den kunnskapen vi har i dag, eit godt nok grunnlag for å trekkje konklusjonar om at det er ein samanheng mellom førekomsten av desse kreftformene og skift/turnus- og nattarbeid.

21.5.3.7 Svangerskap og fødsel

Forsking indikerer at skift/turnus-arbeid, og særleg nattarbeid, inneber ein mogleg moderat auke av risikoen for nedsett fertilitet hos kvinner, for tidleg fødsel og for seinabort.

Det har også vore forska på om skift/turnus- og nattarbeid gir ein større risiko for dødfødsel, låg fødselsvekt og svangerskapsforgifting. Datagrunnlaget er likevel for lite til at det kan trekkjast klare konklusjonar om ein slik samanheng.

21.5.3.8 Mage- og tarmplager

Plager knytte til mage- og tarmsystemet er rapporterte å vere blant dei mest utbreidde helseplagene som er assosierte med skift/turnus-arbeid, og nattarbeid spesielt. Ulike studiar om dette tyder samla sett på at det er rimeleg å gå ut frå at det er ein samanheng mellom skift/turnus-arbeid som inkluderer nattarbeid, og subjektive plager relaterte til mage- og tarmsystemet. Årsaka til mage- og tarmproblem hos skift- og turnusarbeidarar er sannsynlegvis samansett, der kosthald og ei rekkje andre livsstilsfaktorar verkar saman med forstyrningar i døgnrytmen.

21.5.4 Regulering av nattarbeid

Det følgjer av arbeidsmiljølova § 10-11 nr. 2 at nattarbeid er tillate dersom arten av arbeidet gjer det nødvendig. Før nattarbeid blir sett i verk, skal arbeidsgivaren drøfte med den tillitsvalde for arbeidstakaren om det er nødvendig, jf. arbeidsmiljølova § 10-11 nr. 3. I verksemdar som er bundne av tariffavtale, kan arbeidsgivaren inngå skriftleg avtale med dei tillitsvalde for arbeidstakaren om nattarbeid dersom det ligg føre eit særleg og tidsavgrensa behov, jf. arbeidsmiljølova § 10-11 nr. 3.

Føresegna i arbeidsmiljølova § 10-11 har også særlege reglar om utrekninga av arbeidstida i samband med nattarbeid. Desse kjem i tillegg til dei generelle reglane om gjennomsnittsutrekning av arbeidstida som følgjer av arbeidsmiljølova § 10-5. Arbeidstidsordningane skal vere slik at arbeidstakarane ikkje blir utsette for uheldige fysiske eller psykiske belastningar, og slik at det

²⁴ Sigstad, L. J. A. mfl. (2011). Night Work and Breast Cancer Risk Among Norwegian Nurses: Assessment by Different Exposure Metrics. I: *American Journal of Epidemiology*

er mogleg å ta omsyn til sikkerheita, jf. arbeidsmiljølova § 10-2 nr. 1. Etter arbeidsmiljølova § 10-2 nr. 2 har arbeidstakarar som regelmessig arbeider om natta, rett til fritak frå den arbeidstidsordninga som gjeld for arbeidstakargruppa dersom vedkomande av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunnar har behov for det, og når fritaket kan gjennomførast utan vesentleg ulempe for verksemda.

Vidare stiller arbeidsmiljølova § 4-1 nr. 1 og 2 krav om at arbeidsmiljøet skal vere fullt forsvarleg ut frå ei enkeltvis og samla vurdering av faktorar som kan verke inn på den fysiske og psykiske helsa og velferda til arbeidstakarane. Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det leggjast vekt på å førebyggje skadar og sjukdommar.

Føresegnene arbeidsmiljølova § 4-1 første og andre ledd, og § 10-2 inneber såleis at arbeidsgivaren skal gjere ei individuell vurdering av kva innverknad nattarbeid har på den enkelte arbeidstakaren.

Etter arbeidsmiljølova § 10-11 sjuande ledd skal arbeidstakarar som i hovudsak utfører arbeid om natta, også få tilbod om helsekontroll før dei begynner i jobben, og deretter med jamne mellomrom.

Arbeidstakarar i leiande stillingar eller i særleg uavhengige stillingar er ikkje omfatta av kapittel 10 i arbeidsmiljølova om arbeidstid, mellom anna reglane om nattarbeid, jf. arbeidsmiljølova § 10-12 første og andre ledd. Føresegnene i arbeidsmiljølova § 10-2 første og andre ledd gjeld likevel også desse arbeidstakarane.

21.5.5 Involvering av partane i arbeidslivet

Som eit ledd i arbeidet med stortingsmeldinga har departementet bede dei sentrale arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane om innspel, mellom anna om bruken av nattarbeid, korleis verksemdene organiserer nattarbeid i praksis, og om dei har synspunkt på korleis verksemdene kan organisere nattarbeidet og elles leggje til rette for at dei negative helseeffektane blir reduserte.

Det ser ut til at partane er einige om at det finst tilstrekkeleg kunnskap til å slå fast at det er negative helsemessige effektar ved nattarbeid, og at det derfor er viktig å ta problemet alvorleg.

21.5.6 Departementet si vurdering

Det at det har kome fram nyare kunnskap om dei helsemessige verknadene av nattarbeid, reiser spørsmål ved om det regelverket vi har, gir arbeidstakarane godt nok vern mot desse verkna-

dene, eller om det er behov for å stille nye eller endra krav. Etter departementet si vurdering må reglane i arbeidsmiljølova samla sett i utgangspunktet vurderast slik at dei gir arbeidstakarane eit godt vern, også i samband med nattarbeid. Som det går fram av det som er sagt ovanfor, pliktar arbeidsgivaren å leggje opp arbeidstidsordningane slik at arbeidstakarane ikkje blir utsette for uheldige fysiske eller psykiske belastningar, og slik at det er mogleg å ta omsyn til sikkerheita. Arbeidstakarar som regelmessig arbeider om natta, har også på visse vilkår rett til fritak frå nattarbeid. Departementet har derfor ikkje rekna med at det er behov for endringar av føresegnene om nattarbeid i arbeidsmiljølova.

For å etterkomme krava i lova er det likevel ein avgjerande føresetnad at ein har nok kunnskap om dei helsemessige effektane av nattarbeid. Dette er ein vesentleg faktor for at arbeidsgivaren skal kunne gjennomføre ei dekkjande risikovurdering i tråd med dei krava som følgjer av arbeidsmiljølova. Skal verksemdene kunne leggje til rette arbeidet og redusere risikoen, er det i tillegg viktig med kunnskap om kva for tiltak som kan avhjelpe dei negative effektane av nattarbeid.

21.5.6.1 Høvet til å bruke nattarbeid

Det er i utgangspunktet eit forbod mot å bruke nattarbeid med mindre «arten av arbeidet gjer det nødvendig». Vidare skal det leggjast ei snever tolking til grunn ved vurderinga av kva som kan reknast som nødvendig ut frå arten av arbeidet. Dette er grunnleggjande med at arbeidstakarane i størst mogleg grad skal vernast mot dei helsemessige belastningane det fører med seg å arbeide om natta, og det tilseier ei relativt streng vurdering av når nattarbeid skal tillatast. På den andre sida er det andre viktige omsyn, til dømes samfunns- og produksjonsmessige behov, som likevel gjer at nattarbeid kan tillatast i ei viss utstrekning.

Føresegna i arbeidsmiljølova § 10-11 andre ledd, som regulerer høvet til å bruke nattarbeid, er i hovudsak ei vidareføring av nattarbeidsføresegna (§ 42) i den tidlegare arbeidsmiljølova (lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø). Men denne føresegna var utforma slik at ho gav ei opplisting av når nattarbeid var tillate. Tilfella som blei opplista, var for det meste samfunns- og produksjonsmessig grunnleggjande. Sjølv om den føresegna om nattarbeid vi har i dag, er generelt utforma, går det fram av forarbeida til lova (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)) at utgangspunktet for vurderinga om nattarbeid er nødvendig, framleis skal vere om nattarbeid er nødvendig av produk-

sjonsmessige grunnar eller for å dekkje samfunnsbehov eller allmenne behov. Opplistinga i den tidlegare føresegna om nattarbeid kan derfor vere rettleiande for når nattarbeid skal vurderast som nødvendig. Utforminga av føresegna i arbeidsmiljølova § 10-11 andre ledd tek i tillegg høgd for nye forhold som ikkje er vurderte per i dag. Forarbeida viser i den samanheng til at den samfunnsmessige utviklinga til ein viss grad vil vere normgivande for bruken av nattarbeid i framtida.

Høvet til å bruke nattarbeid byggjer som nemnt på ei avveging mellom omsynet til arbeidstakarane si helse og velferd og nødvendige samfunnsmessige behov for denne typen arbeid. Sjølv om dei negative konsekvensane av nattarbeid kan reduserast ved å avgrense omfanget av nattarbeid endå meir, er det etter departementet si vurdering ikkje grunnlag for å foreslå ei skjerping av vilkåret for å bruke nattarbeid. Som det går fram av det som er sagt ovanfor, ligg det alt i det gjeldande regelverket at kriteriet om at arbeidet er nødvendig, skal tolkast strengt. Samtidig må regelverket sikre eksisterande samfunns- og produksjonsmessige behov, og eventuelt endra behov som oppstår som følgje av samfunnsutviklinga.

Departementet ønskjer likevel å understreke at arbeidsgivaren pliktar å vurdere om det er nødvendig med nattarbeid i forhold til reglane om HMS i arbeidsmiljølova. Særleg i ulykkesutsette næringar må arbeidsgivaren ta omsyn til dei spesielle forholda som knyter seg til nattarbeid i risikovurderinga si. I tillegg er det viktig at både dei kortsiktige og dei langsiktige helseeffektane ved nattarbeid inngår som ein naturleg del av arbeidsgivaren si vurdering av om kravet om eit fullt ansvarleg arbeidsmiljø er oppfylt.

Departementet vil også understreke at sjølv om vilkåret for å bruke nattarbeid strengt teke er oppfylt, bør verksemdene likevel prøve å redusere bruken av nattarbeid så langt det lèt seg gjere, ved til dømes å planleggje slik at mest mogleg arbeid kan utførast på dagtid. Det blir i den samanheng nemnt at for petroleumsnæringa, som er ei særleg risikoutsett næring, er det i § 31 i forskrift av 3. september 2001 nr. 1157 om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskrifta) teke inn eit krav om at arbeidet skal planleggjast slik at mest mogleg arbeid blir utført på dagtid.

21.5.6.2 Tilrettelegging av arbeidstidsordningane

Departementet er oppteke av at arbeidsordningane som inkluderer nattarbeid, i størst mogleg grad blir utarbeidd på ein slik måte at risikoen

for skadar, ulykker og negative helseverknader blir minimerte.

For at arbeidstidsordningane best mogleg skal motverke helseeffektane av nattarbeid, viser forskinga at dei bør ta omsyn til desse momenta:

- Medsols skiftrotasjon (dag–ettermiddag–natt) vil vanlegvis vere mindre belastande enn skift som roterer «bakover».
- A-menneske og eldre kan ha behov for eigne skiftordningar, særleg med omsyn til søvn.
- Lange skift kan fungere dersom det er nok fritid mellom skifta og mange nok kvilepausar.
- Nattskift er ei belastning i seg sjølv, men den negative effekten kan delvis kompensast dersom skifta
 - kjem etter tilstrekkeleg mange kviletimar
 - ikkje varer lenger enn 8 timar
 - ikkje inneber høge jobbkraav eller monotont arbeid
 - ikkje inneber sikkerheitskrisiske oppgåver den siste delen av natta
 - gir høve til ein høneblund (gunstig i forhold til yting og sikkerheit)
 - er følgde opp av medvit om kor viktig det er med rett kosthald

Sjølv om funnet i den nye norske studien²⁵ om nattarbeid og brystkreft hos sjukepleiarar peiker mot at talet på påfølgjande nattevakter kan auke risikoen, er det ut frå denne eine undersøkinga ikkje forskingsmessig grunnlag for å gi konkrete tilrådingar for tilrettelegginga av arbeidstidsordningane. Departementet vil likevel oppfordre verksemdene til å ta omsyn til dette funnet ut frå eit føre var-prinsipp når dei utarbeider arbeidstidsordningane sine.

Eit viktig verkemiddel for å redusere dei helsemessige konsekvensane av nattarbeid er å utforme arbeidstidsordningar som i størst mogleg grad minimerer dei negative effektane. I samband med utforminga av slike planar kan det likevel oppstå eit dilemma: Dei ordningane som er best ut frå ei helsemessig vurdering, vil ikkje nødvendigvis vere samanfallande med slike ordningar som arbeidstakarane ut frå velferdsmessige omsyn helst ønskjer. Dei helsemessige vurderingane må i utgangspunktet vege tyngst i denne avveginga. Samtidig er ikkje sosiale og velferdsmessige forhold utan innverknad på helsa til arbeidstakarane, og det kan by på utfordringar å finne ein god balanse mellom desse omsyna. I samband med utarbeidinga av arbeidstidsplanar kan det derfor vere formålstenleg å få rettleiing av fagpersonar.

²⁵ Sigstad, L. J.A. mfl. (2011)

21.5.6.3 Andre moglege tiltak

Som nemnt innleiingsvis er kunnskap svært viktig for å redusere dei negative helsekonsekvensane av nattarbeid, og det er derfor viktig å sørge for informasjon både om effektane av nattarbeid og aktuelle avhjelpande tiltak. Generell informasjon om helse, miljø og sikkerheit, medrekna nattarbeid, inngår som ein viktig del av verksemda til Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, men det bør i tillegg vurderast om det bør gjennomførast særlege informasjonskampanjar om nattarbeid innanfor dei aktuelle og risikoutsette bransjane.

Også partane i arbeidslivet er viktige aktørar for å spreie kunnskap og auke medvitet om utfordringar knytte til nattarbeid. Det bør derfor vere eit aktivt samarbeid mellom styresmaktene, partane og bedriftshelsetenesta, og det bør vurderast om det skal gjennomførast konkrete satsingar for å auke kunnskapen om nattarbeid. Vidare bør partane sørge for at informasjon om nattarbeid inngår som ein del av leiaropplæringa og i opplæringa av tillitsvalde.

Departementet vil også vurdere å ta initiativ til at partane i arbeidslivet og styresmaktene i fellesskap utarbeider ei rettleiing om både helseeffektar og risiko ved nattarbeid, og aktuelle avhjelpande tiltak.

Som det er gjort greie for ovanfor, finst det nokre utfordringar knytte til arbeidsmiljøet innanfor dei delane av arbeidslivet der det er få organiserte både blant arbeidstakarar og arbeidsgivarar, og dette gjeld også nattarbeid. Det er derfor særleg viktig for tilsynsstyresmaktene å rette seg inn mot desse bransjane, både i form av informasjonskampanjar og gjennom tilsyn.

Bedriftshelsetenesta har ein viktig funksjon når det gjeld utfordringane knytte til nattarbeid. Bedriftshelsetenesta kan til dømes bidra med generell informasjon, i tillegg til at ho bør nyttast for å gi individuell rettleiing til arbeidstakarane. Vidare kan bedriftshelsetenesta hjelpe verksemdene med faglege råd i samband med utarbeiding av arbeidstidsplanar. Det bør vurderast om, og eventuelt korleis, bedriftshelsetenesta i endå større grad enn i dag kan trekkjast inn i arbeidet med å redusere helseeffektane av nattarbeid.

I samband med helseundersøkingane som blir tilbydde etter arbeidsmiljølova § 10–11 sjuande ledd, bør det også vurderast om det bør bli gitt rettleiing om til dømes kosthald og andre livsstilsfaktorar. Det er ofte fleire samverkande faktorar til mange av helseplagene og sjukdommane som er relaterte til nattarbeid. Det er derfor viktig å gjere merksam på desse faktorane, slik at arbeidstaka-

rane har høve til å eliminere/reducere også andre risikofaktorar. I desse helseundersøkingane er det dessutan viktig at det blir lagt vekt på andre individuelle forhold hos arbeidstakarane, til dømes arvelege disposisjonar, som kan ha innverknad på risikoen for den enkelte.

Departementet vil vurdere om tilbodet om helseundersøkingar etter arbeidsmiljølova bør blir tilbydde fleire arbeidstakarar enn dei som er omfatta av dei føresegnene som gjeld i dag.

Arbeidsgivaren kan sørge for at det blir gitt informasjon til arbeidstakarane om tiltak som kan gjere det lettare å snu døgnet både før og etter nattskifta, til dømes ved hjelp av kosthald og søvnmønster. Vidare kan arbeidsgivaren vurdere å tilby helseundersøkingar til arbeidstakarar som utfører arbeid om natta, sjølv om dei ikkje har krav på dette etter arbeidsmiljølova.

Departementet vil også understreke at det er viktig å skape ein kultur i verksemda som gir rom og aksept for dei arbeidstakarane som har behov for særleg tilrettelegging eller fritak frå nattarbeid. Ei slik akseptierende haldning må gjelde både for arbeidsgivarar og kollegaer.

21.6 Kontroll og overvaking

21.6.1 Innleiing

Arbeidsgivarar har alltid hatt eit behov for å føre ein viss kontroll med verksemda si og dei tilsette. Det kan til dømes dreie seg om kontroll for å sikre produktkvalitet, sørge for sikkerheit eller registrering av oppmøte og arbeidstid. Bruk av kontrolltiltak i arbeidslivet er derfor både vanleg og nødvendig, og ofte heilt uproblematisk for arbeidstakarane. Men kontroll i arbeidslivet kan også dreie seg om svært inngripande tiltak, som etter omstenda også kan opplevast som ei krenking av den personlege integriteten og personvernet til arbeidstakarane. Rusmiddeltesting og kameraovervaking er døme på slike inngripande tiltak.

Det er brei semje om at nivået og omfanget av kontroll og overvaking i arbeidslivet har auka mykje dei seinaste åra, og undersøkingar viser at nye teknologibaserte overvakingssystem i mange tilfelle blir vurderte som negativt for arbeidsmiljøet. I denne samanheng har det vore eit stadig sterkare søkjelys på behovet for å sikre personvernet til arbeidstakarane, både frå styresmakter, arbeidslivsorganisasjonar, media og andre. Sjø elles omtale av dette temaet under punkt 3.6.

Dei seinare åra har det vore teke ei rekkje politiske initiativ for å styrkje regelverket på dette feltet. Arbeidslivslovutvalet, som blei oppnemnt i

2001, blei bede om særleg å vurdere behovet for nye lovreglar, noko som resulterte i at den nye arbeidsmiljølova som blei sett i verk i 2005, fekk eit eige kapittel som regulerer arbeidsgivaren sitt høve til å innføre kontrolltiltak. Den regjeringsoppnemnde Personvernkommissjonen blei i 2007 oppnemnd for å greie ut personvernspørsmål generelt, mellom anna integritetsvern for arbeidstakarar. Rapporten frå kommissjonen blei lagd fram i 2009 og blir omtalt kort nedanfor. Same året vedtok Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ei forskrift som regulerer arbeidsgivaren sitt høve til å kontrollere arbeidstakarane sin e-post og andre elektroniske opplysningar. Endeleg blei det, med verknad frå 1. januar 2010, gjort endringar i arbeidsmiljølova slik at Arbeidstilsynet fekk myndigheit til å handheve reglane i lova om kontroll og overvaking med pålegg, tvangsmulkt osv.

Utviklinga rundt kontroll- og overvakingstiltak gjer det likevel nødvendig å følgje med på situasjonen kontinuerleg og vurdere eventuelle ytterlegare tiltaksbehov.

21.6.2 Gjeldande rett

I samband med den nye arbeidsmiljølova i 2005 fekk vi heilt nye lovreglar om kontroll og overvaking i arbeidslivet. Formålet var mellom anna å skape ein klarare og meir oversiktleg rettstilstand enn det ein hadde hatt tidlegare. Det blei i den samanheng gjennomført ei brei vurdering med sikte på å balansere behova til arbeidsgivarar og arbeidstakarar på ein formålstenleg måte.

Utgangspunktet etter arbeidsmiljølova er at arbeidsgivaren berre kan setje i verk kontrolltiltak dersom det finst sakleg grunn for det i forhold ved verksemda, og det dessutan ikkje inneber ei uforholdsmessig belastning for arbeidstakaren. Arbeidsmiljølova stiller også tydelege krav til arbeidstakarmedverknad i samband med tiltaka. Arbeidsgivaren skal så tidleg som råd drøfte behov, utforming, gjennomføring og vesentlege endringar av kontrolltiltak i verksemda med dei tillitsvalde for arbeidstakarane. Før tiltaket blir sett i verk, skal dei arbeidstakarane det gjeld, ha informasjon om både formål, praktiske konsekvensar og kor lenge kontrolltiltaket truleg kjem til å vare. Arbeidsgivaren skal saman med dei tillitsvalde også jamleg evaluere behovet for dei kontrolltiltaka som blir sette i verk.

Høvet til å innhente helseopplysningar i ein tilsetjingsprosess og retten til å krevje medisinske undersøkingar er særskilt regulerte i egne føresegner. Når det gjeld spørsmålet om arbeidsgivaren har rett til innsyn i e-postkassa til arbeids-

takaren osv., er dette regulert i personopplysningsforskrifta. Dei sistnemnde reglane, som mellom anna fastset vilkår og prosedyrar for å kunne gjennomføre eit slikt innsyn, blir handheva av Datatilsynet.

1. januar 2010 fekk Arbeidstilsynet vanleg tilsynskompetanse når det gjeld reglane om kontrolltiltak i arbeidsmiljølova. Bakgrunnen var eit ønske om ei meir effektiv sanksjonering på området. Medan arbeidstakarane tidlegare måtte følgje eventuelle brot sivilrettsleg og/eller melde saka til politiet, kan Arbeidstilsynet no gi pålegg, og om nødvendig skrive ut tvangsmulkt, for å sikre gjennomføringa av føresegnene.

21.6.3 Arbeidet vidare

Temaet kontroll og overvaking aktualiserer to hovudproblemstillingar: rekkjevidda av retten til å setje i verk kontrolltiltak overfor dei tilsette og retten til å behandle, det vil seie samle inn, lagre, vidareformidle osv., opplysningar om arbeidstakarane som kjem fram som eit resultat av kontrolltiltak. Medan sjølve retten til å setje i verk kontrolltiltak er regulert i arbeidsmiljølova, er bruken av personopplysningar regulert i personopplysningslova. Personopplysningslova ligg under ansvarsområdet til Justis- og politidepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, og blir handheva av Datatilsynet.

Ettersom dei aktuelle reglane i arbeidsmiljølova og personopplysningslova i praksis heng så nøye saman, eller endåtil kan vere parallelle (visse kontrolltiltak kan i seg sjølv innebere behandling av personopplysningar), er det viktig med regelmessig kontakt og godt samarbeid mellom tilsynsetatane. For å ha ein mest mogleg effektiv og samordna tilsynsinnsats på dette området, har Arbeidstilsynet og Datatilsynet mellom anna utarbeidd ein samarbeidsavtale som gir føringar på samarbeidet mellom dei to tilsyna.

I januar 2009 overleverte den regjeringsoppnemnde Personvernkommissjonen rapporten sin, *Individ og integritet* (NOU 2009: 1), til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Mandatet til kommissjonen var å gi ei heilskapleg oversikt over dei utfordringane personvernet står overfor. Spørsmål som gjaldt personvern i arbeidslivet, var eitt av fleire tema som kommissjonen var beden om å sjå særskilt på. I rapporten foreslår kommissjonen ulike tiltak for å forbetre personvernet i norsk arbeidsliv.

Regjeringa vil følgje opp NOU 2009: 1 med ei eiga melding til Stortinget. Formålet med meldinga vil mellom anna vere å presentere over-

ordna mål for regjeringa sitt personvernarbeid og ta stilling til råd og tilrådingar frå Personvernkomisjonen.

Fleire har overfor departementet uttrykt bekymring over aukande overvaking i arbeidslivet.

Mellom anna på den bakgrunn er departementet i gang med ei nærmare kartlegging av problemomfang og utviklingstrekk på området, for dermed betre å kunne vurdere om det er behov for å

setje i verk ytterlegare arbeid og tiltak. I denne samanheng vil det vere formålstenleg å få klarlagt nærmare i kva grad problema på området kjem av manglar ved sjølve regelverket, eller om det i større grad er spørsmål om kultur og ukultur i arbeidslivet, slik at eventuelle tiltak snarare bør vere av informasjons- eller tilsynsmessig art. Kartlegginga blir utført i samarbeid med Arbeidstilsynet, Datatilsynet og partane i arbeidslivet.

22 Krafttak mot ufrivillig deltid

22.1 Innleiing

Deltid er noko mange arbeidstakarar sjølve ønskjer, til dømes for å kunne tilpasse arbeidsmengda til andre plikter og ønske i kvardagen eller til eiga arbeidsevne eller helse. At dei som ønskjer det, får høve til å arbeide deltid, sikrar fleksibilitet både for arbeidstakarar og arbeidsgivarar, og det fører truleg også til at fleire er i arbeid enn det elles ville ha vore. I europeisk samanheng har Noreg ein stor prosentdel kvinner i yrkesaktivitet og ein stor prosentdel deltidsstilsette. Deltidsarbeid har auka etter kvart som kvinner har kome meir med i arbeidslivet, noko som kan tyde på at det å kunne arbeide deltid har vore eit viktig verkemiddel for å få kvinner ut i arbeid.

Det å kunne ha redusert arbeidstid når det er nødvendig av ulike årsaker, har lenge vore ein rett etter arbeidsmiljølova. Mellom anna har arbeidstakarar over 62 år og arbeidstakarar som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunnar har behov for det, rett til å få redusert arbeidstida si dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomførast utan vesentleg ulempe for verksemda. Med vektige velferdsgrunnar meiner ein mellom anna omsorg for små barn.

Deltidsstillingar er i mange verksemdar nødvendige for å fylle arbeidskraftbehov som ikkje tilsvare ei full stilling. I desse verksemdene vil alternativet til deltidsstilling ofte vere at det ikkje blir oppretta noka stilling i det heile.

Mange deltidstilsette ønskjer likevel å arbeide heiltid eller å arbeide meir enn avtalt utan at dei får høve til det. Ufrivillig deltid er ei form for arbeidsløyse. Samtidig har ufrivillig deltid ein viktig kjønnsdimensjon, idet dei aller fleste som arbeider ufrivillig deltid, er kvinner. Talet på deltidstilsette som ønskjer lengre arbeidstid per veke, er høgst i kvinnelederte yrke utan krav til høgre utdanning. Mest alvorleg er dette for dei som over lengre tid blir verande i ei deltidsstilling, men som ønskjer utvida arbeidstid.

Som med arbeidsløyse generelt er ufrivillig deltid eit stort problem for dei det gjeld. Det fører mellom anna til lågare inntekt og mindre pen-

sjonsopptening. Samfunnsøkonomisk kan det også dreie seg om ein uutnytta arbeidskraftreserve. Den ufrivillige deltida må derfor motarbeidast, men utan at det hindrar andre arbeidstakarar i å arbeide deltid dersom dei ønskjer det eller har behov for det. Det er eit mål for regjeringa å redusere ufrivillig deltid, og at dei som ønskjer det får arbeide heiltid.

I dette kapitlet blir det kort gjort greie for omfanget av og årsaker til ufrivillig deltid. Vidare blir ulike forslag som regjeringa meiner kan bidra til å redusere talet på dei som arbeider ufrivillig deltid, drøfta. Sjå elles punkt 3.1. for ein breiare omtale av omfanget av deltid, undersyssselsetjing og ufrivillig deltid.

22.2 Omfang og årsaker

22.2.1 Kva er undersyssselsetjing og uønskt/ ufrivillig deltid?

Personar som arbeider deltid, men ønskjer lengre arbeidstid, blir ofte omtalte som sysselette med uønskt/ufrivillig deltid, eller som undersysselette. I arbeidskraftundersøkinga (AKU) bruker Statistisk sentralbyrå (SSB) denne definisjonen på undersysseletjing:

«Undersysselette er definert som deltidssysselette personar som har forsøkt å få lengre avtalt/gjennomsnittlig arbeidstid ved å kontakte den offentlige arbeidsformidling, annonsere selv, ta kontakt med nåværende arbeidsgiver eller lignende. De må kunne starte med økt arbeidstid innen en måned.»

Ifølgje AKU var det 67 000 undersysselette i 2010. I prosent av alle sysselette utgjorde dette 2,7 prosent, og i prosent av deltidssysselette utgjorde det 10,0 prosent. Omtrent like store prosentdelar mannlege og kvinnelege deltidstilsette ønskjer lengre arbeidstid, men fordi langt fleire kvinner enn menn arbeider deltid, gjeld problemet langt fleire kvinner.

Det finst ein del personar som ønskjer lengre arbeidstid, men som ikkje oppfyller AKU-krava til

aktiv jobbsøking og høve til å starte i jobb innan ein månad.

Omgrepa uønskt deltid eller ufrivillig deltid blir brukte om kvarandre, og dei blir rekna som meir opne enn det definisjonen av undersyssette gir rom for. Uønskt eller ufrivillig deltid blir gjerne brukt om det at ein ønskjer meir avtalt arbeid, utan at det er stilt krav til aktivitet og aktiv jobbsøking.

Fafo ser i eit notat på kor mange deltidstilsette som ønskjer lengre arbeidstid per veke enn det dei alt har, uavhengig av om vedkomande har prøvd å oppnå det eller ikkje.¹ Ifølgje Fafo ønskjer 19 prosent av alle deltidstilsette lengre arbeidstid. Skift- og turnusutvalet peikte på forskning som viste at den prosentdelen deltidstilsette som ønskjer lengre avtalt arbeidstid, er høgre enn tala frå arbeidskraftundersøkinga.² I tillegg har erfaring frå prosjekt mot uønskt deltid vist at når sjansen for lengre arbeidstid oppstår, er det fleire som ønskjer dette.³

Det er stor gjennomstrøyming i gruppa av undersyssette, og det er forholdsvis få som blir verande undersyssette over lengre tid. Den forventa tidslengda som undersyssette er om lag to kvartal. Dei fleste undersyssette lykkast med å få lengre arbeidstid, men nokre blir frivillig deltidarbeidande utan at arbeidstida har auka, og ei mindre gruppe blir arbeidsledige eller forlèt arbeidsstyrken.⁴

22.2.2 Kvifor oppstår deltid?

Årsakene til ufrivillig deltid er samansette og ulike i ulike bransjar og verksemder. Ofte blir dei drøfta i samanheng med årsakene til deltid generelt. Problemstillingane er gjennomgåande drøfta både av Deltidutvalet og Skift- og turnusutvalet, og seinast i regjeringa si melding til Stortinget om likelønn i 2010.⁵ Departementet viser til desse drøftingane og vil i denne samanhengen berre peike på nokre sentrale forhold som kan bidra til deltid, både frivillig og ufrivillig, som ein bakgrunn for ei drøfting av tiltak mot ufrivillig deltid.

Bruken av deltidstillingar heng saman med ønske og behov hos den enkelte arbeidstakaren og med forhold hos arbeidsgivaren.

Mange arbeidstakarar ønskjer, av ulike grunnar, å arbeide deltid. Ifølgje SSB arbeider 41 prosent av dei sysselsette kvinnene og 14 prosent av mennene deltid. Ifølgje Fafo ønskjer 19 prosent av alle deltidstilsette lengre arbeidstid.⁶ Om lag 80 prosent av dei deltidstilsette har den avtalte arbeidstida dei ønskjer. Arbeidstakarar har dessutan rett til å få redusert arbeidstida si dersom dei på grunn av alder (over 62 år) eller helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunnar har behov for det. I verksemder der det er mange arbeidstakarar som ønskjer å arbeide deltid, kan det også oppstå ufrivillig deltid fordi restbehovet for arbeidskraft blir fylt opp med deltidstillingar. Når deltidstilsette har permisjon eller sluttar, vil det oppstå behov for erstatning for arbeidskrafta deira. Dette behovet kan dekkjast av nye deltidstilsette, ved at deltidstilsette i verksemda får utvida stillinga si, eller ved at tilsette utfører meirarbeid.

Det kan liggje ulike årsaker bak at arbeidsgivarar har behov for deltidstillingar. Deltidstillingar kan vere ein måte å fylle eit arbeidskraftbehov på, utan å få høgre arbeidskapasitet enn det er behov for i verksemda. Verksemder kan vidare ha avgrensa behov for arbeidskraft eller visse typar kompetanse, noko som kan føre til deltidstillingar. I små verksemder kan behovet for ein bestemt type arbeidskraft vere så lite at det ikkje fyller ei heil stilling.

Når ein arbeidstakar reduserer stillinga si, oppstår det eit arbeidskraftsbehov tilsvarende reduksjonen i stilling. Dette arbeidskraftsbehovet blir gjerne fylt gjennom å opprette ei deltidstilling.

Ein del arbeidsoppgåver er av ein slik art at det kan vere behov for deltidstilsette, til dømes fordi arbeidsoppgåver er lagde til svært avgrensa tider av døgnet eller veka. Deltid blir også brukt i verksemder der drifta varer lenger enn ein vanleg arbeidsdag. Behov for bruk av deltid kan elles oppstå dersom det er behov for ulik kompetanse til ulike tider av døgnet/veka. Organiseringa av arbeidet, til dømes turnussystem eller arbeidskraftbehov som svingar gjennom døgnet eller veka, er døme på forhold som kan gjere at arbeidsgivaren fyller arbeidskraftbehovet ved å tilsetje nye deltidstilsette framfor å utvide stillingane til deltidstilsette som allereie arbeider i verksemda.

¹ Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*

² NOU 2008: 17. *Skift og turnus: Gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*

³ Amble, N. (2008c). *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering.*

⁴ Fevang, E. mfl. (2004). *Undersyssette i Norge. Hvem, hvorfor og hvor lenge?*

⁵ Meld. St. 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn*

⁶ Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*

Ved verksemdar/institusjonar der det krevst bemanning til alle døgnets tider (også i helgane) og der arbeidsbelastninga varierer i løpet av døgnet, bruker ein gjerne deltid for å dekkje helgearbeid. Det er peikt på at sjølv om arbeidsmiljølova gir høve til å arbeide kvar 2. søndag i gjennomsnitt, er det i helse- og omsorgssektoren vanleg at dei tilsette ikkje skal arbeide meir enn kvar tredje helg. Dette kan føre til mange deltidstillingar for å dekkje behovet for arbeidskraft i helgane.

Deltidstilsette kan også utgjere ein arbeidskraftreserve som arbeidsgivaren kan nytte til å fylle vakter der det trengst folk, ved at dei tilsette tek på seg arbeid utover den avtalte stillingsdelen.

Geografisk avstand kan føre til deltidstillingar, til dømes ved at det i kommunesektoren kan vere behov for at det er tilsette til stades på fleire geografiske område til same tid, medan opningsbehov og brukarbehov på kvar enkelt stad ikkje tilseier behov for ei full stilling.⁷

22.3 Ulike gjennomførte eller pågåande tiltak for å redusere ufrivillig deltid

22.3.1 Likestilling av arbeidstid for skift og turnus

I helse- og omsorgssektoren, der prosentdelen tilsette i ufrivillig deltid er stor, blir problema som verksemdene har med å få dekt opp helgevaktene, trekte fram som ei hovudårsak til ufrivillig deltid. I tråd med forslaget frå Skift- og turnusutvalet blei utrekninga av arbeidstid for skift og turnus endra frå 1. januar 2010. Den nye måten å rekne ut arbeidstida på for tredelt skift og turnus ved å auke kompensasjonen for natt- og søndagsarbeid kan føre til at det blir meir attraktivt å arbeide i helgane. I dette ligg det at tredelt skift/turnusarbeid gir ein reduksjon i arbeidstida i form av ein fast sats per nattetime og søndagstime, med eit startpunkt på 40 timar per veke. Kvar nattetime blir rekna som 1 time og 15 minutt, og kvar søndagstime blir rekna som 1 time og 10 minutt. Ifølgje utvalet kan dette redusere problemet med å dekkje helgevaktene, slik at omfanget av uønskt deltid blir redusert.

Skift- og turnusutvalet gjorde greie for bakgrunnen for forslaget på denne måten:

«Ordningen med gradvis kompensasjon innebærer at det for arbeidstakere med tredelt skift eller turnus blir mer attraktivt å arbeide om nat-

ten og om søndagen. Ved at det blir økonomisk mer attraktivt å jobbe natt og søndager, kan en håpe at de arbeidstakerne som synes dette er minst belastende, frivillig ønsker å ta en større del av belastningen. I så fall kan en oppnå en bedre fordeling av den belastende arbeidstiden enn det en har i dag. Utvalget tenker her særlig på helgearbeidet. (...) vanskene med å skaffe bemanning til helgevaktene [er] en viktig årsak til det store omfanget av ufrivillig deltid i helsesektoren. Dersom den økte kompensasjonen fører til at noen arbeidstakere velger å jobbe hyppigere helgevakter enn tidligere, ville dette kunne bidra til å redusere omfanget av ufrivillig deltid.»⁸

22.3.2 Arbeidstidsordningar og partane si rolle

Arbeidsmiljølova har føresegner som gir partane høve til å avtale fleksible arbeidstidsordningar, også i helgane. Det gir partane eit betydeleg rom for å bruke løysingar som kan redusere omfanget av ufrivillig deltid, samtidig som verneomsynet blir sikra. Etter regjeringa sitt syn er det avgjerande at partane i arbeidslivet held oppe og forsterkar innsatsen mot ufrivillig deltid og for heiltid endå meir, både i privat og offentleg sektor.

22.3.3 Satsing i statsbudsjettet for 2011

Ufrivillig deltid er særleg framtreddande innanfor visse bransjar og yrkesgrupper. Det finst døme på at arbeidsgivarar i samarbeid med arbeidstakarane og deira organisasjonar har funne fram til arbeidstidsordningar og bemanningsløysingar som reduserer omfanget av ufrivillig deltid. Fleire kommunar har til dømes sett i gang prosjekt med å kartlegge og eventuelt redusere uønskt deltid, og i ein del verksemdar er det blitt gjennomført forsøk med alternative turnusordningar, utviding av arbeidsavtalar til å omfatte fleire typar arbeid innanfor same verksemd osv. I mange forsøksverksemdar har arbeidsgivaren samarbeidd med arbeidstakarane om å kartleggje omfanget av ufrivillig deltid og arbeide fram ulike tiltak for å redusere den uønskta deltida. Departementet meiner at det er eit potensial for reduksjon av ufrivillig deltid ved at partane finn fram til og blir einige om slike løysingar.

Regjeringa vil bruke 75 millionar kroner over ein treårsperiode til tiltak som kan vere med på å redusere talet på dei som arbeider ufrivillig deltid,

⁷ NOU 2004: 29. *Kan flere jobbe mer? – deltid og undersysselsetting i norsk arbeidsliv*

⁸ NOU 2008: 17. *Skift og turnus: Gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*

og løyvde 25 millionar kroner til dette i statsbudsjettet for 2011. Partane i arbeidslivet har vore inviterte til å kome med innspel om bruken av midlane. Etter innspel frå partane er det vedteke at pengane skal gå til forsøksprosjekt som tek for seg endra organisering av arbeidet innanfor den enkelte verksemda og forsøk retta mot etter- og vidareutdanning som kan gjere det lettare for den enkelte å kome over i heiltidsarbeid. Ein del av midlane vil også gå til utgreiingsprosjekt og til å sikre at døme på gode løysingar blir spreidde betre enn i dag.

22.3.4 Tiltak mot ufrivillig deltid i offentleg sektor

Som eigar av dei regionale helseføretaka har Helse- og omsorgsdepartementet stilt krav til kartlegging av omfanget av ufrivillig deltid og til iverksetjing av tiltak mot uønskt deltid. I 2007 og 2008 blei det stilt krav til at dei regionale helseføretaka skulle kartleggje omfanget av og identifisere og setje i verk tiltak mot uønskte deltidsstillingar i helseføretaka. Ein positiv konsekvens av styringskrava og kartlegginga var at problemstillinga fekk merksemd, og at materialet gav visse indikasjonar på omfanget av uønskte deltidsstillingar i dei ulike helseføretaka.

Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav om at omfanget av uønskt deltid skal kartleggjast, og at det skal identifiserast og setjast i verk tiltak for å auke stillingsbrøkar for dei som ønskjer det. Dei regionale helseføretaka har i den samanheng identifisert ulike tiltak som kan redusere uønskt deltid, til dømes fortrinnsrett ved nyttilsetjingar, bruk av post/avdeling/klinikk-overgripande stillingar, bruk av bemanningspool / intern vikar teneste, forbetra arbeidsplanleggingssystem og regionale handlingsplanar.

Helse- og omsorgsdepartementet stilte i 2011 krav om at helseføretaka, i samarbeid med arbeidstakarorganisasjonane, skal redusere bruken av deltid med minst 20 prosent i løpet av 2011. Bruken av deltid skal rapporterast månadleg og i ei årleg melding.

Dei kommunale omsorgstenestene er prega av mange små stillingar. I alle utdanningsgrupper under eitt var det knapt 38 prosent av dei sysselsette som hadde stor eller heil stilling (30 timar eller meir i veka) i 2009. For helsefagarbeidarar og sjukepleiarar er tilsvarande tal 39 og 58 prosent. Mønsteret er at dei med låg eller inga utdanning har lågast stillingsprosent.

Kvalitetskommuneprogrammet var forankra i ein avtale frå 2006 mellom staten, KS og LO Kom-

Boks 22.1 Døme: Arbeidstidsmodellen i Hurum kommune

Hurum kommune har utvikla ein arbeidstidsmodell som gjer det mogleg å tilby heiltidsstillingar til alle fast tilsette med fagutdanning. Folkevalde, leiinga og tilsette/tillitsvalde har vore delaktige i heile prosessen. Partane har inngått ein lokal avtale om ei forsøksordning. Innføringa av arbeidstidsmodellen er organisert som prosjekt, med tydeleg definerte roller og funksjonar. Dei tilsette vel stillingsstorleik éin gong i året eller ved nyttilsetjing. I dei fire verksemdene som har innført modellen, har 57 av 84 auka stillinga si, 21 av dei har auka til 100-prosentstilling.

Nokre kjenneteikn ved «Hurummodellen»:

- Det blir brukt ein «pusleturnus», der dei tilsette er med i prosessane med å leggje turnus. Hovudtariffavtalen og arbeidsmiljølova blir følgde.
- Kompensasjon for ulagleg arbeidstid blir vekta ut frå ein lokal avtale og blir betalt ut i form av timar som blir sette i ein timebank. Dei tilsette kan kvar månad velje om dei vil omgjere heile eller delar av timebanksaldoen til pengar eller arbeidstid.
- Dei tilsette vikarierer for kvarandre eller arbeider i andre verksemdar innanfor tenesteområdet for å få nok arbeidstid i forhold til den valde stillingsstorleiken.

mune, Unio, YS Kommune og Akademikarane. Målet med samarbeidet var å styrkje kvaliteten på det kommunale tenestetilbodet og redusere sjukefråværet i sektoren. Gjennom eit systematisk arbeid over fleire år forplikta om lag 140 kommunar seg til å arbeide med dette på områda skule, barnehage og pleie og omsorg. Arbeidet lokalt var forankra i eit samarbeid mellom tilsette/tillitsvalde, dei administrative leiarane og dei folkevalde for å gjennomføre forbetringstiltak i eigen kommune. Innanfor ramma av Kvalitetskommuneprogrammet var det fleire kommunar som arbeidde med lokalt initierte tiltak som var retta mot å redusere uønskt deltid. Dette omfatta eit breitt spekter av tiltak, til dømes kompetanseheving, kartleggingsarbeid og forsøk med nye arbeidstidsordningar. Kommunalministeren, KS og forhandlingssamanslutningane har invitert

kommunane til å vere med i utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune». Programmet skal mellom anna støtte lokale tiltak retta mot ufrivillig deltid. Programmet er ei vidareføring av Kvalitetskommuneprogrammet, som blei avslutta i 2010, og vil bli nøye følgt opp.

Regjeringa si satsing på å auke bemanninga i omsorgssektoren har vore med på å gi ein samla årsverksvekst på om lag 16 400 årsverk i åra 2006, 2007, 2008 og 2009. Om lag 6000 av desse årsverka er eit resultat av større stillingsbrøkar, samtidig som den gjennomsnittlege stillingsstorleiken har auka frå 68 til 72 prosent.

Det er stor merksemd rundt deltidsarbeid og dei konsekvensane dette har både for rekrutteringa til og kvaliteten på dei offentlege tenestene. Nokre forskarar peiker på at høvet til å arbeide deltid kan vere både eit fortrinn og ei hindring for rekruttering, og grunngevingane for å arbeide deltid varierer med den livsfasen og livssituasjonen ein er i.⁹ Hovuddelen av dei som arbeider deltid, gjer det fordi dei sjølve ønskjer det. Andre hevdar at den omfattande bruken av deltid hindrar nødvendig profesjonalisering av omsorgsyrka, og at det er med på å stengje menn ute frå sektoren.¹⁰

22.4 Nye verkemiddel i kampen mot ufrivillig deltid

22.4.1 Evaluering av fortrinnsretten

Om fortrinnsretten

1. januar 2006 blei det i arbeidsmiljølova innført fortrinnsrett til utvida stilling framfor at arbeidsgivaren gjennomfører ei nyttilsetjing i verksemda. Fortrinnsrett for deltidstilsette hadde tidlegare følgt av fleire tariffavtalar. Målet med den nye føresegna var at ho skulle bidra positivt til at fleire kvinner i uønskt deltid fekk utvida stillingane sine, og å gjere det lettare for kvinner å bli økonomisk sjølvstendige.¹¹

Fortrinnsrett for deltidstilsette omfattar personar som har avtalt arbeidstid som er lågare enn normal arbeidstid i vedkommande yrke eller bransje. Fortrinnsretten gjeld berre når arbeidstakaren har dei nødvendige kvalifikasjonane for den aktuelle stillingsutvidinga, og når utøving av for-

trinnsretten ikkje inneber ei vesentleg ulempe for verksemda.

I vurderinga av om arbeidstakaren er kvalifisert for stillinga, kan det takast omsyn til både faglege og personlege føresetnader og kvalifikasjonar. Fortrinnsretten gjeld sjølv om ein annan og betre kvalifisert person søker stillinga. Kva som krevst for at ein skal vurdere det slik at det ligg føre ei vesentleg ulempe, er avhengig av ei konkret vurdering av om bruken av fortrinnsrett i det enkelte tilfellet vil gi urimelege utslag for verksemda. Kravet om vesentleg ulempe er meint som ein tryggingssventil som kan avverje urimelege utslag av fortrinnsretten for verksemda i konkrete tilfelle, og skal derfor fortolkast strengt. Tvist om ein deltidstilsett arbeidstakar har fortrinnsrett, kan leggast fram for ei partssamansett tvisteløysingsnemnd for avgjerd. Ein tvist om fortrinnsrett for ein deltidstilsett kan ikkje leggast fram for domstolane før det ligg føre ei avgjerd frå Tvisteløysingsnemnda.

Skift- og turnusutvalet si evaluering av fortrinnsretten

Skift- og turnusutvalet evaluerte effektane av fortrinnsretten. Dette blei gjort både ved ei eiga spørjeundersøking i ei rekkje verksemder og gjennom innspel frå partane om kva slags erfaringar dei hadde med fortrinnsrett for deltidsarbeidande. I undersøkinga¹² rapporterte alle verksemdene at dei kjende til føresegna. Ti av elleve turnusverksemder opplyste at dei hadde brukt føresegna, og at tilsette hadde vist til føresegna. Fem av ni turnusverksemder opplyste at lovendringa hadde ført til fleire heiltidstilsette og/eller høgare stillingsbrøkar. I fem av ti skiftverksemder var føresegna brukt, men berre to av ti tilsette hadde vist til henne.

Partane blei inviterte til å kome med innspel, noko fleire organisasjonar gjorde. Mellom anna tok LO og Unio opp at vilkåra i føresegna er for skjønsmessige, og at dette gir for stort rom til å nekte kvalifiserte tilsette utviding av stillinga. Problemet er særleg knytt til kravet om «vesentleg ulempe». Arbeidsgivarorganisasjonane ønskte ikkje ei endring på dette punktet.

Utvalet konkluderte med at føresegna hadde lagt grunnlaget for høgare stillingsprosent for mange deltidstilsette, og at ho er godt kjend, men fann det mindre klart om omfanget av uønskt deltid samla sett var blitt redusert som følgje av føresegna. Føresegna om fortrinnsrett hadde vore

⁹ Høst, H. (2010). *Helsefagarbeiderutdanning for voksne*

¹⁰ Bakken, R. (2009). *Englevakt. Rekruttering til en eldreomsorg i krise*

¹¹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

¹² Sjå NOU 2008: 17. *Skift og turnus: Gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*

gjeldande i relativt kort tid då evalueringa blei gjennomført våren 2008.

Evaluering av behandling av fortrinnsretten i Tvisteløysingsnemnda

Ein tvist om fortrinnsretten kan leggjast fram for Tvisteløysingsnemnda. På oppdrag frå det dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte Fafo ei evaluering av Tvisteløysingsnemnda i 2009.¹³ Hovudspørsmålet som blei diskutert i rapporten, var i kva grad nemnda oppfyller målsetjingane om å vere ei effektiv og trygg ordning, der partane kan få løyst konfliktane sine. Evalueringa omfatta den første funksjonsperioden til nemnda, frå 1. januar 2006 til 1. oktober 2008. Rapporten konkluderer mellom anna med at ein har lykkast godt med å etablere ei ordning for konfliktløsning som blir oppfatta som trygg, og som partane har tillit til. Rapporten peiker på at ei gjennomsnittleg saksbehandlingstid på godt og vel fem månader ikkje oppfyller målsetjinga om rask og smidig saksbehandling.

Behov for ei ny evaluering – behandlinga i nemnda av effekten av føresegna

Det er viktig at fortrinnsretten er reell, slik at deltidstilsette som ønskjer det og er kvalifiserte, kan få utvida stilling, i staden for at det blir tilsett nye personar.

Departementet har sett i gang ei kartlegging av kor kjend føresegna er blant arbeidstakarar og arbeidsgivarar, om ho har hatt innverknad på oppførselen til arbeidstakarar og arbeidsgivarar, og i kva grad tvisteløysingsmodellen er kjend. Kunnskapen vil gi betre føresetnader for å vurdere om føresegna har vore med på å redusere omfanget av ufrivillig deltid.

Departementet har også setje i gang ei ny evaluering av praksisen i Tvisteløysingsnemnda etter arbeidsmiljølova § 14-3 om fortrinnsrett. Gjennomgangen av praksisen i Tvisteløysingsnemnda vil innebere ein gjennomgang og ei systematisering av sakene som er knytte til fortrinnsretten, frå 2006 til og med 1. halvår 2011. Ein analyse av utfallet av sakene og ei systematisering av typar vil gi ei samla oversikt over korleis føresegna blir praktisert, og kan gi grunnlag for å vurdere om, og i kva grad, føresegna om fortrinnsrett er med på å redusere ufrivillig deltid.

Regjeringa er oppteken av at fortrinnsretten skal vere reell. Målet med desse gjennomgangane er å auke kunnskapen om føresegna og sjå om ho fungerer etter formålet. Evalueringa vil ha særleg merksemd retta mot at føresegna om «vesentleg ulempe» for verksemda ikkje blir brukt usakleg av arbeidsgjevarar.

Arbeidsdepartementet har i 2011 også utlyst eit utgreiingsoppdrag som skal kartleggje kor lenge undersysselsetjing og ufrivillig deltid varer.

22.4.2 Forslag om drøftingsplikt for bruk av deltid

Eit mogleg verkemiddel for å redusere omfanget av ufrivillig deltid kan vere ei lovregulert plikt for arbeidsgivaren til jamleg å drøfte bruk av deltidstillingar med dei tillitsvalde. Ei drøftingsplikt vil innebere ei plikt for arbeidsgivaren til, i samarbeid med dei tillitsvalde, systematisk og regelmessig å setje bruken av deltidstillingar på dagsordenen. Formålet med ein slik regel vil vere å gjere arbeidsgivarar meir bevisste om desse spørsmåla, og at dei jamleg får innspel frå dei tillitsvalde i verksemda om korleis situasjonen blir oppfatta frå eit arbeidstakarperspektiv. Ei drøftingsplikt kan leggje grunnlag for å skape eit fast forum for å drøfte bruken av deltid og kva for alternativ som finst. Drøftingsplikta kan gjere at partane saman kjem fram til gode løysingar lokalt, ved at dei jamleg og systematisk møtest for å diskutere arbeidsorganisering og problematikken knytt til bruk av deltid og kome med innspel til korleis han kan løysast. Ei lovfesta plikt til å drøfte bruk av deltid med tillitsvalde kan innebere høgre administrative kostnader for arbeidsgivarane, noko som må vurderast nærmare.

Det er alt innført drøftingsplikt for bruk av mellombels tilsette. Ei føresegn om drøftingsplikt for bruk av deltidstillingar kan uformast etter mønster av føresegna om drøftingsplikt for bruk av mellombelse tilsetjingar i arbeidsmiljølova. Ifølgje § 14-9 skal bruken av mellombelse tilsetjingar drøftast minst éin gong i året. Utover det inneheld føresegna ingen formkrav. I forarbeida til føresegna viser departementet til at behova i ulike verksemdar er forskjellige, og at det derfor ikkje er ønskeleg å regulere kva form drøftingane skal ha, eller kva slags dokumentasjon som skal leggjast fram. Også når det gjeld drøfting av bruken av deltidstillingar, vil behova i stor grad variere mellom ulike verksemdar, slik at ei føresegn etter mønster av § 14-9 vil vere aktuell.

Departementet vil arbeide vidare med problemstillinga og sende på høyring eit forslag til

¹³ Bråten, M. (2009). *Evaluering av tvisteløysingsnemnda etter arbeidsmiljøloven. Første funksjonsperiode 2006–2006*

lovreglar om drøftingsplikt for bruk av deltidstiltingar.

22.4.3 Bruk av arbeidsplanar som eit verktøy mot ufrivillig deltid

I følgje arbeidsmiljølova § 10-3 skal det utarbeidast arbeidsplan som viser kva veker, dagar og tider den einskilde arbeidstakar arbeider dersom arbeidstakarane arbeider til ulik tid på døgnet. Arbeidsdepartementet vil sjå nærare på korleis arbeidsplanen kan brukast som eit verktøy for å motverke ufrivillig deltid.

22.4.4 Tiltak mot ufrivillig deltid som del av arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt

Regjeringa vil vurdere korleis verksemdene sitt arbeid mot ufrivillig deltid og for meir heiltid best kan inngå som eit ledd i arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt etter likestillingslova.

Bakgrunn

Arbeidsgivaren har etter likestillingslova § 1a ei plikt til å arbeide aktivt, målretta og planmessig for å fremje likestilling mellom kjønna blant dei tilsette i verksemda. Plikta er generelt utforma og gir ikkje pålegg om bestemte tiltak. Det er opp til kvar enkelt verksemd å vurdere kva som er relevante tiltak, ut frå eigne utfordringar. Plikta gjeld alle arbeidsgivarar, uavhengig av storleiken på verksemda.

Arbeidsgivaren skal òg gjere greie for den faktiske tilstanden når det gjeld likestilling i verksemda. Det skal lagast ei systematisk utgreiing for å kunne vurdere graden av likestilling i verksemda og for å avdekkje utilsikta og uønskte forskjellar mellom kvinnelege og mannlege tilsette. Det er ifølgje forarbeida særleg lønns- og andre personalpolitiske forhold som er aktuelle. Arbeidsgivaren skal i tillegg gjere greie for planlagde og gjennomførte likestillingstiltak. Rapporteringsplikta gjeld private verksemdar med meir enn 50 tilsette og alle offentlege styresmakter.

Formålet med aktivitets- og rapporteringsplikta er å skape større og meir systematisk medvit om likestilling i verksemda. Dette skal bidra til at personalpolitiske spørsmål blir vurderte i eit kjønnsperspektiv, samtidig som det blir sett i verk konkrete tiltak både for å hindre diskriminerande forhold og for å fremje likestilling. Deltidstilsetting for kvinner blir i forarbeida til lova teke opp

som ein del av bakgrunnen for at arbeidsgivaren skal ha ei aktivitets- og rapporteringsplikt.¹⁴

Barne- og likestillingsdepartementet, Likestillings- og diskrimineringsombodet og partane i arbeidslivet utarbeidde i 2009 ein rettleiar om aktivitets- og rapporteringsplikta.¹⁵ Rettleiaren gir døme på korleis plikta kan oppfyllest. Her står det at arbeidsgivaren i sin rapport mellom anna kan gjere greie for kjønnsfordelinga mellom heiltids- og deltidstilsette. Vidare blir førekomsten av uønskt deltid nemnt som eit tema arbeidsgivaren kan ta tak i ved oppfyllinga av plikta. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet laga i 2010 ein rettleiar om likestillingsrapportar frå statlege verksemdar.¹⁶ I denne rettleiaren blir verksemdene tilrådde å registrere prosentdelen av kvart kjønn som arbeider deltid.

Både Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6) og Diskrimineringslovutvalet (NOU 2009: 14) foreslo endringar for å styrkje gjennomføringa og handhevinga av aktivitets- og rapporteringsplikta. Det blei mellom anna foreslått å lage ei forskrift der innhaldet av den generelle aktivitets- og rapporteringsplikta blir konkretisert nærmare.

Regjeringa sitt forslag

Rapportering om bruken av deltid i verksemda og tiltak mot ufrivillig deltid og for meir heiltid er ein naturleg del av det aktive likestillingsarbeidet i verksemda, og det kan vere ein del av arbeidsgivaren si oppfylling av aktivitets- og rapporteringsplikta.

Tiltak mot ufrivillig deltid og for meir heiltid vil fremje likestilling blant dei tilsette i verksemda. Det kan visast til at langt fleire kvinner enn menn arbeider deltid, og at deltid er mest vanleg i kvinnedominerte yrke. Regjeringa har i St.meld. nr. 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn* peikt på at deltid fører til at kvinner tener mindre enn menn, og har vist til arbeidet mot ufrivillig deltid som eit likestillings- og likelønntiltak.

I tråd med likestillingslova bør fleire verksemdar kartleggje bruken av deltid fordelt på kjønn, vurdere omfanget av ufrivillig deltid og eventuelt

¹⁴ Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakasering mv.)*

¹⁵ Barne- og likestillingsdepartementet (2009). *Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering. Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten*

¹⁶ Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet (2010). *Statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten*

setje i verk tiltak mot ufrivillig deltid og for heiltid dersom kartlegginga av situasjonen i verksemda viser at det er behov for tiltak. Det er opp til kvar enkelt verksemd å vurdere kva som er relevante tiltak, ut frå eigne utfordringar. Konkrete tiltak som verksemda kan gjennomføre som ein del av aktivitets- og rapporteringsplikta, kan til dømes vere endringar i arbeidstidsmodellen, heiltid eller lang deltid som hovudregel i verksemda eller drøfting med tillitsvalde ved bruk av deltidsstillingar.

Også diskrimineringslova og diskriminerings- og tilgjengelighetslova har reglar om aktivitets- og rapporteringsplikt. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet arbeider no med forslag om ny diskrimineringslovgiving. Dette arbeidet er ei oppfølging av innstillinga frå Diskrimineringslovutvalet. Både Likelønnskommissjonen (NOU 2008: 6) og Diskrimineringslovutvalet (NOU 2009: 14) har føreslått endringar for å styrkje arbeidsgivarane si gjennomføring av plikta og kontrollen med at plikta blir oppfylt. I St.meld. nr. 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn* varsla regjeringa at ho vil sikre at det blir utarbeidd lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper på verksemdsnivå. Dette skal gjennomførast i samband med arbeidet med aktivitets- og rapporteringsplikta i forslaget til ny diskrimineringslovgiving.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil i arbeidet med ny diskrimineringslovgiving også vurdere korleis verksemdene sitt arbeid mot ufrivillig deltid og for meir heiltid best kan inngå som ein del av oppfyltinga av arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt.

22.4.5 Forholdet mellom avtalt og faktisk arbeidstid – meirarbeid

Om høve til meirarbeid

Arbeid utover avtalt arbeidstid må ikkje gjennomførast utan at det ligg føre eit særleg og tidsavgrensa behov for det, det vil seie at arbeid utover avtalt arbeidstid ikkje kan nyttast som ei fast ordning. Døme på arbeidskraftbehov som kan vere omfatta av «særleg tidsavgrensa behov», er uventa hendingar eller fråvær ved sjukdom eller anna som forstyrrar eller truar med å forstyrre den jamne drifta. Andre døme på når arbeid utover avtalt arbeidstid kan nyttast, er når det har oppstått uventa arbeidspress, til dømes sesongprega oppgåver knytte til julehandel i detaljnæringa eller arbeidskraftsbehov ved ferieavvikling under høgtider eller ved sjukefråvær. Desse vilkå-

ra gjeld for alt arbeid utover avtalt arbeidstid, både overtid og såkalla meirarbeid (sjå nedanfor).

Avtalt arbeidstid er den arbeidstida som er avtalt anten for ei heiltidsstilling (ofte 37,5 timar) eller eventuelt ei deltidsstilling. Med overtidsarbeid meiner ein «arbeid utover den grensa lova set for vanleg arbeidstid».

Arbeid som fell mellom avtalt arbeidstid og den grensa lova set for vanleg arbeidstid, er ikkje overtidsarbeid slik omgrepet er definert i lova, og blir gjerne omtalt som meirarbeid. Det vil seie at vi kallar meirarbeid både forskjellen mellom arbeidstida i ei heiltidsstilling og den vanlege arbeidstida etter lova, og forskjellen mellom arbeidstida for ei deltidsstilling og den vanlege arbeidstida etter lova. Meirarbeid gir ikkje rett til overtidsbetaling etter arbeidsmiljølova. I ei rekkje tariffavtalar er det for heiltidstilsette likevel overtidsbetaling for all arbeidstid utover avtalt arbeidstid.

Om bruken av meirarbeid

Undersøkingar viser at mange som er tilsette i deltidstillingar, ofte arbeider meir enn den avtalte arbeidstida og tek ekstravakter i den same verksemda. Ei undersøking viser at 86 prosent av dei deltidstilsette hjelpepleiarane og 55 prosent av dei heiltidstilsette hjelpepleiarane arbeidde utover avtalt arbeidstid. I den same undersøkinga svarte fire av ti deltidstilsette hjelpepleiarar med offentlig arbeidsgivar at dei arbeidde ekstra om lag ein gong i veka eller meir.¹⁷

For dei fleste arbeidstakarar som arbeider deltid, og som gjer dette etter eige ønske, er høvet til å ta på seg arbeid utover avtalt arbeidstid eit gode. Det gir fleksibilitet og høve til å tilpasse arbeidsmengda til andre behov. Å ta vakter utover arbeidstida gjer at arbeidstakarane i større grad sjølve kan bestemme kva for vakter dei vil ta, og kva dei vil seie nei til. Dette gir stor innverknad på eiga arbeidstid, og høve til å variere arbeidsmengda i periodar når det er ønskjeleg. For mange deltidstilsette inneber ikkje arbeid utover avtalt arbeidstid full stilling, men høgre stillingsbrøk enn dei er tilsette i. Deltidstilsette som ønskjer ein fleksibel arbeidssituasjon, kan føretrekkje å ta på seg arbeid utover avtalt arbeidstid utan at dei nødvendigvis ønskjer fast tilsetjing i høgre stilling.

For arbeidstakarar i ufrivillig deltid, som ønskjer lengre fast arbeidstid, og som kan vere

¹⁷ Sjå NOU 2004: 29. *Kan flere jobbe mer? – deltid og undersystemsetting i norsk arbeidsliv*

avhengige av arbeid utover avtalt arbeidstid for å sikre nødvendig inntekt, kan ekstravakter/meirarbeid vere den einaste måten å oppnå den ønskete arbeidsmengda på. Dei kan dermed ikkje så lett seie nei til når dei får tilbod om ekstraarbeid. For den enkelte arbeidstakaren kan det å ta på seg ekstravakter for å auke stillingsprosenten gjere at den ekstra inntekta og arbeidstida blir usikker. Vidare er sjølve arbeidsforholdet meir usikkert når arbeidstakaren ikkje har ein bindande avtale for den tida vedkomande faktisk arbeider.

Sjølv om arbeid utover avtalt arbeidstid ikkje skal gjennomførast utan at det ligg føre eit særleg og tidsavgrensa behov for det, kan det sjå ut som om det finst tilfelle der meirarbeid blir nytta som ei fast løysing. Meirarbeid er tillate, men innanfor dei rammene arbeidstidsføresegna set. I tilfelle der ei verksemd bruker meirarbeid for å dekkje eit meir permanent behov, kan det innebere eit brot på reglane. I slike tilfelle er heller ikkje vilkåra for overtid til stades. Sidan arbeid utover avtalt arbeidstid for deltidstilsette ikkje utløyser krav på overtidsbetaling før den vanlege lovfesta arbeidstida er overskriden, er det økonomisk gunstigare for arbeidsgivaren å bruke deltidstilsette til å dekkje opp udekte vakter framfor å påleggje tilsette i heiltidsstillingar overtid.

Forslag om rett til stilling tilsvarande den faktiske arbeidstida

Mange deltidstilsette tek på seg arbeid utover den avtalte arbeidstida når det passar dei. Det å ta på seg meirarbeid i periodar er ein fleksibel måte å tene meir på utan å binde seg til ei fast arbeidstid, som i andre periodar blir for omfattande.

For arbeidstakarar i ufrivillig deltid vil omfattande meirarbeid kombinert med ein låg stillingsbrøk vere ei uønskt løysing. Situasjonar der arbeidstakaren både ønskjer lenger fast arbeidstid og samtidig ofte arbeider meir enn avtalt, synest verken formålstenleg eller ønskjeleg.

Spørsmålet om meirarbeid i forhold til fast tilsetjing er mellom anna drøfta av Deltidsutvalet (NOU 2004: 29). Utvalet uttalte at meirarbeid kan vere ei omgåing av stillingsvernet og bli rekna som ulovleg tilsetjing etter arbeidsmiljølova. Fleirtalet i utvalet viste til at deltidstilsette med meirarbeid har eit tilfredsstillande vern etter gjeldande reglar, medan mindretalet bad regjeringa/departementet om å arbeide vidare med tanke på ei lovføresegn som vil klargjere og styrkje rettsstillinga til dei deltidstilsette. I høyringa støtta mellom anna KS, HSH, NHO og NAVO fleirtalet, medan

mellom anna LO, YS, UHO, Sykepleierforbundet, Fagforbundet og Arbeidstilsynet støtta mindretalet sitt syn.

Meirarbeid skal som nemnt ikkje gjennomførast utan at det ligg føre eit særleg tidsavgrensa behov for det. Arbeidstakarar som arbeider meirarbeid over lengre tid, kan med ein viss rett hevde at meirarbeidet ikkje tilfredsstillar vilkåra om at det skal liggje føre eit særleg tidsavgrensa behov. Det vil seie at det kan hevdast at den reelle arbeidstida faktisk ikkje blir reflektert i den avtalte arbeidstida, og dermed ikkje i arbeidsavtalen. Med eit slikt utgangspunkt kan det tenkjast at arbeidstakaren kan krevje arbeidsavtalen endra slik at han er i samsvar med den reelle arbeidstida.

Ei ny føresegn som gir arbeidstakaren rett til stilling i samsvar med den faktiske arbeidstida, kan gi deltidstilsette betre høve til å få utvida stillingsbrøken til den reelle arbeidstida. Det er etter departementet sitt syn viktig at ei eventuell føresegn er enkel å handheve for arbeidstakarane. Sjølv om arbeidstakarar også etter gjeldande rett kan krevje at arbeidsavtalen skal reflektere den reelle arbeidstida, kan dette vere ein vanskeleg prosess.

Ei føresegn om rett til stillingsbrøk i samsvar med den reelle arbeidstida kan i tråd med dette innehalde eit vilkår om at dersom den tilsette har arbeidd meirtid over ein bestemt periode, kan vedkomande krevje stilling i samsvar med den reelle arbeidstida. Ei slik føresegn kan eventuelt også regulere kva som skal liggje til grunn for auken, til dømes at det skal dreie seg om gjennomsnittleg arbeidstid i ein bestemt periode.

Det er viktig å vurdere moglege positive og negative effektar av å innføre ein lovbestemt rett til større stillingsbrøk som følgje av jamleg bruk av meirarbeid over tid. Ytterlegare lovreguleringar kan føre til at det blir vanskelegare for arbeidsgivaren å justere arbeidsstokken. Ein lovbestemt rett til større stillingsbrøk kan mellom anna skape utfordringar for utarbeiding av arbeidsplanar i helsesektoren.

Departementet vil greie ut spørsmålet om arbeidstakarar som ønskjer det og/eller har arbeidd aktivt for ein høgre stillingsbrøk, og som over tid jamleg har arbeidd utover avtalt arbeidstid, skal ha ein rett til større stilling, tilsvarande den reelle arbeidstida. I den samanheng vil departementet ta omsyn til evalueringa av fortrinnsretten og erfaringane med føresegna om fortrinnsrett.

23 Om arbeidstidsrammene og unntak frå rammene

23.1 Innleiing

I dette kapitlet blir det drøfta om arbeidstidsrammene og unntaka frå dei sikrar arbeidstakarane sitt behov for vern, og om dei samtidig gir tilstrekkeleg rom for tilpassing til behova hos verksemdene og hos brukarane/kundane deira. Kapitlet omfattar ei særskilt drøfting av spørsmålet om langturnus-, medlevar- og rotasjons-/innarbeidingsordningar. Nemninga langturnus mv. blir her brukt om arbeidstidsordningar som inneber planlagd bruk av lange arbeidsøkter, fleire dagar på rad eller samanhengande over heile døgn, og kortare kvile som blir etterfølgt av lengre samanhengande friperiodar. Det er frå arbeidsgivarhald hevda at det avtalebaserte systemet ikkje fungerer godt nok. Vidare blir unntaka i lova for såkalla særleg uavhengige arbeidstakarar drøfta særskilt.

I første del av kapitlet er det gitt eit forenkla overblikk over det systemet og regelverket for etablering av arbeidstidsordningar vi har i dag, og ei generell drøfting av om dagens regelverk gir ein god balanse mellom arbeidstakarvern og tilpassing til behovet i dei ulike verksemdene. Deretter blir dei særskilte problemstillingane knytte til langturnus osv. og særleg uavhengige arbeidstakarar behandla.

Arbeidsmiljølova set fast ei normalarbeidstidsramme. Arbeidstidsordningar som avvik frå denne ramma, kan etablerast gjennom avtalar mellom arbeidsgivar- og arbeidstakersida. Den enkelte kan avtale utviding av arbeidstida med arbeidsgivaren i nokre tilfelle. Arbeidsgivarar og tillitsvalde i verksemdar som er bundne av tariffavtale, kan avtale nokre fleire unntak, medan fagforeiningar med innstillingsrett har ein svært vid rett til å avtale unntak. I tillegg kan tilsyna gi dispensasjon til avvikande ordningar, og det er gjort visse unntak for ein del sektorar/yrke i eigne forskrifter. Rammene for arbeidstida gjeld heller ikkje for leiarar og arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling, men desse gruppene er på lik linje med andre arbeidstakarar sikra vern mot mellom anna uheldige fysiske og psykiske belastningar ved arbeidstidsordningane.

Spørsmålet om arbeidstidsrammene og unntaka frå desse rammene sikrar arbeidstakarane sitt behov for vern, og om dei samtidig gir tilstrekkeleg rom for tilpassing til behova hos verksemdene og brukarane/kundane deira, er grunnleggjande.

I den siste tida er spørsmålet blitt aktualisert fordi ein del arbeidsgivarar som ønskjer å etablere skift- eller turnusordningar som gjer unntak frå hovudreglane i lova, har hevda at høvet til å avtale særskilte ordningar ikkje gir den nødvendige fleksibiliteten. Vidare har praktiseringa av unntaka i lova for særleg uavhengige reist spørsmål om korleis dette unntaket bør forståast og utformast.

23.2 Gjeldande arbeidstidsreglar og system for etablering av unntak frå hovudreglane i arbeidsmiljølova

Punkt 23.2 nedanfor gir eit forenkla overblikk over strukturen og innhaldet i det gjeldande regelverket. Avsnittet er meint som ein bakgrunn for drøftinga i punkta 23.3 og 23.4 og viser moglege måtar å etablere arbeidstidsordningar utover hovudreglane på. Ei meir detaljert utgreiing om rettsreglane kan ein finne i forarbeida til lova.

23.2.1 Hovudreglar

Arbeidsmiljølova kapittel 10 gir reglar om alminneleg dagleg arbeidstid og arbeidstid per veke, arbeidsfri/kvile per dag og veke, pausar, nattarbeid, søndagsarbeid, overtid og høve til gjennomsnittsberekning.

Alminneleg arbeidstid

Etter arbeidsmiljølova § 10-4 er grensa for den alminnelege arbeidstida i utgangspunktet 9 timar i løpet av 24 timar og 40 timar i løpet av sju dagar. For arbeid som heilt eller i det vesentlege er av passiv karakter, kan arbeidstida forlengjast med inntil halvparten av dei passive periodane, men ikkje med meir enn to timar i løpet av 24 timar og ti timar i løpet av sju dagar. For beredskapsvakt

utanfor arbeidsstaden skal som hovudregel minst 1/5 av vakta reknast med i den alminnelege arbeidstida. I § 10-4 fjerde til sjette ledd er det fastsett kortare arbeidstid per veke for arbeidstidsordningar som er særleg belastande, det vil seie skift-, turnus-, natt- og søndagsarbeid. Arbeidstida er her mellom 36 og 38 timar per veke, avhengig av kva skift- og turnusordningar det konkret er tale om.

Dagleg fritid og fritid per veke

Etter arbeidsmiljølova § 10-8 skal arbeidstakaren i utgangspunktet ha minst 11 timar samanhengande kvile i løpet av 24 timar og 35 timar samanhengande kvile i løpet av sju dagar. Den arbeidsfrie perioden per veke skal så langt det er mogleg omfatte søndag. Arbeidstakaren skal som hovudregel ha fri annankvart søndags- og helgedagsdøgn.

Pausar, nattarbeid og søndagsarbeid

Arbeidsmiljølova inneheld òg føresegner om pausar (§ 10-9), nattarbeid (§ 10-11) og søndagsarbeid (§ 10-12). Søndagsarbeid og nattarbeid er ikkje tilate med mindre arten av arbeidet gjer det nødvendig.

Overtid

Arbeid utover avtalt arbeidstid må ikkje gjennomførast utan at det ligg føre eit særleg og tidsavgrensa behov for det. Varer arbeidet for ein arbeidstakar utover dei grensene lova set for den alminnelege arbeidstida, blir det overskytande rekna som overtidsarbeid. Arbeidsgivaren kan pålegge overtidsarbeid med inntil ti timar i løpet av sju dagar, 25 timar i fire samanhengande veker og 200 timar innanfor ein periode på 52 veker. Samla arbeidstid, det vil seie alminneleg arbeidstid + overtid, må i desse tilfella ikkje overstige 13 timar i løpet av 24 timar eller 48 timar i løpet av sju dagar. Grensa på 48 timar i løpet av sju dagar kan gjennomsnittsbereknast over ein periode på åtte veker.

23.2.2 Unntak frå hovudreglane i arbeidsmiljølova

I tillegg inneheld lova reglar om høve til å avtale unntak. Hovudtrekka er at den enkelte arbeidstakaren kan avtale avgrensa unntak, arbeidsgivarar og tillitsvalde lokalt i tariffbundne verksemder kan avtale noko større unntak, medan arbeids-

givarar og fagforeiningar med innstillingsrett (meir enn 10 000 medlemmer) har ein svært vid rett til å avtale unntak. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan dessutan gi dispensasjonar frå fleire føresegner, og det er gjort visse unntak for nokre sektorar/yrke i egne forskrifter.

Unntak ved avtale mellom arbeidsgivaren og arbeidstakaren

Arbeidsgivaren og arbeidstakaren kan skriftleg avtale:

- Gjennomsnittsberekening av arbeidstida innanfor ein periode på 52 veker, men slik at den alminnelege arbeidstida ikkje blir lengre enn ni timar i løpet av 24 timar og 48 timar i løpet av sju dagar
- Hyppigare søndagsarbeid, i praksis to søndagar på rad i staden for annankvar, men over 26 veker må halvparten av søndagane vere fridagar

Unntak ved avtale mellom arbeidsgivarar og dei tillitsvalde i tariffbundne verksemder

Arbeidsgivaren og dei tillitsvalde i tariffbundne verksemder kan skriftleg avtale:

- Gjennomsnittsberekening av den alminnelege arbeidstida innanfor ein periode på 52 veker eller mindre, men slik at den alminnelege arbeidstida ikkje ligg høgre enn ti timar i løpet av 24 timar og 48 timar i løpet av sju dagar. Grensa på 48 timar i løpet av sju dagar kan gjennomsnittsbereknast over ein periode på åtte veker, likevel slik at den alminnelege arbeidstida ikkje ligg høgre enn 54 timar i ei enkelt veke.
- Kortare arbeidsfri/kvile per dag eller veke, men ikkje kortare enn 8 timar per døgn eller 28 timar per veke
- At det skal utførast nattarbeid og søndagsarbeid dersom det finst eit særleg og tidsavgrensa behov for dette, og unntak frå timeavgrensingane for nattarbeid
- Å auke overtidsramma med 100 timar til 300 per år, men maksimalt 15 timar per veke og 40 timar per 4 veker. Dei kan òg avtale forlenging av maksimal samla arbeidstid (alminneleg + overtid) til 16 timar per døgn.

Unntak ved avtale mellom arbeidsgivaren og ei fagforeining med innstillingsrett

Fagforeiningar med innstillingsrett kan med visse spesifikt nemnde unntak inngå tariffavtale med

Tabell 23.1 Oversikt over dei grensene arbeidsmiljølova set for gjennomsnittsberekning av alminneleg arbeidstid

Grunnlag/periode	Per døgn	Per veke	I gj.snitt per 8 veker	Per år
Individuell avtale	9 t	48 t		40 t
Avtale med tillitsvald	10 t	54 t	48 t	40 t
Disp. frå Arbeidstilsynet	13 t	Inga grense	48 t	40 t per 26 veker
Tariffavtale med fagforeining med meir enn 10 000 medlemmer	Inga grense	Inga grense		Inga grense

arbeidsgivaren om unntak frå heile arbeidstidskapitlet utan at det gjeld nokon særskilte grenser eller rammer til dømes for maksimal arbeidstid, minimumskvile eller overtid.

Unntak ved dispensasjon frå tilsynsstyresmaktene

Tilsyna har kompetanse til å gi samtykke (dispensasjon) til

- Forlenging av den alminnelege arbeidstida ved særleg passivt arbeid med inntil 2 timar per døgn eller 10 timar per veke. Særleg passivt arbeid ligg føre når arbeidstakaren, bortsett frå kortvarige eller tilfeldige avbrytingar, er friteken for arbeid og plikt til å vise aktsemd.
- Gjennomsnittsberekning av den alminnelege arbeidstida for alle typar arbeid/bransjar til inntil 13 timar per døgn og 48 timar per veke i gjennomsnitt over ein periode på åtte veker. Det gjeld ikkje noka grense for kor lang arbeidstida kan vere i ei enkelt veke utover at krava om dagleg kvile og kvile per veke må oppfyllast. Tilsyna kan ikkje gi dispensasjon til forkorting av frieperioden/kviletida per dag eller veke.

- Auke overtidsramma med 100 timar til 300 per år, men maksimum 15 timar per veke og 40 timar per 4 veker.
- I tillegg har tilsyna kompetanse til å gi dispensasjon i forhold til visse typar arbeid, det vil seie helse- og omsorgsarbeid, vakt- og overvåkingsarbeid og arbeid som gjer pendling nødvendig. Felles for desse tilfella er at tilsyna ikkje har kompetanse til å gi dispensasjon dersom partane har kompetanse til å etablere ordninga ved avtale. Tilsyna kan i desse tilfella gi samtykke til arbeidstidsordningar som inneber kortare kvile per dag og veke enn det arbeidsmiljølova krev, og dessutan høve til søndagsarbeid utover føresegnene i lova når det er lang avstand mellom arbeidsstaden og bustaden til arbeidstakaren (pendling). Samtykke til søndagsarbeid kan berre bli gitt dersom det ut frå sikkerheitsomsyn er viktig å leggje til rette for ei heilskapleg regulering av arbeidstidsordningane på arbeidsplassen.
- Tilsyna kan vidare gi samtykke til arbeidstidsordningar som fråvik føresegnene om kviletid og maksimalgrensa for arbeidstimar per døgn ved gjennomsnittsberekning for helse- og

Tabell 23.2 Oversikt over grensene for overtid i arbeidsmiljølova

Grunnlag/periode	Per veke	Per 4 samanhengande veker	Per år
Individuell avtale	10 t	25 t	200 t
Avtale med tillitsvald	15 t	40 t	300 t
Disp. frå Arbeidstilsynet	20 t	Inga grense	200 t per 26 veker
Tariffavtale med fagforeining med meir enn 10 000 medlemmer	Inga grense	Inga grense	Inga grense

omsorgsarbeid og vakt- og overvåkingsarbeid der arbeidet heilt eller delvis er av passiv karakter.

Før tilsyna gir dispensasjon til gjennomsnittsberekening eller overtid, skal ordninga av arbeidstida, eventuelt behovet for overtid, drøftast med dei tillitsvalde for arbeidstakarane, og referat frå drøftinga skal leggjast ved søknaden. Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet skal ved avgjerda leggje særleg vekt på omsynet til helse og velferd for arbeidstakarane.

Unntak fastsette i forskrifter

I forskrifter heimla i arbeidsmiljølova § 10-12 siste ledd er det fastsett unntak frå arbeidstidsreglane i lova og gitt særlege reglar for visse grupper. Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordningar 24. juni 2005 nr. 0686 gjeld for arbeid ved institusjonar der det er nødvendig at arbeidstakaren oppheld seg i lengre periodar for at institusjonen skal kunne oppfylle sine særlege omsorgs- eller behandlingsoppgåver for personar med rus- eller åtferdsproblem. Forskrifta fastset vidtgåande unntak frå normalreglane i lova og har eit svært avgrensa bruksområde. I tillegg er det fastsett unntak frå nokre føresegner for enkelte grupper:

- Forskrift 10. juni 2005 nr. 0543 om arbeidstid for sjåførar og andre innanfor vegtransport
- Forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper 16. desember 2005 nr. 1567 (utanriksstasjonane, Forsvaret, kommunalt brannstell, kyrkjeleg betjening og betjening ved kino og teater)
- Midlertidig forskrift 27. april 2007 nr. 0459 om unntak fra arbeidsmiljøloven § 10-8 fjerde ledd for flygeledere
- Forskrift om arbeidstid mv. 3. juli 2008 nr. 0783 for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetrafikk
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 0873 om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for polititjenestemenn mv.

Generelle vilkår for unntak

Arbeidstidsordningane må oppfylle visse vilkår same kva for partar som inngår avtalen, og dette utgjer også vilkår for samtykke frå tilsyna eller ved særskilt regulering i forskrift:

- Forkorting av arbeidsfri periode/kvile føreset at arbeidstakaren får såkalla kompenserande kvile eller anna høveleg vern, det vil seie så

mange timar fri som det kviletidsforkortinga utgjer, på eit seinare tidspunkt, eventuelt eit anna høveleg vern dersom dette ikkje er mogleg.

- Arbeidstidsordningar med gjennomsnittleg arbeidstid over 48 timar per veke eller overtid ut over det arbeidsgivaren kan påleggje utan avtale med arbeidstakersida eller dispensasjon frå Arbeidstilsynet, kan berre gjennomførast med samtykke frå den enkelte arbeidstakaren.
- Arbeidstidsordningane må vere forsvarlege.

23.2.3 Arbeidstidsdirektivet

Direktiv 2003/88/EF om visse aspekt ved organisering av arbeidstida (arbeidstidsdirektivet) set rammer for den nasjonale handlefridom når det gjeld organiseringa av arbeidstida. Formålet med direktivet er å verne helsa og sikkerheita til arbeidstakarane, og det gir minimumsreglar for samla arbeidstid per veke, kvile per dag og veke, pausar, gjennomsnittsberekening og nattarbeid. Det er etter direktivet ein vid heimel for å gjere unntak frå sentrale føresegner gjennom lov, forskrift eller avtale mellom partane i arbeidslivet. Styresmaktene kan ved lov eller forskrift berre gjere unntak frå føresegnene i direktivet om kvile, pausar, nattarbeid og gjennomsnittsberekening for særskilt nemnde sektorar, medan partane generelt sett har høve til å gjere unntak.

23.3 God balanse mellom vern og tilpassing til behovet i verksemdene?

Regulering av arbeidstida vedrører sterke interesser både hos arbeidstakarar, arbeidsgivarar og styresmaktene. Spørsmålet om regelverket gir ein god balanse mellom behovet for vern av helsa og velferda til arbeidstakarane og behovet for tilpassing til dei ulike aktivitetane i verksemdene blir jamleg og frå ulike synsvinklar sett på dagsordenen.

Arbeidstakarorganisasjonane har vore kritiske til at arbeidstakarar i såkalla særleg uavhengig stilling er unntekne frå dei fleste arbeidstidsreglane. Fleire arbeidsgivarorganisasjonar har gitt uttrykk for at arbeidstidsføresegnene generelt er for stramme, og at dei ikkje oppfyller behova hos verksemdar med døgnkontinuerleg drift. I den seinare tid er det sett søkjelys på om det gjeldande regelverket gir tilstrekkeleg rom for at omsorgsinstitusjonar kan yte gode tenester til brukarar med særlege behov for kontinuitet, stabilitet og ro.

Reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova skal tene og balansere mange ulike omsyn. Eit hovudformål er å sikre at arbeidstakarane har ei arbeidstid som ikkje påfører dei og den nærmaste familien deira unødige helsemessige eller sosiale belastningar. Lova gir ikkje berre rett til vern mot helseskadelege belastningar, men skal òg sikre arbeidstakarane sosialt velvære eller velferd gjennom tilstrekkeleg fritid og fritid på slike tider av døgnet at dei får høve til å vere saman med familie og venner, og at dei har tid til fritidsaktivitetar. På denne måten gir reglane også uttrykk for eit ønskt velferdsnivå. Regelverket bør vidare fremje arbeidslivsinkludering ved at dei arbeidstidsordningane samfunnet legg opp til generelt, blir utforma slik at flest mogleg kan delta i arbeidslivet og stå i arbeid fram til pensjonsalderen.

Desse omsyna må avvegast mot behovet for at verksemdene skal kunne organisere drifta si effektivt og lønnsamt, og at offentlege verksemdar skal kunne fylle sine funksjonar. Dette har igjen betydning for kundane og brukarane til verksemdene.

Etter departementet sitt syn legg det systemet vi har i dag, med hovudrammer som kan fråvikast ved avtalar eller dispensasjon frå tilsynsstyresmaktene, godt til rette for balanserte løysingar tilpassa forholda i den enkelte verksemda. Departementet meiner det er partane saman som er best eigna til å finne gode og tilpassa løysingar. Departementet meiner at partssamarbeid og medverknad, både på verksemdsnivå, bransjenivå og nasjonalt nivå, er svært viktige føresetnader for eit godt og velfungerande arbeidsliv. Partane har ei særleg viktig rolle når det gjeld arbeidstidsregulering, ettersom avvik frå normalarbeidstidsramma i arbeidsmiljølova som hovudregel skal etablerast gjennom avtale mellom partane. Det at partane har ei slik rolle ansvarleggjer partane, og kan derfor bidra til gode løysingar også på andre område innanfor norsk arbeidsliv. Det gir avtalane legitimitet, samtidig som det styrkjer den rolla organisasjonane spelar, og gir partane reell innverknad på viktige tema i norsk arbeidsliv.

Departementet legg til grunn at det er partane i den enkelte verksemda som kjenner verksemda og dei tilsette sine behov og føresetnader best. Det avtalebaserte systemet vi har, gjer det mogleg for partar i ulike delar av arbeidslivet å tilpasse arbeidstidsreguleringa til forholda i eiga verksemd ut frå denne kunnskapen. Men ein må òg prøve å få til ein balanse i styrkeforholdet mellom avtalepartane. Prinsippet om at avtalar om dei mest vidtgåande arbeidstidsordningane må inngåast av ei fagforeining med innstillingsrett, vil etter

departementet sitt syn på ein betre måte sikre at det blir teke tilstrekkeleg omsyn til helse, velferd og meir langsiktige interesser, og at avtalar ikkje blir etablerte som resultat av press frå arbeidsgivaren eller kortsiktige ønske frå enkelte arbeidstakarar. Det må også forventast at organisasjonane sentralt har større kunnskap om helse- og velferdsmessige konsekvensar av ulike arbeidstidsordningar.

Arbeidstid heng nøye saman med lønn. Ulagleg arbeidstid, skiftarbeid og lange vakter er tradisjonelt kompensert gjennom kortare arbeidstid per veke etter arbeidsmiljølova og gjennom ulike tillegg som er avtalte mellom partane. Som nemnt ovanfor gir arbeidsmiljølova også uttrykk for eit ønskt velferdsnivå, og det er etter departementet si mening i utgangspunktet ikkje urimeleg at det blir kravd kompensasjon for å etablere avvikande ordningar. Det er tale om element i ei avveging mellom interessene til verksemda og interessene til arbeidstakarane som best kan gjerast gjennom samarbeid og forhandlingar mellom partane.

Arbeidsgivarorganisasjonane har teke til orde for at Arbeidstilsynet bør få høve til å gi dispensasjon der partane ikkje blir einige, og der arbeidstidsordninga partane ikkje blir einige om, må reknast for å vere helse- og velferdsmessig forsvarleg. Dei avvegingane som skal gjerast, er samansette og består av fleire element enn i kva grad unntaket er helse- og arbeidsmiljømessig forsvarleg. Departementet vil vidare som over vise til at forhandlingar om arbeidstid ofte er samvovne med forhandlingar om lønn. Det vil setje etatane i ei vanskeleg tvisteløysingsrolle å skulle ta avgjerder i slike saker. Det vil også kunne gå ut over legitimiteten deira som uavhengige tilsyn. Ei slik utviding av dispensasjonsretten vil truleg også kunne bli svært ressurskrevjande, og dermed gå ut over andre viktige tilsynsoppgåver. Elles er det ut frå gjeldande praksis der tilsyna i dag har slik kompetanse grunn til å tru at tilsyna vil vere strengare enn partane når det gjeld dispensasjonar.

Dagens reglar og system er etter departementet sitt syn godt balansert og fleksibelt i den forstand at det gir godt høve til tilpassing til forholda og behova i dei ulike verksemdene. Departementet er sjølv sagt også oppteke av om systemet fungerer godt i praksis, og etter intensjonen. Med den rolla partane har både på lokalt og sentralt nivå, er det viktig at dei tek eit heilskapleg ansvar for at reguleringa av arbeidstid dekkjer behov og interesser både hos arbeidstakarane, brukarane og verksemdene.

23.4 Særleg om høvet til å etablere langturnus-, medlevar- og rotasjonsordningar

Ein del arbeidsgivarar, særleg i helse- og omsorgssektoren, ønskjer å etablere fleire såkalla langturnus- eller medlevarordningar med lange arbeidsøktar, fleire dagar på rad eller samanhengande over døgn, og kortare kvile etterfølgd av lengre samanhengande friperiodar.

Arbeidstilsynet kan gi dispensasjon for visse former for langturnus mv. i denne sektoren, men det føreset mellom anna at partane ikkje sjølve har kompetanse til å avtale slike ordningar (til dømes fordi fagforeininga er for liten eller arbeidstakarane ikkje er organiserte). Den mellombelse forskrifta om medlevarordningar gir høve til å etablere slike ordningar i institusjonar som har særlege behandlings- eller omsorgsoppgåver innanfor rusomsorg og barnevern.

Arbeidsgivarane viser til at langturnus kan ha fordelar for verksemda og brukarar av omsorgstjenester, og for arbeidstakarane i form av lågare sjukefråvær, betre arbeidsmiljø og mindre ufrivillig deltid. Det blir framheva, særleg av arbeidsgivarar i offentleg sektor, at det er problematisk at fagforeiningane på sentralt nivå seier nei til ordningar som er ønskte lokalt, og at avtalemekanismen gjer at det blir vanskeleg å vite om avtalte ordningar kan vidareførast når ein avtaleperiode går ut. Vidare blir det hevda, særleg når det gjeld liknande arbeidstidsordningar som blir brukte ved pendling til store anlegg (rotasjons- eller innarbeidingsordningar) i privat sektor, at dagens system kan vere kostnadsdrivande.

På denne bakgrunnen er det teke til orde for at langturnus-, medlevar- og rotasjonsordningar bør kunne etablerast også på ein annan måte enn ved ein avtale mellom arbeidsgivaren og ei fagforeining med innstillingsrett, til dømes ved utviding av tilsynsstyresmaktene sitt høve til å gi dispensasjon eller ei særskild og meir fleksibel regulering gjennom ei forskrift.

23.4.1 Etablering av avvikande arbeidstidsordningar – særleg om utfordringar og behov i helse- og omsorgssektoren

Det å gi menneske behandling, pleie eller omsorg er ei verksemd som må drivast heile døgnet, heile veka og heile året. Næringsgruppa helse- og sosialtjenester, som mellom anna omfattar helse- og omsorgssektoren,¹ har den nest største prosentdelen tilsette som arbeider i skift- eller turnusord-

ningar (46,6 prosent, mot 51,4 prosent i transport og kommunikasjon).² Prosentdelen som arbeider skift- eller turnus, har vore stabil dei siste åra, men talet på tilsette i næringa har auka, og det er derfor no fleire personar enn før som arbeider skift- eller turnus. Det er forskjellar mellom yrkesgruppene. Tal frå 2007 viser at om lag 86 prosent av alle omsorgsarbeidarar og hjelpepleiarar, om lag 70 prosent av alle sjukepleiarar og om lag 64 prosent av legane arbeider i ei turnusordning.³ Legane har likevel eit vesentleg mindre innslag av kvelds-, natte- og helgevakter.

Helse- og omsorgssektoren⁴ er sterkt kvinne-dominert. Ifølgje tal frå 2009 står kvinner for om lag 80 prosent av alle avtalte dagsverk i denne næringa, mot om lag 45 prosent i alle næringar samla.⁵ Sjølv om Noreg ligg i tet når det gjeld likestilt arbeidsdeling heime, er det framleis slik at mødrene gjer meir av husarbeidet og står for mykje av omsorga for barna.⁶ Behovet hos arbeidstakarane for å kunne tilpasse arbeidstida slik at ho passar med eigen livssituasjon og egne ønske, er derfor stort i denne sektoren.

Deltidsarbeid er meir utbreidd innanfor helse- og sosialtjenester enn i andre næringar, 44 prosent av dei sysselsette arbeider deltid.⁷ Det utgjer over halvparten av kvinnene og ein fjerdedel av mennene. Sektoren er også blant dei næringane som har størst innslag av undersyssette, målt i prosent av alle sysselsette, og av deltidstilsette. Talet på undersyssette personar er vidare langt høgre her enn i andre næringar, ettersom sektoren er så stor.⁸ Langt fleire kvinner enn menn er deltidstilsette i denne sektoren, og undersyssetjinga er dermed noko som først og fremst gjeld kvinner. Sjå elles omtale av dette temaet i kapittel 22.

Den demografiske utviklinga med fleire eldre, endringar i sjukdomsbiletet og høgare krav til

¹ Næringskoden helse- og sosialtjenester omfattar mellom anna helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialtjenester utan butilbod for eldre og funksjonshemma, barneverntjenester, sosialtjenester for rusmisbrukarar utan butilbod og kommunale sosialtjenestekontor.

² Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga 2010

³ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkinga 2007

⁴ NOU 2010: 13. *Arbeid for helse*. Utvalet avgrensar helse- og omsorgssektoren til næringskodane 86 helsetjenester, 87 pleie- og omsorgstjenester, 88.1 sosialtjenester utan butilbod for eldre og funksjonshemma.

⁵ NOU 2010: 13. *Arbeid for helse*.

⁶ Kjeldstad, R. og Lappegård, T. (2009). Likestilling på heimebane: Mest fornøyd med (delvis) likestilling. I: SSB *Samfunnspeilet 23 (1)* og Vaage O.F. (2002). *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000*.

⁷ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga 2010

⁸ Sjå omtale av definisjon av undersyssette i tilstandsbeskrivinga og i kapittel 22 om deltid.

helse- og omsorgstenestene gjer at det er svært viktig med ein rett og god bruk av ressursane. Fleire prognosar konkluderer med at behovet for arbeidskraft i sektoren kjem til å auke sterkt. Det er derfor også viktig at arbeidstakarane oppfattar sektoren som ein attraktivt stad å arbeide.⁹ Dette kan verke positivt på rekrutteringa til desse yrka og til sektoren.

Sektoren skal dekkje mange ulike behov for behandling, pleie og omsorg. I nokre tilfelle kan det oppfattast som ønskjeleg å avvike frå dei normale arbeidstidsrammene for å dekkje særskilte behov for pasientane eller brukarane på ein betre måte. I helse- og omsorgssektoren har det vore foreslått å etablere fleire såkalla langturnus- eller medlevarordningar. Arbeidsgivarar har vist til at langturnus kan ha fordelar for verksemda og brukarar av omsorgstenester. Det blir peikt på at lengre samanhengande vakter gjer det mogleg å ha færre vaktskifte og dermed gi pasientane/brukarane færre personar å ta omsyn til, meir stabilitet og ro og betre høve til å gjennomføre aktivitetar. Det blir også vist til erfaringar med at langturnus har gitt lågare sjukefråvær, betre arbeidsmiljø og mindre ufrivillig deltid.

Tariffavtalane som partane sjølve har inngått, inneber også avgrensingar med omsyn til kva slags arbeidstidsordningar som kan etablerast. Spekter og KS har vidare vist til at det avtalebaserte systemet kan gjere det vanskeleg å få etablert meir ordinære turnusordningar som høver for ordinær drift av til dømes sjukehus og sjukeheimar.

23.4.2 Praksis og erfaringar med gjeldande regelverk

I denne delen av kapitlet blir det gitt eit bilete av korleis arbeidsgivarar og fagforeiningar med innstillingsrett bruker avtalekompetansen sin, og dermed gir det også innsikt i korleis det systemet vi har i dag, fungerer i praksis. Påstanden om at det er eit problem at fagforeiningane sentralt seier nei til ordningar som er ønskte lokalt, gjer det spesielt viktig å undersøkje korleis fagforeiningane sentralt stiller seg til lokale avtaleforslag. I denne delen av kapitlet blir det også gjort greie for korleis tilsyna bruker dispensasjonskompetansen sin, både for å gi eit meir fullstendig bilete av korleis ein kan etablere langturnusordningar mv., og fordi arbeidsgivarar hevdar at dispensasjon frå styresmaktene i større grad enn i dag bør vere eit alternativ til etablering av ein avtale.

23.4.3 Praksis og erfaringar hos partane

Fafo-rapport 2010:42 om arbeidstidsordningar som fråvik arbeidsmiljølova

Arbeidsdepartementet har som ledd i arbeidet med behandlinga av temaet langturnusordningar mv. i denne meldinga gitt Fafo i oppdrag å utarbeide ein rapport om den retten fagforeiningar med innstillingsrett har til å inngå avtalar om unntak frå arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova.

Det kan vere semje om «avtaleforslag» mellom tillitsvalde og arbeidsgivaren lokalt som inneber unntak av ein slik karakter at avtalen må gjerast med fagforeiningar med innstillingsrett. Departementet ønskte først og fremst å undersøkje forholdet mellom slike «avtaleforslag» og den sentrale behandlinga av dei. Rapporten kartlegg omfanget og kjenneteikn ved avtalane og kva for kriterium, vilkår og saksbehandlingsprosessar som ligg til grunn for organisasjonane sine avgjerder om å inngå eller avslå dei. Prosjektet omfattar dei største tariffområda til Norsk sykepleierforbund, LO Stat, Fagforbundet og Fellesforbundet. Teksten nedanfor byggjer på denne rapporten.

Alle organisasjonane som er undersøkte i prosjektet, synest å ha gode rutinar og tydelege kriterium på sentralt nivå for kva avtalane skal innehalde, før dei inngår ein avtale.

Dei aller fleste avtalane byggjer på eit lokalt initiativ og er tilpassa eit lokalt behov for turnus eller rotasjon. Det finst likevel også nokre døme på sentralt initierte *rammeavtalar* som legg føringar for kva for ordningar som blir avtalte.

Arbeidstakarorganisasjonane på sentralt nivå avslår sjeldan lokale avtaleforslag. Fafo går ut frå at dette mellom anna har samanheng med at alle organisasjonane krev lokal semje før avtalen blir send over til det sentrale nivået, at det er ein tett dialog mellom det sentrale nivået og partane lokalt undervegs i prosessen, og at kriteria for avtaleinngåing/godkjenning er kjende på førehand.

I dei tilfella der det er oppnådd semje lokalt, skjer avslag for det aller meste på grunnlag av organisasjonane sine eigne retningslinjer og det organisasjonane meiner er omsynet til helse og velferd for arbeidstakarane, ikkje på bakgrunn av manglande økonomisk kompensasjon. Fafo går ut frå at dette kan kome av at eventuelle forhandlingar om kompensasjon skjer lokalt. Fafo presiserer at dei ikkje har undersøkt dette nærmare i denne undersøkinga.

Fafo skriv vidare:

«Vi har imidlertid registrert at aktører, både på arbeidsgiver- og på arbeidstakersiden, har ulikt

⁹ NOU 2010: 13. *Arbeid for helse*

syn på hvilket omfang og betydning forhandlinger om kompensasjon har. Det er trolig slik at krav om kompensasjon dukker opp i visse sammenhenger og i visse virksomheter. Krav ser ut til å dukke sjeldnere opp i offentlig enn i privat sektor. I noen tilfeller kan uenigheten om krav involvere de sentrale partene, slik tilfellet var i striden om 33,6 timers arbeidsuke innenfor en av rotasjonsordningene i Fellesforbundets områder. I mange tilfeller blir partene lokalt enig om en arbeidstidsordning uten at arbeidsgiver opplever utilbørlige krav.»

Avtalane blir i hovudsak inngått for eitt år om gongen og ofte med krav om evaluering.

Både Fellesforbundet og Fagforbundet har opplevd ein markant auke i talet på fråvik i perioden 2005–2010, og det synest ikkje som at overgangen til den nye arbeidsmiljølova i 2006 elles har ført til nokon vesentleg nedgang i talet på ordningar som inneber avvik frå arbeidsmiljølova.

Fafo peiker også på at omfanget av avtalar om avvikande arbeidstid mellom arbeidsgivarar og fagforeiningar med innstillingsrett varierer innanfor dei ulike tariffområda. Omfanget er størst innanfor LO-NHO-området, og gjeld då rotasjonsordningar brukte under bygging av større anlegg, der arbeidstakarane har nattkvarter utanfor heimen. Innanfor dei andre undersøkte områda er omfanget mykje mindre, i storleiksordenen 10–80 avtalar.

23.4.4 Praksis og erfaringar i Arbeidstilsynet

Når Arbeidstilsynet behandlar søknader om dispensasjon, blir det teke utgangspunkt i dei rammene lova set for dispensasjonskompetansen. I det ligg det òg at fråsegner frå arbeidstakarane om arbeidstidsordninga er eit viktig moment i vurderinga.¹⁰ Det blir gjort ei konkret heilskapsvurdering av korleis arbeidstidsordninga påverkar helsa og velferda til arbeidstakarane, der det mellom anna blir lagt vekt på arten av arbeidet, lengda på arbeidstida, høve til å ta og tilrettelegging for pausar, velferdsmessige fordelar knytte til lengre samanhengande fritid og frihelgar og reisetid til og frå arbeidsstaden. Arbeidstilsynet legg ved si vurdering vekt på kor belastande dei aktive periodane er, og om det er passive periodar. Det blir gjort ei avveging mellom verksemda si interesse av ordninga og dei ulempene eller risikoen

ordninga inneber for helsa og velferda til arbeidstakarane. Ved vurderinga av behova til verksemda blir det dessutan lagt vekt på om dei lange vaktene er ønskjelege av omsyn til tredjeperson, til dømes klientar på behandlingsheimar som har behov for kontinuitet i behandlinga. Dersom etaten er i tvil om ei ordning er helsemessig forsvarleg, blir det ikkje gitt samtykke.

Gjennomsnittsberekning

Retningslinjene for Arbeidstilsynet sin praksis for gjennomsnittsberekning etter arbeidsmiljølova § 10-5 er at det etter ei konkret vurdering kan bli gitt dispensasjon til inntil 10/10,5 timar *aktivt* arbeid i løpet av 24 timar og 60–63 timar i løpet av sju dagar. Pausar der arbeidstakaren ikkje står til disposisjon for arbeidsgivaren, kjem i tillegg.

Det er i enkelte særlege tilfelle gitt samtykke til ei arbeidstid på 12 timar aktivt arbeid. Dette kan vere aktuelt i tilfelle der 12-timarsdagane opptrer berre sporadisk, formålet er innarbeiding av tid for å kunne ha lengre friperiodar, og arbeidstakarane har eit sterkt ønske om å arbeide slik. Samtidig må arbeidet vere lite anstrengjande både fysisk og psykisk, ha eit innslag av passiv teneste eller pause og innebere stor grad av eigenkontroll.

Dette var også praksis for gjennomsnittsberekning etter arbeidsmiljølova av 1977.

Praksis viser at det er gitt samtykke til lengre arbeidsøktar dersom arbeidet til dels er av passiv karakter. Til dømes er det for kontrollromsovervaking gitt samtykke til 12 timars skift 3–4 dagar i strekk, etterfølgt av friperiodar på 3–8 dagar. For flyplassbetjening er det gitt samtykke til 12–13 timars vakter, helst i tilknytning til søndagsdøgnet, då det er færre flyanløp og periodar med passiv teneste, med høve til å kvile. Det blir her berre gitt løyve til enkeltstående vakter. Arbeidstilsynet har i dei seinare åra gitt fleire samtykke til arbeidstid inntil 13 timar i løpet av 24 timar når arbeidet i svært stor grad har vore passivt.

Arbeidstilsynet knyter elles ofte vilkår til slike samtykke, til dømes at det ikkje skal arbeidast overtid i den aktuelle arbeidsperioden, eller om evaluering etter ei viss tid.

Ved søknader om gjennomsnittsberekning etter § 10-5 tredje ledd, som ligg innanfor det partane kan avtale seg imellom, oppfordrar Arbeidstilsynet partane til å bli einige. Saka blir vurdert på ordinær måte dersom partane ikkje blir einige. I vurderinga ser Arbeidstilsynet på bakgrunnen for at ein ikkje har kome fram til ein avtale. Etaten opplever at dette kan vere utfor-

¹⁰ For samtykke etter arbeidsmiljølova § 10-12 sjette og sjuande ledd er det ein føresetnad at arbeidstakarane ønskjer den ordninga det blir søkt om.

drande, sidan det kan vere vanskeleg å vite kva som kan relaterast direkte til helse og velferd for arbeidstakarane, og kva som kan relaterast til andre forhold.

Så langt Arbeidstilsynet kjenner til, er det ikkje gitt dispensasjon til ordningar som arbeidstakarane / dei tillitsvalde ikkje har ønskt, etter at den nye lova blei sett i verk.

Samtykke når det er lang avstand mellom arbeidsstaden og bustaden og for helse- og omsorgsarbeid og vakt- og overvåkingsarbeid

Arbeidstilsynet har fått inn få søknader om dispensasjon knytte til føresegna om dispensasjon når det er lang avstand mellom arbeidsstaden og bustaden og ei heilskapleg regulering er viktig for sikkerheita. Det finst derfor lite praksis.

Det har kome inn i overkant av hundre søknader om dispensasjon for helse- og omsorgsarbeid og vakt- og overvåkingsarbeid som heilt eller delvis er av passiv karakter. Det er gitt samtykke i om lag 75 prosent av sakene, medan om lag 25 prosent blei avviste fordi partane sjølve hadde kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordninga ved tariffavtale. I samband med langturnus i helse- og omsorgssektoren er det gitt løyve til samanhengande helgevakter på inntil 65 timar, med ei gjennomsnittleg arbeidstid på 35 timar per veke. Ved kombinasjon av aktiv kveldsvakt og passiv nattevakt er det gitt løyve til inntil 16 timar samanhengande arbeidsperiodar, av dei 6–8 timar passiv tid. Det blir normalt ikkje gitt samtykke til ei arbeidstid per veke på meir enn 65 timar, men dette kan forlengjast noko ved langturnus.

Praksis knytt til denne føresegna inneber i stor grad ei vidareføring av den praksisen Arbeidstilsynet hadde for gjennomsnittsbereking og unntak frå føresegnene om kviletid ved passivt arbeid etter lova av 1977.

Erfaringar og synspunkt

Arbeidstilsynet får førespurnader frå lokale tillitsvalde som ikkje er fornøgde med dei arbeidstidsordningane som er avtalte på sentralt nivå. Dette gjeld både at sentralt inngåtte avtalar inneber for stort arbeidspress, og at dei er uklare og dermed fører til tolkingsvanskar på lokalt nivå.

Arbeidstilsynet har òg fått førespurnader frå tillitsvalde med spørsmål om rammene for avtalar retten for fagforeningar med innstillingsrett, særleg der tillitsvalde kjenner seg pressa av både andre arbeidstakarar og arbeidsgivaren til å seie

ja til avtalar om lange vakter. Etaten har på bakgrunn av kontakt med arbeidstakarar, arbeidsgivarar og tillitsvalde eit inntrykk av at forhold knytte til ønske om samanhengande fritid, økonomisk kompensasjon og behov hos verksemda i nokre tilfelle får for stor vekt ved vurderinga av om det skal avtalast unntak frå arbeidstidsreglane i lova.

Det er Arbeidstilsynet si oppfatning at saker der partane har avtalekompetanse, men er uenige, i liten grad eignar seg for behandling hos tilsynet.

23.4.5 Petroleumstilsynet

Dei erfaringane Petroleumstilsynet har med alternative arbeidstidsordningar, gjeld først og fremst såkalla rotasjons- eller innarbeidingsordningar. Slike ordningar blir nytta i samband med at arbeidstakarane er innkvarterte borte frå heimen i arbeidsperioden på grunn av avstanden frå anlegget til bustaden. Søknadene gjeld oftast såkalla 12–9-ordningar, med 12 døgn på arbeidsstaden og 9 døgn fri. Det blir vanlegvis søkt om samtykke til gjennomsnittsbereking etter arbeidsmiljølova § 10-5 tredje ledd, slik at den daglege arbeidstida er ca. 10 timar og arbeidstida per veke er på rundt 60 timar, når pausar er trekte frå (netto). Det er normalt lagt opp til 35 timar samanhengande fri frå laurdag ettermiddag til måndag morgon, og arbeidet kan vere kombinert med nattarbeid og/eller søndagsarbeid anten på grunn av arten av arbeidet eller fordi det er inngått avtale med den tillitsvalde til arbeidstakaren om at det er eit særleg eller tidsavgrensa behov for dette. Ordningane er vanlegvis grunngitt med velferdsmessige forhold (lengre periodar heime i staden for fritid på/ved anlegget), og søknadene er nesten utan unntak støtta av representantar for arbeidstakarane. Det er ikkje i alle tilfelle at tillitsvalde har uttalt seg, spesielt når det gjeld utanlandske arbeidstakarar.

For å kunne leggje særleg vekt på omsynet til helse og velferd for arbeidstakarane ved behandlinga av søknader bed Petroleumstilsynet om opplysningar om arbeidsplanen og arten av arbeidet. Petroleumstilsynet legg vidare stor vekt på kva vurderingar arbeidsgivaren har gjort med omsyn til risiko ved det aktuelle arbeidet, og kva for kompenserande tiltak som skal gjennomførast i samband med identifiserte risikofylte arbeidsoppgåver.

Avhengig av risikoen som er identifisert ved arbeidet, og kva for kompenserande tiltak som er sette i verk, blir det normalt gitt løyve til inntil 10

timars dagleg arbeidstid og inntil 60 timar per veke innanfor rammene i arbeidsmiljølova § 10-5 tredje ledd. Men i enkelte tilfelle der arbeidet inneber særskild risiko, blir det ikkje gitt slikt løyve.

I dei seinare åra er det ikkje gitt dispensasjon til arbeidstidsordningar som partane kunne ha inngått på lokalt eller sentralt nivå, der arbeidstakarane ikkje ønskte ei slik ordning.

I samband med utbygginga på Melkøya gav Petroleumstilsynet i 2007 løyve til at det kunne nyttast ei arbeidstidsordning som arbeidstakarorganisasjonane ikkje ønskte å inngå avtale om. Arbeidsgivaren søkte Petroleumstilsynet om likevel å godkjenne ordninga, med den grunngivinga at det var sikkerheitsmessig viktig å leggje til rette for at arbeidstakarane hadde ei heilskapleg regulering av arbeidstida. Vedtaket blei klagt inn for Arbeidsdepartementet av fagforeiningane (SAFE og IE). Departementet heldt oppe vedtaket med grunnlag i sikkerheitsmessige aspekt, men peikte på at styresmaktene skal vere særleg varsame med å gjere vedtak som kan oppfattast som «å gripe inn i forholdet mellom partane». Petroleumstilsynet peiker på at det også kan oppstå interessemotsetningar mellom til dømes økonomiske og velferdsmessige interesser og det å halde oppe eit forsvarleg arbeidsmiljø når fagforeiningar med innstillingsrett behandlar søknadar om unntak.

Erfaringar og synspunkt

Petroleumstilsynet meiner at dei har erfaring for at lokale tillitsvalde ikkje i tilstrekkeleg grad tillegg dei langsiktige helsekonsekvensane vekt når det blir inngått avtalar, eller når søknader om løyve skal drøftast. Velferdsmessige aspekt ved å leggje til rette for pendlarar blir derimot tillagde stor vekt. Støtte til ordninga frå dei tillitsvalde sikrar dermed, slik Petroleumstilsynet vurderer det, ikkje nødvendigvis omsynet til sikkerheits- og helsemessige forhold.

Det er også Petroleumstilsynet si erfaring at det er behov for å stille klarare krav til verksemdene om å vurdere kor forsvarlege ordningane er, og behov for rettleiing om korleis risikovurderinga kan gjennomførast, og kriterium for kva slags arbeidstidsordningar som er forsvarlege ut frå ulike forhold ved arbeidsmiljøet.

23.4.6 Effektar av lange arbeidsøker mv. for helse, arbeidsmiljø og velferd hos arbeidstakarane

Langturnus-, medlevar- og rotasjonsordningar er kjenneteikna av lange arbeidsøker, fleire dagar på rad eller over fleire døgn, som så blir etterfulgte av lengre friperiodar. Som nemnt i punkt 5.3.4 i tilstandsbeskrivinga, har ei rekkje forskingsstudiar dokumentert at lange arbeidsdagar (over 8 timar) er assosierte med redusert yteevne og større risiko for arbeidsulykker. Den forskingsbaserte kunnskapen om andre helseeffektar er ifølgje Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) meir avgrensa. Studiar tyder på at lange arbeidsøker kan gi større risiko for psykiske plager, muskel- og skjelett-plager og hjarte- og karsjukdommar, men desse funna er mindre konsistente.

I innspel frå STAMI blir det peikt på at evna til å arbeide lange skift (meir enn 9 timar som normal arbeidstid) varierer med det fysiske og psykiske uthaldet. Det fysiske uthaldet varierer igjen med alder, kjønn, helse og kondisjon. Enkelte studiar tyder på at eldre og personar med eksisterande sjukdom er meir sårbare for ugunstige effektar av lange arbeidsøker.

Ifølgje STAMI handlar studiar av planlagde lange arbeidsøker som inngår i normale arbeidstidsordningar i all hovudsak om samanlikningar mellom 8 og 12 timars skiftordningar. Ei omfattande samanstilling av studiar om helseeffektar knytte til lange arbeidsøker blei utarbeidd av NIOSH i USA i 2004. Denne litteraturgjennomgangen oppsummerte at 12-timarsskift, eventuelt kombinert med ulike andre jobbkrav (meir enn 40 timars arbeidsveke, tidleg start på dagskift (kl. 0600), tungt arbeid eller arbeid i varme omgivingar), gir større risiko for helseplager, redusert prestasjonsevne eller redusert arbeidstempo.¹¹ Det er likevel vanskeleg å trekkje definitive konklusjonar om forskjellar mellom 8-timarsskift og 12-timarsskift på grunn av forskjellar i arbeidstidsordningane i dei enkelte studiane.

Det er gjennomført enkelte studiar som gjennom spørjeundersøkingar kartlegg mellom anna effektar for helse, arbeidsmiljø og privatliv hos arbeidstakarane slik dei sjølve opplever det.

Fafo har evaluert eit forsøk med bruk av såkalla 3+3-turnus i Bærum kommune.¹² Denne

¹¹ Caruso, C.C. mfl. (2004). *Overtime and Extended Work Shifts: Recent Findings on Illnesses, Injuries, and Health Behaviours*

¹² Nicolaisen, H. og Olberg, D. (2005). *Arbeidstidsordninger. Forsøk med 3+3-turnus og tillitstid i Bærum kommune*

arbeidstidsordninga inneber at dei tilsette arbeider tre dagar og har tre dagar fri. Arbeidstida blir forlengd til 8,5 timar. Tilsette i 100 prosent stilling vil med denne turnusen arbeide 70 dagar mindre enn etter ordinær turnus. 15 av desse dagane kan arbeidsgivaren disponere til bruk ved sjukdom. Arbeidstidsreduksjonen blir på om lag 20 prosent, noko som isolert sett gir auka lønnskostnader for arbeidsgivaren. Tilsette som prøvde 3+3-turnus, opplevde større trivsel på jobben, og om lag alle tilsette som svarte på spørjeundersøkinga, ønskte å halde fram med dette. Halvparten av dei tilsette meinte at 3+3-turnus hadde verka positivt på eigen helsetilstand. 19 av 21 tilsette opplyste at sjansen for å bli utkvilt var blitt betre, dei to resterande svarte «uendra». Dei fleste meinte vidare at 3+3-ordninga gav betre høve til å ta seg av private omsorgsforpliktingar og til å drive med fritidsinteresser. Liknande resultat er oppnådd ved utprøving av 3+3-turnus i Harstad.¹³

Ein AFI-rapport¹⁴ frå 2006 kartlegg og drøftar erfaringane frå eit prøveprosjekt i private barnevernsinstitusjonar som innebar ei arbeidstidsordning med 4 vakt døgn i samanheng, ei veke fri, 3 vakt døgn og ei veke fri. Erfaringane er kartlagde ved hjelp av to spørjeundersøkingar, som blei gjennomførte i 2003 og 2004. Det store fleirtalet av dei tilsette høyrde til aldersgruppa 26–45 år og hadde relativt kort ansiennitet. Undersøkinga viser at tre fjerdedelar av dei som var intervjuet, var fornøgde med arbeidstidsordninga og ville ha valt tilsvarende ordning dersom dei kunne velje fritt. Særleg den påverknaden turnusordninga hadde på arbeidsmiljøet og arbeidsoppgåvene, får gode skussmål. Dei spurde rekna si eiga helse for å vere god, men svært mange opplevde at dei hadde helseplager innimellom. Turnusordninga førte ikkje til vesentleg forverra helsetilstand eller søvnproblem i måleperioden. Søvnvanskar var likevel utbreidde, og var eit vedvarande problem blant dei tilsette. Mellom 30 og 50 prosent opplevde søvnrelaterte plager ofte eller av og til, og dette blei i stor grad oppfatta som arbeidsrelatert. Rundt halvparten rapporterte at dei ikkje fekk eigentid i løpet av dagen. Om lag 17 prosent av dei spurde var negative eller til dels negative til skiftordninga sin påverknad på fritida og privatlivet/familielivet til den enkelte. Også blant dei med mindreårige barn var det fleire som la vekt på dei

positive enn dei negative sidene ved langturnusen.

NOVA¹⁵ gjorde i 2006 ei undersøking av samanhengar mellom ulike arbeidstidsordningar i barnevernsinstitusjonar og mellom anna helse, arbeidsmiljø og velferd for dei tilsette. I rapporten er det vist til at dei tilsette som var intervjuet, jamt over opplyste at dei hadde god helse, men det blei også peikt på belastningar som hadde samanheng med arbeidstidsordningane. Informantane som gjekk langturnus med arbeidsperiodar på meir enn 4 døgn samanhengande, fortalde om lite søvn og kvile og lite høve til å kompensere for dette. Sjølv om også tilsette i moderat langturnus (inntil 4 døgn samanhengande) opplevde mangel på kvile under vakter, rapporterte dei i mindre grad at dei var slitne, enn den førstnemnde gruppa. Dette blei sett i samanheng med at arbeidsperiodane deira gjekk over færre dagar.

Fafo har lagt fram ein første delrapport frå ei evaluering av utprøving av alternative arbeidstidsordningar i fem bufellesskap for utviklingshemma og psykisk sjuke i Bergen kommune.¹⁶ I evalueringa blir ulike alternative ordningar samanlikna med kvarandre og med såkalla tradisjonell todelt turnus, der dei tilsette har både dag- og kveldsvakter og arbeider kvar tredje helg.

Av spørjeundersøkinga går det fram at tilsette ved tenestestadene med medlevarturnus (arbeid over heile døgn) eller langturnus med arbeid (13–14 timar) meir enn 5 dagar i strekk, i størst grad seier at dei er tilfredse med eiga turnusordning. I evalueringa blir det peikt på at årsaka både kan vere turnusen i seg sjølv, men også mellom anna at den spesielle turnusen er med på å trekkje til seg folk som i utgangspunktet er positivt innstilte, og som har eit høgt kompetansenivå. Dei tilsette som arbeider i dei fem forsøksordningane som er undersøkte, skil seg lite frå andre arbeidstakarar. Dei som arbeider i medlevarturnus og langturnus fleire enn fem dagar i strekk, er også mest einige i at arbeidstidsordninga deira lét seg kombinere med famieliv og fritidsaktivitetar. Tilsette med langturnus berre i helgane og tradisjonell turnus er minst einige i dette.

Rapporten konkluderer med at dei alternative arbeidstidsordningane er med på å redusere omfanget av små stillingar. I dei tilrettelagde butene i Bergen kommune med tradisjonell turnus arbeider om lag 50 prosent i full stilling,

¹³ Amble, N. (2008). *Evaluering av 3-3-turnus. Harstad kommune*

¹⁴ Enehaug, H. mfl. (2006). *Sosiale, arbeidsmiljø-, og helsemessige effekter av komprimert arbeidstid*

¹⁵ Pettersen, K.-S. og Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene og behandlingstiltaket MST*

¹⁶ Moland L.E. og Bråthen K. (2011). *Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune. Delrapport*

medan prosentdelen av heiltidsarbeidande varierer frå 75 til 100 prosent i piloteiningane.

Ein fersk litteraturstudie gjord av Fafo¹⁷ ser spesielt på sosiale og helsemessige konsekvensar av arbeidstidsordningar i helse-, pleie- og omsorgssektoren. I tillegg til dei funna som alle-reie er kommenterte her, trekkjer studien fram ein litteraturgjennomgang frå 2010¹⁸ som finn at skiftarbeid i helsesektoren i prinsippet har dei same negative helsemessige konsekvensane som ein finn i andre yrke med skiftarbeid. Men sidan helsesektoren har heilt spesielle arbeidstidsordningar, blir det lagt særleg vekt på søvnproblem og stress hos legar som går såkalla «jour- og beredskapsarbeid». Desse vaktene inneber at arbeidstakaren står til disposisjon for arbeidsgivaren, og det er ei forlenging av vanlege vakter. Forskinga på dette området er dominert av amerikanske og engelske studiar, og hypotesen er at denne arbeidstidsordninga, som vanlegvis inneber nattarbeid, lange vakter og lange arbeidsveker, har negative helsemessige konsekvensar. Til dømes fører såkalla «jourarbeid» til ein auke av depresjon, angst og irritasjon, men det blir påpeikt at det har vore usemje blant forskarane om funna på dette feltet. Fafo viser til slutt til ein nyleg utført studie¹⁹ som har påvist at livskvaliteten blir forbetra dersom lengda på arbeidsvakta blir redusert til maksimalt 16 timar.

23.4.7 Effektar for omsorgs- og behandlingstilbodet

NOVA²⁰ si undersøking om arbeidstidsordningar i barnevernsinstitusjonar omfattar også samanhengen mellom arbeidstidsordning og behandlingmessige resultat. Både tilsette i langturnus og tilsette i ordinær turnus viste til at det er viktig med kontinuitet i samanheng med val av arbeidstidsordning, og begge grupper meinte at deira arbeidstidsordning legg til rette for kontinuitet. Tilsette i langturnus var opptekne av at slike arbeidstider legg til rette for relasjonsbygging. Tilsette i ordinær turnus var opptekne av at turnusen førte til kontinuitet over tid og ein stabil stab.

¹⁷ Moen, S.E., Bråthen, K og Moland, L.E. (2011). *Sosiale og helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordningar i helse-, pleie- og omsorgssektoren. En litteraturstudie*

¹⁸ Kecklund, G., Ingre M. og Åkerstedt T. (2010). *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*

¹⁹ Levine, L.A., Adusmumilli, J. og Landrigan C.P. (2010). Effects of reducing or eliminating resident work shifts over 16 hours: a systematic review. I: *Sleep* 2010;33: 1043-53

²⁰ Pettersen, K.-S. og Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene og behandlingstiltaket MST*

Mellom anna blei det vist til at dei tilsette aldri var lenge borte frå barna, og at turnusordninga gjorde det mogleg å arbeide ved institusjonen over mange år.

NOVA gjennomførte i 2006 òg ei brukarundersøking blant ungdom i langtidsinstitusjonar²¹ som mellom anna tok sikte på å belyse kva arbeidstidsordninga har å seie for korleis ungdommane opplevde kvaliteten på opphaldet sitt. Det viste seg at ungdommane frå institusjonar med tredelt turnus (tre skift per døgn) og kort medlevarturnus (tre døgn på, sju døgn av) svarte likt på ei rekkje spørsmål. Både ekstravakter og det at dei vaksne oppheldt seg for kort tid i institusjonen blei opplevd som eit problem av ungdommane. På den andre sida såg det ut som om ungdom i institusjonar med lang medlevarturnus (dei tilsette kan bu på institusjonen ei veke eller meir i strekk, etterfølgd av lange friøker) var meir avhengige av relasjonen til dei som var på jobb. Hadde dei ein god relasjon, var det bra med lange økter, elles blei periodane med låg trivsel langvarige. Det blir vidare sagt at det ut frå dei innsamla data ikkje kan konkluderast med at ungdommane såg ut til å føretrekkje bestemte former for arbeidstidsorganisering framfor andre.

Fafo si evaluering av langturnusordningar i Bergen kommune²² kartlegg også korleis tilsette og leiarar vurderer den effekten dei alternative arbeidstidsordningane har på funksjonsnivå og trivsel hos brukarane. Nesten alle tilsette i medlevarturnus eller langturnus med meir enn fem dagars arbeid i strekk meiner at den nye arbeidstidsordninga fører til at brukarane blir rolegare, og at funksjonsevna deira blir styrkt.

23.4.8 Behov for endringar?

Departementet ser det som svært viktig at arbeidstidsreglane gir rom for å dekkje ulike og meir spesielle behov hos verksemder og brukarar/klientar, til dømes at omsorgsinstitusjonar har behov for færre vaktskifte og dermed større kontinuitet i omsorga for sårbare brukargrupper. Det er samtidig ikkje ønskjeleg at langturnusordningar mv. skal bli vanlege i norsk arbeidsliv. Unge og friske personar toler lange skift og fleire lange skift på rad betre enn eldre og personar med helseproblem. Omsynet til inkludering tilseier at dei arbeidstidsordningane samfunnet legg opp til

²¹ Gautun, H. mfl. (2006). *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene*

²² Moland L.E. og Bråthen K. (2011). *Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune. Delrapport*

meir generelt, bør vere utforma slik at flest mogleg kan delta og stå i arbeid fram til pensjonsalderen. Vi veit òg at lange skift og fleire lange skift på rad aukar risikoen for feilhandlingar og dermed for ulykker. Sjølv om det førebels ikkje finst tilstrekkeleg sikker kunnskap om helseeffektar elles, meiner departementet at denne uvissa i seg sjølv tilseier at ein er tilbakehalden med å la slike ordningar få stor utbreiing i samfunnet.

Dei ordningane det her er tale om, er arbeidstidsordningar langt utover det vanlege. Det er særleg viktig at slike ordningar blir gjennomførte i samarbeid med arbeidstakarane som dei skal gjelde for. Det er viktig at lokale avtalar ikkje blir pressa igjennom, og at styrkeforholdet mellom partane ikkje er for skeivt.

Det er blitt hevda at «alternative» arbeidstidsordningar kan bidra til å redusere ufrivillig deltid. Reduksjon i bruken av deltidsstillingar kan også vere positivt for brukarane av omsorgstenester, som dermed får færre tilsette å ta omsyn til. Skift- og turnusutvalet peikte på at ei hovudårsak til dei mange deltidsstillingane i helse- og omsorgssektoren er behovet for arbeidskraft i helgane når arbeidstakarane berre arbeider kvar tredje helg. Enkelte alternative arbeidstidsordningar kan føre til meir helgearbeid, til dømes ved lange vakter på laurdag og søndag, og på den måten også gi opning for fleire heiltidsstillingar. I hovudsak kan likevel slikt utvida helgearbeid gjennomførast innanfor dei rammene ein har i dag. Det kan avtalast lokalt eller gjennomførast med dispensasjon frå Arbeidstilsynet også etter gjeldande rett. Det er altså ikkje avhengig av sentralt godkjende langturnusordningar.

Fafo si undersøking av avtalar som er inngått av fagforeiningar med innstillingsrett, tyder etter departementet sitt syn på at fagforeiningane sentralt tek omsyn til lokale og meir spesielle behov hos verksemdar og brukarar/klientar. I rapporten går det fram at dei aller fleste avtalane byggjer på eit lokalt initiativ, og at lokalt initierte forslag til avtalar som blir sende til fagforeiningane sentralt for avtaleinngåing sjeldan blir avslått. Det ser heller ikkje ut til at det blir utøvd eit urimeleg lønnspress i denne samanhengen. Avtalane blir i hovudsak inngått for eitt år om gongen. Rapporten gir likevel ikkje gi svar på om avtaleforslag ikkje blir fremja fordi dei er i strid med retningslinjer på det sentrale nivået og dermed likevel ikkje ville ha ført fram.

Departementet har forståing for at verksemda sjølv og grupper som er avhengige av dei tenesene som verksemdene yter, har behov for føreseielege vilkår og å kunne planleggje drift med

spesielle arbeidstidsordningar over lengre tid. Dei forskingsrapportane som ligg føre, peiker i ulike retningar med omsyn til om langturnus- og medlevarordningar gir betre behandlingmessige resultat enn ordinære turnusordningar. Departementet vurderer det slik at der fordelane ved langturnus- og medlevarordningar er tydelege, vil det nettopp vere dei tilsette som ser dette, og som ut frå sin eigen fagkunnskap vil avtale ei formålstenleg arbeidstidsordning. Det er som nemnt lite som tyder på at fagforeiningane sentralt ikkje tek omsyn til slike lokale vurderingar.

Departementet vil vise til at partane har høve til å inngå avtale om slike arbeidstidsordningar der partane er einige og dei finn det formålstenleg, og regjeringa vil understreke at det er positivt at partane finn fram til gode løysingar, ikkje minst der dette er spesielt viktig for brukarane og klientane i til dømes helse- og omsorgssektoren.

Departementet meiner at det regelverket og det systemet som eksisterer i dag, er godt balansert og fleksibelt i den forstand at det gir høve til tilpassing til forholda og behova i dei ulike verksemdene. Det opnar etter departementet sitt syn også for å etablere ulike typer arbeidstidsordningar, både arbeidstidsordningar det kan vere behov for i særlege tilfelle og arbeidstidsordningar som kan vere med på å redusere ufrivillig deltid. Systemet er likevel sett saman av mange element, og kan opplevast som vanskeleg tilgjengeleg av mange arbeidsgjevarar. Det avgjerande er om systemet fungerer godt i praksis, og at det fungerer etter intensjonen. Med den rolla partane har på både lokalt og sentralt nivå, er det viktig at dei tek eit heilskapleg ansvar for at reguleringa av arbeidstid og lønn dekkjer behov og interesser både hos arbeidstakarane, brukarane og verksemdene.

Departementet meiner på denne bakgrunn at det ikkje er grunn til å gjere endringar i den ordninga som gjeld i dag. Departementet vil følgje utviklinga i partane sin avtalepraksis, og det er viktig at avtalane gir verksemdene, brukarane og dei tilsette nødvendig føreseielege vilkår.

For å kunne følgje avtalepraksisen til partane nøye og for å sikre ei god forståing for at systemet slik det er i dag, faktisk fungerer, er det viktig å få ei god oversikt over kva slags avtalar som blir inngått, og kva slags avtalar som ikkje blir inngått. Debatten om dette temaet har vist at det er mange misforståingar og påstandar baserte på utilstrekkeleg kunnskapsbaserte fakta. Ei betre oversikt over kva for avtalar som finst, vil etter departementet sitt syn kunne stadfeste at det faktisk er få avtaleforslag som blir avslått, og at dei fleste

arbeidstidsordningar som tek omsyn både til arbeidstakarane og brukarane/klientane, blir gjennomførte. Departementet vil derfor vurdere å stille krav om at partane opprettar offentleg tilgjengeleg statistikk for utnyttinga av høvet til å inngå avtale.

Departementet viser til Fafo-rapporten om arbeidstidsordningar som fråvik arbeidsmiljølova. Fafo-rapporten gir uttrykk for at dei aller fleste avtalane byggjer på eit lokalt initiativ og er tilpassa eit lokalt behov for turnus eller rotasjon, og at arbeidstakarorganisasjonane på sentralt nivå sjeldan avslår lokale avtalesforslag. Departementet vil understreke kor viktig det er at partane legg vekt på at avtalane, og spesielt kor lang tidsperiode dei skal gjelde for, gir verksemdene, brukarane og dei tilsette nødvendig føreseielege vilkår, slik at dei kan drive verksemda si på ein god måte og ha føreseielege arbeidsforhold og arbeidstidsordningar. Arbeidstidsordningane er ein viktig del av kontinuiteten i ei verksemd og er grunnlaget for ei god drift. Dette gjeld kanskje særleg der det er pasientar og klientar som skal ha stell og omsorg, og det er i slike tilfelle spesielt viktig å leggje til rette for at avtalane tek omsyn til dette.

For å oppnå meir føreseielege reglar vil departementet gå i dialog med partane for å sjå om partane kan gjere det enklare og meir føreseieleg å bruke desse arbeidstidsordningane over tid.

23.5 Arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling

23.5.1 Innleiing

I dette punktet blir problemstillingar knytte til føreseigna i arbeidsmiljølova om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling drøfta. Etter ei kort innleiing blir reglane på området gjennomgått, etterfølgd av ei oversikt over tidlegare arbeid med spørsmålet. Siste del av underkapitlet inneheld departementet sine vurderingar og forslag.

Ifølgje arbeidsmiljølova er arbeidstakarar i særleg uavhengige stillingar, på same måten som arbeidstakarar i leiande stillingar, ikkje omfatta av arbeidstidsføresegnene, med nokre få unntak. Det vil seie at desse arbeidstakarane ikkje er verna av dei same verneføresegnene som gjeld for ordinære arbeidstakarar, med omsyn til arbeidstid.

Arbeidstakarorganisasjonane har ved fleire høve framheva kor viktig det er at flest mogleg arbeidstakarar er omfatta av arbeidstidsreglane, og dei meiner at dette som hovudregel også bør gjelde for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling.

Organisasjonane hevdar vidare at praksisen i arbeidslivet i samband med denne regelen i mange tilfelle ikkje er i tråd med intensjonen i lova. Det blir vist til at verksemdar definerer arbeidstakarar som særleg uavhengige sjølv om vilkåra i lova ikkje er oppfylte. Det blir også hevda at føreseigna er med på å legitimere forventningar om mykje overtid og uforsvarleg lange arbeidsdagar. Ifølgje arbeidstakarorganisasjonane opplever mange arbeidstakarar det ofte som vanskeleg å seie nei når arbeidsgivaren gjer unntak frå arbeidstidsreglane for enkelte tilsette, og dette har gitt verksemdene høve til å «påleggje» dei større arbeidsbelastningar enn lova i utgangspunktet legg opp til.

Arbeidsgivarorganisasjonane, derimot, meiner at føreseigna om særleg uavhengige arbeidstakarar er viktig for å sikre nødvendig fleksibilitet. Dei viser mellom anna til at dette dreiar seg om arbeidstakarar som sjølve prioriterer oppgåvene sine. Dei bestemmer sjølve kva dei skal gjere, kva som skal delegerast til andre, når arbeidet skal utførast, og korleis arbeidet skal utførast. Arbeidsgivarorganisasjonane peiker på at denne typen arbeidstakarar tradisjonelt ikkje har vore underlagde nokon kontroll av arbeidstida. Dei peiker også på at dette er forhold som ligg til grunn for dei lønns- og arbeidsvilkåra desse gruppene har, og at det derfor er unaturleg at dei blir omfatta av denne typen verneavgivning.

23.5.2 Reglane om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling

Arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling er ikkje omfatta av arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova, med unntak av kravet om at arbeidstidsordningar skal vere slik at arbeidstakarane ikkje blir utsette for uheldige fysiske eller psykiske belastningar, og slik at det er mogleg å ta omsyn til sikkerheit. Arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling er heller ikkje fritakne frå reglane om rett til fritak frå nattarbeid og rett til redusert arbeidstid.

Føreseigna er meint å omfatte arbeidstakarar som ikkje innehar leiarfunksjonar, men som likevel har overordna og ansvarsfulle stillingar. For å falle inn under omgrepet særleg uavhengig stilling er det ikkje nok å kunne kontrollere eiga arbeidstid og/eller ha fleksibel arbeidstid. Ei særleg uavhengig stilling må innebere tydeleg og openbert sjølvstende, eller handlefridom når det gjeld korleis og til kva tid arbeidsoppgåver skal organiserast og gjennomførast. Den nærmare vurderinga av om ein arbeidstakar har ei særleg uav-

hengig stilling, må byggje på ei konkret vurdering.²³

Unntaket frå arbeidstidsreglane har mellom anna vore grunnlagt med at det dreiar seg om arbeidstakarar som i stor utstrekning sjølve kan vurdere behovet for eigen arbeidsinnsats.

23.5.3 Tidlegare initiativ knytte til problemstillinga

Arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling var heller ikkje omfatta av arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova av 1977. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), som blei lagd fram av regjeringa Bondevik II, blei det foreslått at arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling skulle vere omfatta av arbeidstidsreglane, men med individuelt høve til å avtale unntak. Men føresetnadene var noko annleis, ettersom arbeidstidsreglane generelt etter dette forslaget var langt meir liberale. Ved behandlinga av proposisjonen bad Stortinget regjeringa leggje fram ei utgreiing om omfanget og bruken av føresegnene om unntak frå reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova. Stoltenberg II-regjeringa sine seinare forslag, Ot.prp. nr. 24 (2005–2006), reverserte mykje av liberaliseringa av arbeidstidsreglane som var vedtekne på bakgrunn av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). For å unngå utilsikta verknader ved denne reverseringa, blei det samtidig foreslått at arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling skulle haldast utanfor arbeidstidsreglane, som tidlegare. Ved behandlinga av dette lovforslaget merka fleirtalet i Arbeids- og sosialkomiteen seg at det var uttrykt bekymring over at praktiseringa av unntaksføresegnene var i strid med intensjonen i lova. Fleirtalet påpeikte vidare at

«intensjonen om redusert bruk av overtid ligger fast og at regelverket må sikre dette, både når det gjelder avgrensninger i volum på overtiden og i forhold til å begrense andelen som skal unntas fra bestemmelsene».

På denne bakgrunn bad fleirtalet regjeringa om å kome tilbake til korleis avgrensinga kan oppnåast når utgreiinga om omfanget og bruken av føresegnene, som det er vist til ovanfor, låg føre.²⁴

²³ Jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.

²⁴ Innst. O. nr. 18 (2005–2006). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

23.5.4 Undersøkingar om omfanget av unntak frå arbeidsmiljølova

Departementet fekk hausten 2006 Sentio AS (no Sentio Research Norge AS, heretter berre Sentio) til å gjennomføre ei undersøking om kor mange arbeidstakarar som er fritekne frå arbeidstidsreglane fordi dei har ei særleg uavhengig eller leiande stilling. Formålet med utgreiinga var å gi eit anslag over talet på arbeidstakarar som er haldne utanfor føresegnene om arbeidstid, og å få oversikt over fordelinga av desse arbeidstakarane når det gjeld bransje, yrke, utdanningsnivå og kjønn. Det blei gjennomført to separate undersøkingar, der målgruppene var yrkesaktive arbeidstakarar og personalansvarlege / daglege leiarar i verksemder med meir enn to tilsette.

Eit mål på kor mange som reelt sett er omfatta av arbeidstidsreglane, er om overtid blir godtgjort, og om arbeid utover alminneleg arbeidstid blir registrert. Undersøkingane som Sentio har gjennomført, viser at 34 prosent av arbeidstakarane i privat sektor og 30 prosent i offentleg sektor seier at arbeid utover alminneleg arbeidstid ikkje blir registrert. Når arbeidsgivarane blir spurde, opplyser 22 prosent i privat sektor og 11 prosent i offentleg sektor at arbeid utover alminneleg arbeidstid ikkje blir registrert. 21 prosent av arbeidstakarane som arbeider meir enn alminneleg arbeidstid, seier at dei ikkje får noka form for godtgjersle for det. Ifølgje arbeidsgivarane gjeld dette 6 prosent av alle dei som arbeider utover alminneleg arbeidstid.

Når arbeidstakarane sjølve får konkrete spørsmål om kven som er haldne utanfor arbeidstidsreglane, viser undersøkinga at 19 prosent av alle arbeidstakarar meiner dei er haldne utanfor. 12 prosent veit ikkje. 16 prosent av kvinnene seier at dei er haldne utanfor, og 29 prosent av mennene, og klart fleire i privat sektor enn i offentleg sektor. 10 prosent av dei som seier at dei er haldne utanfor, kjenner ikkje årsaka til unntaket. 35 prosent av dei som opplyser at dei er haldne utanfor, seier at dei har ei leiande stilling, medan 41 prosent uttaler at dei har ei særleg uavhengig stilling. Dei resterande nemner andre årsaker til at dei er haldne utanfor, til dømes gjennom forskrift. Unntaka aukar med utdanningsnivået. Ser vi berre på dei som har ei særleg uavhengig eller leiande stilling, utgjer dei som er haldne utanfor, 13 prosent av alle arbeidstakarar. Berekningar Sentio har gjennomført, basert på informasjon om arbeidstid og godtgjering, gir likevel eit noko lågare anslag, 11,7 prosent.

Svara på dei konkrete spørsmåla til personal-sjefar/arbeidsgivarar i norske verksemder om unntak indikerer at i overkant av 7 prosent av alle norske arbeidstakarar er haldne utanfor. Det er ifølgje Sentio ei overvekt av verksemder som rapporterer at dei berre gjer unntak for leiarar, men det er ein tendens til at leiaromgrepet er vidt definert og kanskje blir brukt for å unngå problem med å få stillingar definerte som særleg uavhengige. Også arbeidsgivarundersøkinga viser at det er betydeleg fleire menn enn kvinner som er haldne utanfor, og at det i hovudsak gjeld arbeidstakarar med høg utdanning. Det er ein større prosent av dei private verksemdene som opplyser at dei har tilsette som er haldne utanfor, enn det som er tilfelle hos det offentlege.

Sentio meiner at det kan vere fleire årsaker til dei ulike resultatane i dei to undersøkingane. Mellom anna er omgrepet «særleg uavhengig stiling» komplisert og spørsmåla vanskelege å forstå.

Ifølgje Sentio indikerer undersøkingane også at kunnskapsnivået om lovteksten og innhaldet i omgrepa er lågt. Ei «særleg uavhengig stiling» kan tolkast ulikt av dei ulike partane. For nokre arbeidstakarar kan det innebere at ein forstår omgrepet som ei noko uavhengig arbeidstakarrolle.

Sentio anslår, etter ei samanstilling av materialet, og med ei rekkje atterhald, at prosentdelen arbeidstakarar som er haldne utanfor fordi dei innehar ei leiande eller særleg uavhengig stilling, ligg på om lag 11 prosent.

Dette talet er noko lågare enn det andre undersøkingar om det same temaet har kome fram til. Akademikarane har til dømes vist til tal henta frå medlemsforeininga Tekna si årlege medlemsundersøking frå 2007, som tilseier at 55 prosent av dei yrkesaktive medlemmene i privat sektor er haldne utanfor arbeidstidsreglane. Tilsvarende tal i den same undersøkinga for statleg og kommunal sektor er høvesvis 37 prosent og 36 prosent.

Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO) har vist til tal som tyder på at 40 prosent av ingeniørane i privat sektor ikkje har rett til overtidstillegg.

23.5.5 Departementet si høyring vinteren 2007/2008

Med dette som bakteppe sende det dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet i desember 2007 ut eit forslag til lovendring på høyring. Departementet gav i høyringsbrevet uttrykk for at føresetnaden om at arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling i stor utstrekning sjølve bestem-

mer over arbeidet sitt, faktisk ikkje stemmer for mange av dei som i dag er plasserte som arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling og dermed er haldne utanfor arbeidstidsreglane.

Forslaget inneheldt to alternative løysingar, der den eine gjekk ut på at arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling skal kome inn under reglane i arbeidstidskapitlet, men individuelt ha høve til å avtale unntak frå dei føresegnene dei måtte ønskje. Det andre alternativet var at arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling skal vere omfatta av *nokre* av føresegnene, men framleis vere haldne utanfor enkelte andre føresegner i arbeidstidskapitlet. På same måten som etter det første alternativet blei det foreslått at arbeidstakarar skal ha høve til å avtale unntak frå dei føresegnene dei i utgangspunktet var omfatta av, dersom dei måtte ønskje det.

Høyringsfråsegnene

Høyringsinstansane plasserte seg i grove trekk i to leirar, der arbeidstakarorganisasjonane støtta initiativet, medan arbeidsgivarorganisasjonane var avvisande til ei lovendring. Det viktigaste argumentet frå arbeidstakersida var mellom anna at det blir gjort unntak frå arbeidstidsreglane for svært mange arbeidstakarar i strid med lova. Vidare blei det vist til at hovudgrunngevinga for arbeidstidsreglane er å sikre at arbeidstakarane har ei arbeidstid som ikkje påfører dei og den nærmaste familien deira helsemessige og sosiale belastningar, og at dette må gjelde også for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling. At eit omfattande løyve til å gjere unntak frå lova for arbeidstakarar har likestillingsmessige sider, blei òg trekt fram. Forventningar om mykje overtid og lange arbeidsdagar kan svekkje stillinga til kvinner og sjansane deira til avansement på arbeidsmarknaden, særleg med tanke på at mange kvinner i tillegg til betalt arbeid har omfattande omsorgsoppgåver i eigen heim. Organisasjonane gav uttrykk for at forslaget kunne stimulere kvinner til i større grad enn tidlegare å ta overordna og ansvarsfulle stillingar.

Dei viktigaste argumenta frå arbeidsgivarsida var mellom anna meir byråkratisering, at reglane ville bli for rigide, og risikoen for lønnsdrivande effektar. Det blei vist til at det ville vere urealistisk å påleggje denne gruppa arbeidstakarar å føre ein nøyaktig arbeidstidsrekneskap, som så i ettertid skulle kontrollerast av arbeidsgivaren. På same måten hevda arbeidsgivarsida at det ville vere lite formålstenleg om ein overordna til ei kvar tid skulle vurdere om vilkåra for overtidarbeid er

oppfylte for desse arbeidstakarane. Det blei hevda at departementet sitt forslag ville gjere det nødvendig for mange bedrifter å vende tilbake til ei meir hierarkisk oppbygging av organisasjonen. Dette ville føre til meir byråkrati og større utgifter til administrasjon og kontroll, noko som er lite ønskjeleg. At lønnsdrivande effektar kan oppstå, blei forklart med at eksisterande arbeidsavtalar som har overtidsgodtgjersle innbakt i lønna, då måtte reforhandlast.

Enkelte forskings- og utdanningsinstitusjonar uttrykte ei viss bekymring over forslaget og viste til at dei hadde behov for å kunne ha arbeidstakarar tilsette i særleg uavhengig stilling på generelt grunnlag for bestemte stillingskategoriar. Dette gjaldt spesielt reine forskarstillingar og undervisningspersonell som også driv utstrekt forskingsverksemd. Institusjonane peikte på at slike stillingar nettopp er prega av ei særleg sjølvstendig stilling, der dei tilsette sjølve i stor grad prioriterer kva som skal gjerast, når det skal gjerast, og korleis det skal gjerast. Nokre tok til orde for at dette blir oppfatta som ein del av den akademiske fridommen og blir sett på som eit gode. Enkelte meinte at det er nødvendig for å kunne stimulere, motivere og til slutt levere forskning og undervisning på eit høgt nasjonalt og internasjonalt nivå.

Etter høyringa

Som det går fram av det som er sagt ovanfor, var det delte meiningar om forslaget frå departementet. Arbeidsministeren uttalte i Odelstinget 5. juni 2009 i samband med behandlinga av Innst. O. nr. 84 (2008–2009)²⁵ at høyringa av forslaget om endring av føresegna om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling har vist at saka er komplisert, og at ho splittar partane i arbeidslivet. Arbeidsministeren uttalte vidare:

«Jeg mener at vi bør ta oss tid til å finne en løsning som vi er trygge på vil ivareta arbeidslivets behov på en best mulig måte, og som ikke splitter unødig. Som en forstår, er jeg ikke sikker på at de forslag som har vært på høring, i tilstrekkelig grad gjør det. Jeg vil derfor arbeide videre med saken.»

23.5.6 Korleis ta tak i utfordringane?

Ei forsvarleg arbeidstid er viktig for å sikre helse, velferd og livskvalitet for den enkelte, men også viktig som premiss for samfunnet sin tilgang på arbeidskraft. Det er departementet si oppfatning at praktiseringa av føresegna om arbeidstid for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling i for mange tilfelle ikkje er i tråd med intensjonen i lova, slik at enkelte arbeidsgivarar definerer arbeidstakarar som særleg uavhengige utan at vilkåra i lova er oppfylte. Tilsyn utført av Arbeidstilsynet peiker også i den retning. Det fører til at desse arbeidstakarane står utan det vernet dei etter lova har krav på.

Departementet meiner framleis at høyringa og det etterfølgjande arbeidet har vist at saka er vanskeleg og verkar splittande. Arbeidslivet er mangfaldig, med mange ulike bransjar og verksemd, og det har vist seg utfordrande å finne ei løysing som treffer godt i alle tilfelle.

På same tid som departementet har behandla saka, har Arbeidstilsynet ført tilsyn med ein del verksemd i revisjons- og advokatbransjen, med spesiell vekt på problemstillinga knytt til arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling. Det er departementet sitt inntrykk at dette alt har sett spor etter seg i dei nemnde bransjane, og at fleire verksemd har teke grep for å tilpasse praksisen sin slik at han kjem i tråd med regelverket. Departementet meiner at dette kan gi grunn til å tru at ein kan oppnå slike effektar også i andre bransjar dersom Arbeidstilsynet utvidar tilsynsverksemda si til å omfatte desse andre bransjane.

Utfordringane knytte til arbeidstida for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling er ei viktig oppgåve framover.

Departementet har med utgangspunkt i momenta ovanfor kome til at det ikkje er føremonsteneleg å forfølgje sporet med lovendring. Det viktigaste er at Arbeidstilsynet held fram med kontrollverksemda si på området. Arbeidstilsynet sitt arbeid i den siste tida ser ut til å ha gitt gode resultat så langt.

Arbeidstilsynet må i tillegg vidareføre arbeidet med å spreie kunnskap og informasjon om rett forståing av regelen om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling. Departementet meiner òg at det er viktig å følgje utviklinga på feltet. Derfor blir det teke sikte på å gjennomføre ei ny evaluering av tilstanden i arbeidslivet på dette området.

²⁵ Jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

24 Permittering

24.1 Innleiing og bakgrunn

I norsk arbeidsliv er permittering eit viktig og betre alternativ enn oppseiing og nedbemanning i periodar med vanskelege konjunkturar. Ei permittering er ein mellombels suspensjon av dei forpliktingane arbeidsgivaren og arbeidstakaren har i eit arbeidsforhold, og ei permittering gir verksemdene høve til å tilpasse arbeidsstyrken dersom det mellombels ikkje er arbeid å utføre, utan at arbeidstakarane må seiast opp.

Partane i arbeidslivet har over mange år utvikla permitteringsinstituttet til ei ordning som sikrar verksemdene fleksibilitet og høve til hurtige endringar når marknaden svingar. For verksemdene er det viktig at kompetansen til dei tilsette ikkje forsvinn ved mellombels stans eller reduksjon i drifta, og at ein raskt kan ta opp att normal drift. For arbeidstakarane er permitteringsinstituttet ei viktig ordning for å unngå oppseiingar i verksemdar der det oppstår vanskar mellombels.

I den seinare tid har fleire teke til orde for at permitteringsinstituttet bør lovfestast. Seinast i januar i år blei det fremja to private lovforslag i Stortinget om lovregulering av permittering. Bakgrunnen for dette synest mellom anna å vere ei avgjerd i Borgarting lagmannsrett i mai 2010, som av forslagsstillarane blir oppfatta slik at det ikkje blir stilt krav til verksemda si saksbehandling eller til dokumentasjon i samband med permittering.

I representantforslaga blei det foreslått å lovregulere både sjølv høvet til å permittere og saksbehandlingsreglane før ei permittering i eit eige kapittel i arbeidsmiljølova. Som grunngeving for forslaga er det mellom anna vist til at uorganiserte arbeidstakarar ikkje har dei same rettane som dei organiserte, og at dei uorganiserte dermed blir diskriminerte og er rettslause i arbeidslivet på dette området. Etter representantane sitt syn tilseier dette at det er nødvendig med ei lovfesting for å sikre rettane i arbeidslivet for alle arbeidstakarar.

24.2 Kva veit vi om bruk av permittering?

Ved utgangen av januar 2011 er det ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet noko over 11 100 permitterte arbeidssøkkjarar. Dei utgjer 0,4 prosent av arbeidsstyrken. Dei permitterte fordeler seg 60/40 på høvesvis heilt permitterte og delvis permitterte. Dette er nesten 5000 færre enn på same tidspunkt i 2010, noko som utgjer ein nedgang på 31 prosent. Omfanget er nær halvert frå toppen sommaren 2009.

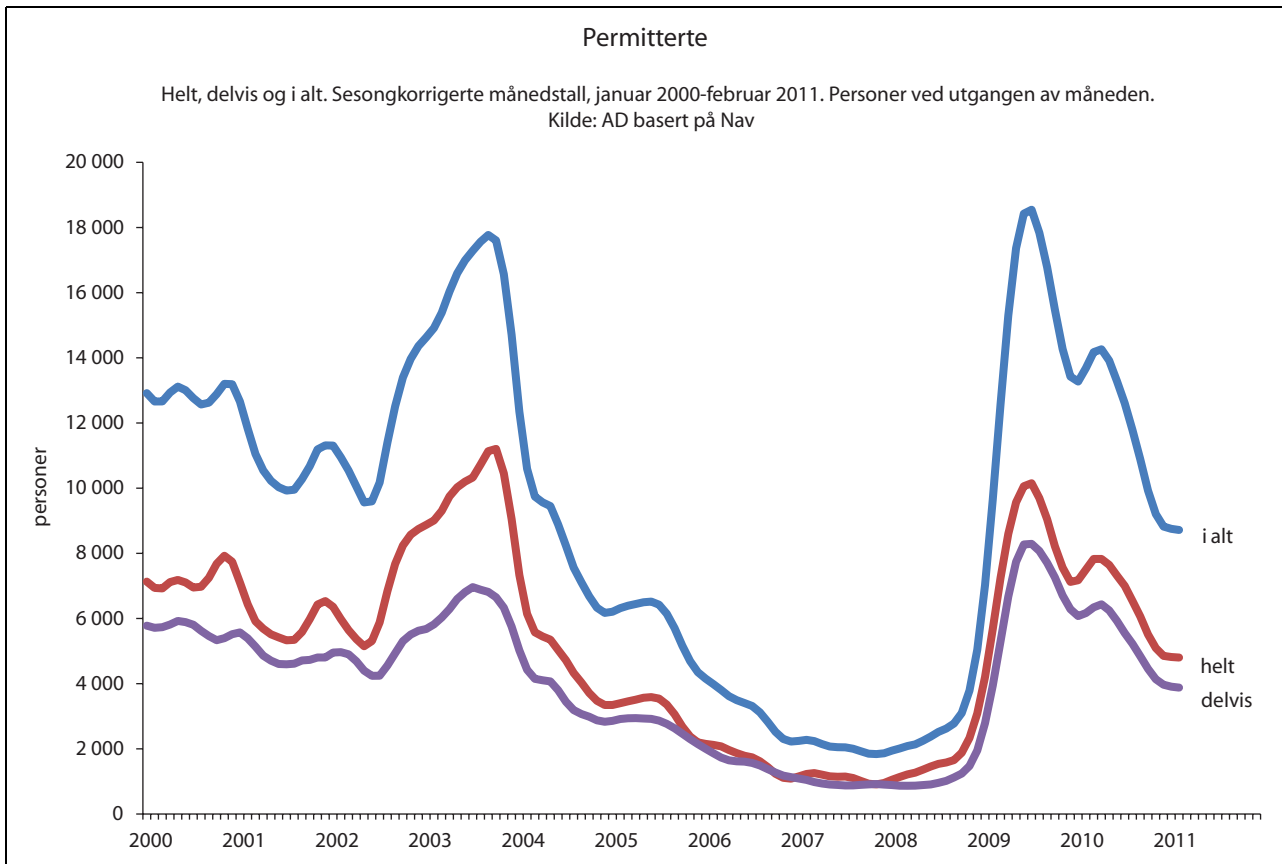
Tal frå Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også korleis omfanget av permitteringar fordeler seg på yrkesbakgrunn i januar 2011. Permitteringar blir først og fremst nytta i bransjane bygg/anlegg og industri. Omkring 60 prosent av alle permitterte har bakgrunn frå desse bransjane. Bruk av permitteringar i bygg/anlegg og industri må mellom anna sjåast i samanheng med at dette er bransjar som opplever stor variasjon over tid i etterspørselen. Elles fordeler permittering seg i liten skala over fleire bransjar i privat sektor. I akademiske yrke blir permitteringar nytta i svært liten grad.

Departementet har ikkje sikker informasjon om kor stor del av dei permitterte som er organiserte, eller om dei aktuelle permitterte er omfatta av tariffavtale. Men tal henta frå SSB¹ viser at tariffavtaledekninga i bygg/anlegg og industri, der permitteringar bli nytta i størst grad, generelt er høg. I bygg/anlegg, el og kraft er dekninga 60 prosent, og i oljeutvinning og industri er tariffavtaledekninga 70 prosent.

24.3 Rettstilstanden i dag

Ei permittering inneber ein mellombels suspensjon av dei pliktene partane har i eit arbeidsforhold, og gir verksemdene høve til å tilpasse arbeidsstyrken dersom det mellombels ikkje er arbeid å utføre, utan at arbeidstakarane av den grunn må seiast opp. Arbeidsforholdet består i

¹ Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkinga 3. kvartal 2008



Figur 24.1 Permitterte – heilt, delvis og i alt. Sesongkorrigererte månedstal, januar 2000 – februar 2011. Personar ved utgangen av månaden

Kjelde: AD basert på NAV

permitteringsperioden sjølv om lønns- og arbeidsplikta fell bort.

Det er ingen lovreglar som uttrykkeleg regulerer bruken av permittering, verken når det gjeld sjølve høvet til å permittere eller korleis arbeidsgivaren skal gå fram i samband med ei permittering. Men permitteringslønnslova frå 1988 regulerer arbeidsgivaren si lønnsplikt under permittering. I denne lova blir permittering definert som det forholdet at arbeidstakaren mellombels blir fritaken for arbeidsplikt i samband med driftsinnskrenking eller driftsstans, anten dette er bestemt einssidig av arbeidsgivaren eller ved avtale i det enkelte tilfellet. Lova har reglar om utrekning av permitteringslønn og om den perioden arbeidsgivaren er fritaken for lønnsplikt. Samtidig har kapittel 4 i folketrygdlova, «Dagpenger under arbeidsløshet», og tilhøyrande forskrifter føresegner om at permitterte på visse vilkår blir omfatta av dagpengeregelverket i den perioden arbeidsgivaren er fritaken for lønnsplikt. Det at styresmaktene har høve til å regulere lønnsplikta, er i stort omfang blitt nytta som eit arbeidsmarknadspolitisk verkemiddel ved konjunktursvingingar.

Det følgjer vidare av oppseiingsreglane i arbeidsmiljølova at ein arbeidstakar som er permittert utan lønn i samband med driftsinnskrenking eller driftsstans, kan gå til oppseiing med ein oppseiingsfrist på 14 dagar, rekna frå arbeidsgivaren får oppseiinga i hende. Dette gjeld uavhengig av kva for ein frist som følgjer av lova eller av ein avtale.

Mange tariffavtalar, til dømes Hovudavtalen mellom LO og NHO, har også reglar om permittering, mellom anna om høve til å permittere og saksbehandlingskrav i den samanheng.

Høvet til å permittere har sikker forankring i sedvanerett, som er utvikla gjennom rettspraksis og praksis i arbeidslivet. Det er seinast i ein dom frå Borgarting lagmannsrett frå 13. januar 2011 lagt til grunn at hovudtrekka i Hovudavtalen mellom LO og NHO «... må anses som uttrykk for generelle prinsipper som kommer til anvendelse så langt de passer også utenfor avtalens virkeområde». Retten slår fast at sjølv om det ikkje kan krevjast at Hovudavtalen blir følgd i detalj utanfor verkeområdet for avtalen, må ei permittering vere sakleg grunnsett i forhold ved verksemda, ho må berre

nyttast som eit mellombels tiltak, utveljinga av dei som skal permitterast, må vere basert på kriterium som er saklege, og som kan etterprøvast, og saksbehandlinga elles må sikre interessene til den tilsette på ein forsvarleg måte.

24.4 Bør høvet til å permittere og saksbehandlingsreglane ved permittering lovfestast?

Det er viktig med gode prosessar og rutinar i samband med endringar i bemanningssituasjonen i verksemdene. Dette gir grunnlag for gode avgjerder og forståing for synspunkta til kvarandre, noko alle partar er tente med. Arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane spelar nettopp ei viktig rolle for å fremje gode og trygge arbeidsforhold, og legg gjennom dette grunnlag for eit vel fungerande arbeidsliv. Eit sentralt område for partane i arbeidslivet er inngåing av tariffavtalar. Det er ikkje uvanleg, snarare heilt normalt, at tariffavtalane etablerer eigne, tilpassa ordningar og regulerer sider ved eit arbeidsforhold som lovgivinga ikkje gjer. Dette er ein sjølvsgd konsekvens av den frie forhandlingsretten, og slik må det framleis vere. Sjølv om det er fleire døme på at tariffesta ordningar har vore forløparar for lovgiving, kan det ikkje vere nokon automatikk i at ordningar som følgjer av tariffavtalane, skal gjerast gjeldande for arbeidslivet generelt. Departementet kan derfor ikkje seie seg einig i påstanden om at ikkje-organiserte arbeidstakarar blir diskriminerte ved at organiserte arbeidstakarar forhandlar fram eigne ordningar.

I tillegg til dei generelle vilkåra for rett til dagpengar, er det etter folketrygdlova eit vilkår at grunnen til permitteringa er «mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke». Vilråa blir praktiserte strengt, fordi ein gjennom avtalar elles i for stor utstrekning kan velte lønnskostnader over på trygda. Sidan det i prinsippet er avtalefridom når det gjeld vilråa for å permittere tilsette, kan det oppstå tilfelle der permitteringsårsaka ikkje gir rett til dagpengar. Ein kunne tenkje seg at meir samsvar mellom vilråa for å permittere og vilråa for dagpengar kunne gjere det meir føreseieleg for partane og dessutan lette vurderinga av søknader om dagpengar i Arbeids- og velferdsetaten. Det er likevel vanskeleg å tenkje seg ei lovregulering av høvet til permittering utan at det blir opna for å avtale avvik ved tariffavtale, ettersom dette er svært utbreidd i dag. Dermed vil det framleis kunne skje avvik frå vilråa i folketrygdlova.

Det er vidare svært ulike behov for permittering i ulike delar av arbeidslivet. Permittering som tiltak har vakse fram i konjunktur- og sesongprega sektorar i arbeidslivet og blir først og fremst brukt innanfor bygg og anlegg og industri. 60 prosent av dei permitterte har bakgrunn frå desse bransjane. Dette medverkar til at permittering er eit tema som eignar seg for nærmare regulering i tariffavtalar mellom dei partane dette gjeld. Tariffavtale-regulering gjer også at partane sjølv er med på å drøfte dei nærmare behova og om vilkåra for permittering er oppfylte.

Dei sedvanerettslege reglane har gitt og gir framleis dei uorganiserte arbeidstakarane eit godt vern ved permittering. Dommen frå Borgarting lagmannsrett i januar i år oppsummerer den rettslege situasjonen om permittering og viser at uorganiserte ikkje står rettslause ved permittering. Mellom anna Arbeidstilsynet gir god informasjon om ordninga på nettsidene sine.

Departementet meiner etter ei samla vurdering at det ikkje er behov for ei lovregulering av permitteringsinstituttet.

Etter departementet sitt syn er det viktig med eit regelverk som legg til rette for eit godt arbeidstakarvern. Kritikken av den ulovfesta rettstilstanden når det gjeld permittering, har spesielt retta seg mot i kva grad arbeidstakarane får informasjon og høve til drøfting av situasjonen før varselet om permittering.

Ein meir generell innfallsvinkel til dei problemstillingane som er knytte til spørsmålet om regulering av permittering, vil vere å sikre alle arbeidstakarar rett til god informasjon og rett til drøfting. I kapittel 14 i meldinga, som tek for seg partssamarbeid, medverknad og medbestemming, blir det reist spørsmål om det er grunnlag for å utvide reglane i arbeidsmiljølova om informasjon og drøfting til å omfatte verksemder som sysselset færre enn 50 arbeidstakarar. I dag gjeld drøftingsplikta berre for dei med minst 50 arbeidstakarar. Drøftingsplikta gjeld særleg den aktuelle og forventa utviklinga, bemanningssituasjonen og vesentlege endringar i arbeidsorganisering og tilsetjingsforhold i verksemda. Bruk av permittering er omfatta av dette. Behovet for drøfting av slike spørsmål med dei tilsette er i stor grad uavhengig av storleiken på verksemda. Departementet tek derfor sikte på å sende på høyring forslag om ei endring i verkeområdet for reglane. Dersom eit slikt forslag blir vedteke, vil det innebere at fleire verksemder så tidleg som råd vil måtte informere og drøfte planar om permittering med dei tillitsvalde. Tillitsvalde vil etter arbeidsmiljølova også omfatte representantar for dei tilsette i verksemder som ikkje er bundne av tariffavtale.

Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Arbeidsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Arbeidsdepartementet av 26. august 2011 om Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit, blir send Stortinget.

Litteraturliste

- Aasen, T.B. (red.), Bjørtuft, Ø., Gløersen, E., Hilt, B., Humervelt, S., Kongerud, J. et al. (2007). *Yrkesbetinget kronisk obstruktiv lungesykdom (KOLS): Klinikk, eksponering, forebygging, årsaksvurdering, trygd og forsikring*. Bergen/Oslo/Trondheim: Den norske legeforening. Henta frå: <http://www.legeforeningen.no/id/116038.0>
- Ahlbom, A., Feychting, M., Green, A., Kheifets, L., Savitz, D.A. og Swerdlow, A.J. (2009). Evidence om mobile phones and tumor risk: A review. I: *Epidemiology*. 20(5):639–52.
- Ahlbom, I.C., Cardis, E., Green, A., Linet, M., Savitz, D. og Swerdlow, A. (2001). Review of the epidemiologic literature on EMF and Health. I: *Environ Health Perspect*. 109 (Suppl. 6) 911–33.
- Albertsen, K., Kauppinen, K., Grimsmo, A., Sørensen, B.A., Rafnsdóttir, G.L. og Tomasson, K. (2007). *Working time arrangements and social consequences – What do we know?* TemaNord 2007:607. København: Nordic Council of Ministers. Henta frå: <http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2007-607/>
- Allebeck, P. og Mastekaasa, A. (2004). Risk factors for sick leave – general studies. I: *Scandinavian Journal of Public Health*, 32 (Suppl.t 63), 49–108. Henta frå: http://sjp.sagepub.com/content/32/63_suppl/49.full.pdf+html
- Alsos, K. og Ødegård, A.M. (2007). *Sikre Norges fremtid på minstelønn: Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanleggene på land*. Fafo-rapport 2007:32. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20032/20032.pdf>
- Amble, N. (2006). *Forsøk med arbeidstidsordninger og arbeidstidsendringer i turnusarbeid – innspill*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/arbeidstid/innspill-forsok-med-arbeidstidsordninger.html?id=417703>
- Amble, N. (2008a). Ikke fullt og helt, men stykkevis og delt: Om det uønskede deltidsarbeidets vesen. I: *Søkelys på arbeidslivet* 25(3), 367–380. Henta frå: <http://www.samfunnsforskning.no/Media/Publikasjoner-fulltekst/Soekelyset/Soekelyset-2008-3/Soekelyset-2008-3-Amble>
- Amble, N. (2008b). *Evaluering av 3-3-turnus. Harstad kommune*. AFI-notat nr. 2/2008. Oslo: AFI.
- Amble, N. (2008c). *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering*. Utrykt vedlegg til NOU 2008: 13. AFI-notat 4/08.
- Andersen, B. og Byrkjeland, M. (2001). *Industrielle endringsprosesser og organisasjonsutfordringer*. Fafo-rapport 2001:348. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/348/348.pdf>
- Andersen, R.K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J.H. og Ødegård, A.M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20136/20136.pdf>
- Andersen, R.K., Bråten, M., Gjerstad, B. og Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer*. Fafo-rapport 2009:51. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20136.pdf>
- Andersen, R.K., Bråten, M., Eldring, L. og Ødegård, A.M. (2010). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Underveisrapportering*. Fafo-notat 2010: 24. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/10120/index.html>
- Arbeidstilsynet (2004). *Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv (AIFA)*. [Oslo]: Arbeidstilsynet. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/rapport.html?tid=79121>
- Arbeidstilsynet (2007). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid*. Veiledning 588. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=91478>
- Arbeidstilsynet (2009). KOMPASS Info nr. 10/2009 – Avdeling for dokumentasjon og analyse. DAT.
- Arbeidstilsynet (2010). Nytt fra arbeidstilsynets sykdom og skaderegister. Faktaark nr. 2 – 2010. <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=217336>
- Arbeidstilsynet (2011). *Årsrapport 2010*. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=229627>

- Backlund, A.M., Björnstig, U., Pilch, J. og Larsson, T.J. (1988). *Arbetsulycksfallens lokale epidemiologi: Tre sätt att mäta arbetsskadeproblemet*. IPSO Factum 1988:12. Stockholm: IPSO (Institutet för personsäkerhet & olycksfallsforskning).
- Bara, A.C. og Arber, S. (2009). Working shifts and mental health – findings from the British Household Panel Survey (1995–2005). I: *Scandinavian Journal Of Work Environment & Health*, 35(5), 361–367.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2009). *Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering: Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten*. [Oslo]: Barne- og likestillingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=562842>
- Bakken, R. (2009). *Englevakt. Rekruttering til en eldreomsorg i krise*, Forlaget Manifest.
- Berge, C. (2010). Uendret sykefravær siden 2001. I: *Samfunnsspeilet*, 24(2). Henta frå: <http://www.ssb.no/ssp/utg/201002/03/>
- Bergh, T. (1991). *Medbestemmelse som etterkrigs-historisk forskningsfelt*. LOS-senter Notat 91/44. Bergen: LOS-senteret.
- Bergh, T. (2010). *Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år*. [Oslo]: LO Media. Presentasjon av boken tilgjengelig på internettadressen: <http://www.lo.no/Hovedavtalen-75-ar/ye-perspektiver-pa-Hovedavtalen-LO-NHO/>
- Bjørnson, Ø. (2003). Kamp og krise: framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900–1940. I: Heiret, J., Korsnes, O., Venneslan, K. og Bjørnson Ø., *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjørnstad, R., Fredriksen, D., Gjelsvik, M.L. og Stølen, N.M. (2008). *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986–2025*. Rapport 2008:29. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp_200829/rapp_200829.pdf
- Bjørnstad, R., Gjelsvik, M.L., Godøy, A., Holm, I. & Stølen, N.M. (2010). *Demand and supply of labor by education towards 2030: Linking demographic and macroeconomic models for Norway*. Rapport 2010:39. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/english/subjects/06/01/rapp_201039_en/rapp_201039_en.pdf
- Blekesaune, M. og Solem, P.E. (2005): Working conditions and early retirement: a prospective study of retirement behavior. I: *Research on Aging*, 27(1): 3-30.
- Blom, S. og Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008:5. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200805/rapp_200805.pdf
- Bonde, J.P. (2008). Psychosocial factors at work and risk of depression: A systematic review of the epidemiological evidence. I: *Occupational and Environmental Medicine*, 65(7), 438–45. Henta frå: <http://oem.bmj.com/content/65/7/438.full.pdf>
- Bonzini, M., Coggon, D. og Palmer, K.T. (2007). Risk of prematurity, low birthweight and pre-eclampsia in relation to working hours and physical activities: A systematic review. I: *Occupational & Environmental Medicine* 64(4), 228–43. Henta frå: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2078455/pdf/228.pdf>
- Borgan, J. (2009). *Yrke og dødelighet 1960–2000*. Rapport 2009:5. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/emner/02/02/10/rapp_200905/rapp_200905.pdf
- Brage, S. og Thune, O. (2008). Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006. I: *Arbeid og velferd* 2008:3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Henta frå: <http://www.nav.no/200444.cms>
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2008). When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633–676.
- Bøggild, H. og Knutsson, A. (1999). Shift work, risk factors and cardiovascular disease. I: *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 25(2), 85–99. Henta frå: http://www.sjweh.fi/show_abstract.php?abstract_id=410
- Bråten, M. (2009). *Evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven: Første funksjonsperiode 2006–2008*. Fafo-rapport 2009:3. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20093/20093.pdf>
- Bråten, M., Andersen, R.K., Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20062/20062.pdf>
- Bråthen, M. og Vetvik, K. (2004). *Sykefravær og uførepensjon blant innvandrere ansatt i storbykommuner*. Rapport 2004:26. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/emner/06/02/rapp_200426/rapp_200426.pdf

- Caruso, C.C., Hitchcock, E.M., Dick, R.B., Russo, J.M. & Schmit, J.M. (2004). *Overtime and Extended Work Shifts: Recent Findings on Illnesses, Injuries, and Health Behaviours*. NIOSH Publication 2004:143. Cincinnati: US Centers for Disease Control, National Institute for Occupational Safety and Health. Henta frå: <http://www.cdc.gov/niosh/docs/2004-143/pdfs/2004-143.pdf>
- Caruso, C.C. og Waters, T.R. (2008). A review of work schedule issues and musculoskeletal disorders with an emphasis on the healthcare sector. I: *Industrial Health*, 46(6), 523–534.
- Clarke, S.P., Douglas, R.N., Sloane, M. & Aiken, L.H. (2002). Effects of Hospital Staffing and Organizational Climate on Needlestick Injuries to Nurses. I: *American Journal of Public Health*, 92(7), 1115–1119.
- Colbjørnsen, T. (2006) Hva gjør omstilling med arbeidsmiljø og arbeidsglede? I: Heum, P. mfl. (red.) *Arbeidsliv i omstilling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Colman, H.L., Stensaker, I. & Tharaldsen, J.E. (2011). *A Merger of Equals? The Integration of Statoil and Hydro's Oil & Gas Activities*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dahl, K., Skaugset, N.P., Thomassen, Y. (2005). *Proficiency Testing for Measurement of Total Mass and Elements in Workplace Air Filters: Round 11*. STAMI-rapport, 6(8). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt. Henta frå: <http://bilder.bibits.no/stami/STAMI-rapp/2005/05nr.8.pdf>
- DeMaria, A.T. (1980). *How Management Wins Union Organizing Campaigns*. New York: Executive Enterprises Publications Co.
- Departementene. (2009). *Ulykker i Norge. Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014*. Publikasjon I-1146. Oslo: Departementene. Henta frå: http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Vedlegg/Ulykker_i_Norge-hefte.pdf
- Department of the Interior. (2010). *Increased Safety Measures for Energy Development on the Outer Continental Shelf*. Department of the Interior. Sjå <http://www.doi.gov/deepwater-horizon/loader.cfm?csModule=security/getfile&PageID=33598>
- De Raeve, L., Kant, I., Jansen, N.W.H., Vasse, R.M., Brandt, P.A. (2009). Changes in mental health as a predictor of changes in working time arrangements and occupational mobility: Results from a prospective cohort study. I: *Journal Of Psychosomatic Research* 66(2), 137–145.
- Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. (2010). *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010: Kortversjon: Foreløpig rapport*. Henta frå: http://www.regjeringen.no/pages/2387102/TBU_2010_forelopig_kort.pdf
- Direktoratet for arbeidstilsynet. (2009). *Arbeidsskadedødsfall: Utviklingstrekk og Arbeidstilsynets aktivitet*. Trondheim: Arbeidstilsynet. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=210415>
- Direktoratet for Arbeidstilsynet. (2010a). *Arbeidsskadedødsfall: Utviklingstrekk og Arbeidstilsynets aktivitet*. Trondheim: Arbeidstilsynet. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=210415>
- Direktoratet for Arbeidstilsynet. (2010b). *Kartlegging av produksjon, import og bruk av nanoteknologiske produkter i Norge: Sluttrapport*. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet. Henta frå: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=221217>
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2010c). *Slik skjedd dødsulykkene 2009*. Arbeidstilsynet.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2011). *Slik skjedd dødsulykkene 2010*. Arbeidstilsynet.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Evaluering av tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land. Er grensesnittene Ptil-DSB og Ptil-SFT hensiktsmessige?* Difi-rapport 2010:7. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Henta frå http://www.difi.no/filearchive/difirapport-2010-07-evaluering-av-tilsynsordningen-for-hms-paa-petroleumsanlegg-paa-land_2.pdf
- Dreyer, L., Andersen, A., Pukkala, E. (1997). Avoidable cancers in the Nordic countries; Occupation. I: *APMIS. Suppl. 105(Suppl. 76)*, 68–79.
- Due, J., Madsen, J.S. og Pihl, M.D. (2010). *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation 2010:1. København: LO. Henta frå: http://www.lo.dk/kontakt/Bestilpublikationer/LOdokumentation/~/_/media/Publikationer/Publikations%20filer/LOdokumentation/2106_LOdok_1_2010DenFaglOranisering.ashx
- Dæhlen M. og Nyen T. (2009) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Levevilkårsmonitoren 2009*. Fafo-notat 2009: 22. Oslo: Fafo
- Dølvik, J.E., Eldring, L., Friberg, J.H., Kvinge, T., Aslesen, S. og Ødegård, A.M. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport:548. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/548/548.pdf>

- Ebbinghaus, B. og Visser, J. (1999). When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe. I: *European Sociological Review*, 25(2), 135–158
- Econ. (2005). *Innovation i viden-service: Utarbeidet for Ministeriet for Videnskap, Teknologi og Udvikling*. ECON-rapport 2005:105. København: Econ. Henta frå: http://www.econ.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?iProjectId=6417
- Econ Pöyry. (2009). *Bemanningsbransjen: Struktur, utvikling og rolle*. ECON-rapport 2009:083. Oslo: Econ Pöyry. Henta frå: http://www.econ.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?iProjectId=6879
- Econ Pöyry. (2010). *Allmenngjøring av tariffavtaler: Sluttrapport*. ECON-rapport 2010:002. Oslo: Econ Pöyry. Henta frå: http://www.econ.no/modules/trykksak/project_list.asp?mnusel=a185a190a221a
- Eduard, W., Douwes, J., Omenaas, E., Heedrik, D. (2004). Do farming exposures cause or prevent asthma? Results from a study of adult Norwegian farmers. I: *Thorax*, 59(5), 381–386.
- Eduard, W., Pearce, N., Douwes, J. (2009). Chronic bronchitis, COPD and lung function in farmers: The role of biological agents. I: *Chest*, 136(3), 716–725.
- Effectum Franchise Consulting. (2004). *Franchiseundersøkelsen 2004*. Oslo: Effectum Franchise Consulting. Henta frå: <http://effectum.no/kompetanse/litteratur/franchiseundersokelsen-2004/>
- Einarsen, S. og Hoel, H. (2007). *Measuring exposure to bullying at work: Validity, factor structure and psychometric properties of the Negative Acts Questionnaire-Revised*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Einarsen, S. og Raknes, B.I. (1991). *Mobbing i arbeidslivet. En undersøkelse av forekomst og helsemessige konsekvenser av mobbing på norske arbeidsplasser*. Bergen: Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen.
- Einarsen, S., Raknes B.I., Matthiesen, S.B., Hellesøy, O.H. (1991). Mobbing på arbeidsplassen – et helseproblem? I: *Norsk tidsskrift for arbeidsmedisin*. 12, 155–60. Henta frå: http://folk.uib.no/pspsm/documents/Mobbing-ethelseproblem_1991_Raknes_Einarsen_Matthiesen_Hellesoy.pdf
- Einarsen, S., Tangedal, M., Skogstad, A., Matthiesen, S.B., Aasland, M.S. Nielsen, M.B. et al. (2007). *Et brutalt arbeidsmiljø? En undersøkelse om mobbing, konflikter og destruktiv ledelse i norsk arbeidsliv*. Bergen: Bergen Bullying Research Group, Universitetet i Bergen. Henta frå: <http://evalueringsportalen.no/evaluering/et-brutalt-arbeidsmiljo-en-undersokelse-av-mobbing%252C-konflikter-og-destruktiv-ledelse-i-norsk-arbeidsliv/Det%20brutale%20arbeidsmilj%C3%B8et.pdf/@inline>
- Ekspertgruppen. (2010). *Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform. Ekspertgruppperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10 ifølge mandat av 27.11.09*. Henta frå: http://www.regjeringen.no/pages/2334559/R_2010_tiltak_sykefravaer.pdf
- Eliason, M. og Storrie, D. (2004). *Does Job Loss Shorten Life?* Working Papers In Economics 153. Göteborg: School Of Business, Economics and Law, Göteborg Universitet.
- Eliason, M. og Storrie, D. (2009). Does Job Loss Shorten Life? I: *Journal of Human Resources*, 44(2), 277–302.
- Elder, A. og Paterson, C. (2006). Sharps injuries in UK health care: a review of injury rates, viral transmission and potential efficacy of safety devices. I: *Occupational Medicine*. 56 (8), 566–574.
- Eller, N.H., Netterstrøm, B., Gyntelberg, F., Kristensen, T.S., Nielsen, F., Steptoe, A. og Theorell, T. (2009). Work-related psychosocial factors and the development of ischemic heart disease: a systematic review. I: *Cardiology in Review*, 17(2), 83–97.
- Enehaug, H., Sørensen, B.A. og Hetle, A. (2006). *Sosiale, arbeidsmiljø- og helsemessige effekter av komprimert arbeidstid*. AFI-rapport 2006:1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- European Agency for Safety and Health at Work. (2005). *Risk observatory thematic report*. 2005:2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Henta frå: <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/6905723>
- European Agency for Safety and Health at Work. (2009). *OSH in the school curriculum: requirements and activities in the EU member States*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Henta frå: <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE3008521ENC>

- European Commission. (2009). *Industrial Relations in Europe 2009*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Henta frå: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/45&format=HTML&ag>
- Eurostat. (2009). *Europe in figures: Eurostat yearbook (2009)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Henta frå: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF
- Falkum, E., Hagen, I.M. og Trygstad, S.C. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand: Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35. Oslo: Fafo.
- Fennefoss, A. (1988). *Lønnstakerorganisering: Tre rapporter om utfordringer for fagbevegelsen*. Fafo-rapport 1988:081. Oslo: Fafo.
- Ferrie, J.E., Westerlund, H., Virtanen, M., Vahtera, J., Kivimäki, M. (2008). Flexible labor markets and employees health. I: *Scandinavian journal of work, environment & health. Supplement (6)*, 98–110.
- Fevang, E. og Røed, K. (2005). Omstillinger og nedbemanning blant pleiere en belastning for Folketrygden? I: *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 22(2), 233–242.
- Fevang, E. og Røed, K. (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 2006:10. Oslo: Frischsenteret. Henta frå: http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp06_10.pdf
- Fevang, E., Røed, K. og Zhang, T. (2004). *Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?* Rapport 2004:7. Oslo: Frischsenteret. Henta frå: http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp04_07.pdf
- Folkard, S., Lombardi, D.A. & Tucker, P.T. (2005). Shiftwork: safety, sleepiness and sleep. I: *Industrial Health*, 43(1), 20–3. Henta frå: http://www.jniosh.go.jp/en/indu_hel/pdf/43-1-3.pdf
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010). *Statlige virksomheters likestillingsregjeringer etter aktivitets- og rapporteringsplikten: Veileder*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=625220>
- Friberg, J.H. og Tyldum, G. (red.). (2007). *Polonia i Oslo: En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20027/20027.pdf>
- Frost, P., Kolstad, H.A., & Bonde, J.P. (2009). Shift work and the risk of ischemic heart disease – a systematic review of the epidemiologic evidence. I: *Scandinavian journal of work, environment & health*, 35(3), 163–179.
- Frøland, H.O. (2010). Trepertssamarbeidet. I: Bergh, T. (red.). *Avtalt spill*. Oslo: LO, NHO.
- Gautun, H., Sasaoka, K., Gjerustad, C. (2006). *Brukerundersøkelse i barneverninstitusjonene*. NOVA-rapport 2006:9. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Glasø, L., Nielsen, M.B., Einarsen, S., Haugland, K. og Matthiesen, S.B. (2009). Grunnleggende antagelser og symptomer på posttraumatisk stresslidelse blant mobbeofre. I: *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 46(2), 153–160. Henta frå: http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=72504&a=2
- Godard, J. (2009a). The Exceptional Decline of the American Labor Movement. I: *Industrial & Labor Relations Review*, 63(1), article 5. Henta frå: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/ilr-review/vol63/iss1/5>
- Godard, J. (2009b). The Exceptional decline in American Unionism. I: *Industrial & Labour Relations Review*, vol. 63, no. 2.
- Gravseth, H.M. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*. STAMI-rapport 2010:4. Oslo: Nasjonal overvåkning av arbeidsmiljø og -helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt. Henta frå: http://bilder.bibits.no/stami/STAMI-rapp/2010/STAMIrapp4_2010.pdf
- Gravseth, H.M., Lund, J. og Wergeland, E. (2003). Arbeidsskader behandlet ved Legevakten i Oslo og Ambulansetjenesten. I: *Tidsskrift for Norsk Lægeforening*, 123(15), 2060–2064. Henta frå: http://www.tidsskriftet.no/index.php?seks_id=855835
- Gravseth, H.M., Lund, J. og Wergeland, E. (2006). Risikofaktorer for ulykkesskader i bygge- og anleggsbransjen. I: *Tidsskrift for Norsk Lægeforening*, 126(4), 453–456. Henta frå: http://www.tidsskriftet.no/index.php?vp_SEKS_ID=1338913
- Grimsmo, A. og Hilsen, A.I. (2000). *Arbeidsmiljø og omstilling*. AFIs skriftserie nr. 7. Oslo: AFI
- Hagen, I.M. (2008). *Ansatte i styret. Statusrapport 2007*. Fafo-rapport 2008:9. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20051/index.html>
- Hagen, I.M. (2010). *Det mektige mindretallet: Ansatterepresentasjon i styret mellom Corporate Governance og Industrial Relation*. Avhandling. UIO. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20146/20146.pdf>

- Haukelien, H., Møller, G. og Hvitsand, C. (2009). *Arbeidsmedisin i vakuum?: Evaluering av det arbeidsmedisinske tilbudet*. TF-rapport 2009:251. Bø: Telemarksforskning. Henta frå: <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1621.pdf>
- Heiret, J., Korsnes, O., Venneslan, K. og Bjørnson Ø. (2003). *Arbeidsliv, historie, samfunn: Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2006). *Nasjonal strategi for KOLS-området 2006–2011*. Publikasjonskode I-1119. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Henta frå: http://www.regjeringen.no/Upload/kilde/hod/rap/2006/0041/ddd/pdfv/299286-nasjonal_strategi_for_kols_24-11-06_forord.pdf
- Heum, P., Nesheim, T., Nordhaug, O. (red.). (2006). *Arbeidsliv i omstilling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hilsen, A.I. og Steinum, T. (2004). *Utredning om omstilling*. AFI-notat 2004:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Henta frå: http://www.nho.no/files/2425_AFI_utredning_om_omstilling.pdf
- Hougaard, K.S. og Lund, S.P. (2004). *Helbredseffekter af støj i arbejdsmiljøet*. AMI-dokumentationsrapport 2004:13. København: Arbejdsmiljøinstituttet. Henta frå: <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Boeger-og-rapporter/dok13/pdf/Dokumentation13.pdf>
- Huttunen, K. (2005). R&D Activity, Exports, and Changes in Skill Demand in Finland. I: *Finnish Economic Papers*. No 2/2005, vol. 18, pp72–85. Henta frå: http://taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/fep/fep22005_huttunen.pdf
- Huttunen, K., Møen, J. og Salvanes, K.G. (2006). *How Destructive Is Creative Destruction? The Costs of Worker Displacement*. IZA Discussion Paper 2004:2316. Bonn: The Institute for the Study of Labor. Henta frå: <http://ftp.iza.org/dp2316.pdf>
- Høst, H. (2010). *Helsefagarbeiderutdanning for voksne*. NIFU STEP, Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Rapport 25/2010. <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2010/Webrapport%2025-2010.pdf>
- Innst. O. nr. 18 (2005–2006). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids- og sosialkomiteen. Henta frå: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2005-2006/inno-200506-018/>
- Innstrand, S.T. (2010). Betydningen av en god balanse mellom arbeid og familieliv. I: *Søkelys på arbeidslivet*, 27(1/2).
- International Labour Office. (1997). *World Labour Report 1997–1998: Industrial relations, democracy and Social Stability*. Geneva: ILO. Samandrag henta frå: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/publ/wlr97/index.htm>. ILO.
- Jakhelln, H. (2006). *Oversikt over arbeidsretten* (4. utg.). [Oslo]: Damm.
- Jacobsen, K., Moland, L. og Pettersen, T. (2010). *HMS og IA: To sider av samme sak? En evaluering av prosjektet «3-2-1 Sammen for et godt arbeidsmiljø» 3 parter, 2 bransjer, 1 mål*. Fafo-rapport 2010:26 / STAMI-rapport 11(7). Oslo: Fafo/STAMI. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20170/index.html>
- Johannessen, A., Omenaas, E., Bakke, P., Gulsvik, A. (2005). Incidence of GOLD-defined chronic obstructive pulmonary disease in a general adult population. I: *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, 9(8), 926–32.
- Jouko, N., Happonen, M., Kinnunen, U. og Mauno, S. (2005). Job Insecurity, Temporary Work and Trade Union Membership in Finland 1977–2003. I: De Witte, Hans: *Job Insecurity, Union Involvement and Union Activism*
- Karasek, R. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain – implications for job redesign. I: *Administrativ science quarterly*, 24(2), 285–308.
- Karlsen, G.R. (2010). *Det regulerte arbeidsmiljø*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kecklund, G., Ingre, M. og Åkerstedt, T. (2010). *Arbeidstider, helse og sikkerhet – en oppdatering av aktuell forskning*. Stressforskningsrapport nr. 322. Stockholm: Stressforskningsinstituttet.
- Kivimäki, M., Virtanen, M., Elovainio, M., Kouvonen, A., Väänänen, A. og Vahtera, J. (2006). Work stress in the etiology of coronary heart disease – a meta-analysis. I: *Scandinavian Journal of Work and Environmental Health*, 32(6), 431–42.

- Kjelstad, R. og Lappgård, T. (2009) Likestilling på hjemmebane: Mest fornøyd med (delvis) likestilling. I: *Samfunnsspeilet* 23(1).
- Kjelstad, R. og Nymoene, E.H. (2004). *Kvinner og menn i deltidsarbeid. Fordeling og forklaringer*. Rapport 2004:29. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_200429/rapp_200429.pdf
- Kjellberg, A. (2001). *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv Förlag.
- Kjellberg, A. (2010). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations and Working Life and Mobility. Research reports 2010:1. Lund: Department of Sociology, Lund Universitet. Henta frå: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1545448&fileId=1545800>
- Knardahl, S., Medbø, J.I., Strøm, V., Jebens, E. (2010). *Utredning om virkninger av arbeid i kalde omgivelser*. STAMI-rapport 2010:8. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Knardahl, S., Veiersted, B., Medbø, J.I., Matre, D., Jensen, J., Størm, V. et al. (2008). *Arbeid som årsak til muskelskjelettlidelser. Kunnskapsstatus 2008*. STAMI-rapport 2008: 22. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Knutsson, A. og Bøggild, H. (2010). Gastrointestinal disorders among shift workers. I: *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 36(2), 85–95.
- Kolstad, H.A. (2008). Nightshift work and risk of breast cancer and other cancers: A critical review of the epidemiologic evidence. I: *Scandinavian Journal of Work, Environmental & Health*, 34(1), 5–22.
- Korsnes, O. (2003). Arbeidslivsrelasjoner: Et historisk-sosiologisk perpektiv. I: Heiret, J., Korsnes, O., Venneslan, K. og Bjørnson, Ø., *Arbeidsliv, historie, samfunn: Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv* (s. 17–43). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kuoppala, J., Lamminpää, A., Liira, J. og Vainio, H. (2008). Leadership, job well-being, and health effects: A systematic review and a meta-analysis. I: *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 50(8), 904–15.
- Kvakland, T. (2006). Ulykker i bygg og anlegg koster 1,5 milliarder årlig. I: *Arbeidervern* 2006:3, 12–13.
- Leira, H.L. (2005). *Arbeidsmedisin for allmennpraktikere*. Oslo: Gyldendal.
- Levine, L.A., Adusumilli, J. og Landrigan, C.P. (2010). Effects of reducing or eliminating resident work shifts over 16 hours: a systematic review. I: *Sleep* 2010 Aug; 33(8), 1043-53.
- Lie, J.A.S. mfl. (2008). *Arbeidstid og helse. En litteraturstudie av ulike arbeidstidsordninger og helseutfall*. STAMI-rapport 2008:21. Statens arbeidsmiljøinstitutt. Henta frå: <http://www.stami.no/arbeidstid-og-helse>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2008). SaLDO2008. Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet. Henta frå: <http://www.ldo.no/no/Aktuelt/publikasjoner/saldo/SaLDO-2008/>
- Logan, J. (2006). The Union Avoidance Industry in the United States. I: *British Journal of Industrial Relations*, 44(4).
- Lund, J. og Bjerkedal, T. (2001). Permanent impairments, disabilities and disability pensions related to accidents in Norway. I: *Accident Analysis and Prevention*, 33(1), 19–30.
- Lund, M. og Friberg, J.P. (2004). *En inkluderende fagbevegelse? Innvandrere, arbeidsmiljø og fagorganisering i renhold og hotell og restaurant*. Fafo-rapport 2004:446. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/446/index.htm>
- Løken, E. og Stokke, T.A. (2009). *Labour relations in Norway*. Fafo-rapport 2009:33. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20123/index.html>
- Magnussen, G. (2007). *Et helhetlig risikobasert tilsyn: En evaluering av Petroleumstilsynet*. Rapport fra Agenda Utredning og Utvikling. Sandvika: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.evalueringportalen.no/evaluering/et-helhetlig-risikobasert-tilsyn-en-evaluering-av-petroleumstilsynet>
- Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O.J., Gaure, S. (2011). The anatomy of absenteeism. I: *Journal of Health Economics*.
- Megdal, S.P., Kroenke, C.H., Laden, F., Pukkala, E. & Schernhammer, E.S. (2005). Night work and breast cancer risk: A systematic review and meta-analysis. I: *European Journal of Cancer*, 41(13), 2023–32.
- Mehlum, I.S. (2011). Hvor mye av sykefraværet er arbeidsrelatert? I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 131(2), 122–125. Henta frå: http://www.tidsskriftet.no/index.php?seks_id=2066197

- Mehlum, I.S., Veiersted, K.B., Waersted, M., Wergeland, E. og Kjuus, H. (2009). Self-reported versus expert-assessed work-relatedness of pain in the neck, shoulder, and arm. I: *Scandinavian Journal of Work and Environmental Health*, 35(3), 222–32.
- Medlingsinstituttet. (2010). *Avtalsrørelsen och lönebildningen 2009: Medlingsinstitutets årsrapport*. Stockholm: Medlingsinstituttet.
- Meld. St. 1 (2010–2011). *Nasjonalbudsjettet 2011*. Oslo: Finansdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=616465>
- Meld. St. 6 (2010–2011). *Likestilling for likelønn*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-6-20102011.html?id=625636>
- Moen, S.E., Bråthen, K. og Moland, L.E. (2011). *Sosiale og helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordninger i helse-, pleie- og omsorgssektoren. En litteraturstudie*. Fafo-notat 2011:11. Oslo: Fafo.
- Moland L.E. og Bråthen K. (2011). *Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune. Delrapport*. Fafo-notat 2011:07. Oslo: Fafo.
- Myklebø, S. og Thune, O. (2010). Sykefravær blant gravide. I: *Arbeid og velferd 2010:2*, 54–59.
- Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse. (2007a). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU: En sammenlikning*. NOA-rapport. Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse. (2007b). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2007: Status og utviklingstrekk*. Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse. (2008). *Organisatorisk arbeidsmiljø: Delrapport*. STAMI-rapport 2008:12. Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse. (2010). *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*. STAMI-rapport Årg. 11. nr. 4 (2010). Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling. (2011). *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling: Report to the President*. [Washington, D.C.]: National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling. Henta frå: <http://www.oilspillcommission.gov/final-report>
- Nergaard, K. (2002). *Arbeidsforhold i gråsonen mellom lønnstaker og selvstendig: en gjennomgang av arbeidskraftundersøkelsene, offentlig strukturstatistikk mv*. Upublisert arbeidsnotat. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K. (2004). *Atypisk arbeid. Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport 2004:430. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K. (2006). *Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv: Tilleggsundersøkelse til AKU 4. kvartal 2005*. Fafo-notat 2006:19. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/10009/10009.pdf>
- Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte: Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*. Fafo-notat 2010:17. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/10113/index.html>
- Nergaard, K. og Stokke, T. (2005). *Organisasjoner og tariffavtaler. I: Nytt arbeidsliv: medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nergaard, K. og Stokke, T. (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 2006:518. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/518/index.htm>
- Nergaard, K. og Stokke, T. (2010a). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009: Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Fafo-rapport 2010:47. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20191/index.html>
- Nergaard, K. og Stokke, T. (2010b). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/10103/10103.pdf>
- Nergaard, K. og Svalund, J. (2009). *Fagorganisering blant arbeidstakere med høyere utdanning*. Fafo-rapport 2009:22. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K. og Svendsen, E. (2002). *Fagorganisering blant ikke-vestlige innvandrere. I: Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19(1).
- Nesheim, T. (2009). *Mot et paradigmeskifte i forståelsen av arbeid og organisasjon? I: Sosiologisk Tidsskrift*, 17(1), 71–81. Oslo: Universitetsforlaget.

- Nesheim, T. og Olsen, K.M. (2006). Nye grenser i arbeidslivet? I: Heum, P., Nesheim, T., Nordhaug, O. og Salvanes, K.G. (red.), *Arbeidsliv i omstilling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Netterstrøm, B., Conrad, N., Bech, P., Fink, P., Olsen, O., Rugulies, R. og Stansfeld, S. (2008). The relation between work-related psychosocial factors and the development of depression. I: *Epidemiologic Reviews*, 30(1), 118–32.
- NHO Service (2011): *Verdt å vite om bemanningsbransjen. Basert på årsstatistikken 2010*. NHO Service. Henta frå: <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=2768&categoryID=167>
- Nieuwenhuijsen, K., Bruinvels, D. og Frings-Dresen, M. (2010). Psychosocial work environment and stress-related disorders, a systematic review. I: *Occupational Medicine* 60(4), 277–86.
- Nicolaisen, H. og Olberg, D. (2005). *Arbeidstidsordninger. Forsøk med 3+3-turnus og tillitstid i Bærum kommune*. Fafo-notat 2005:15. Oslo: Fafo.
- NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.
- NOU 1996: 6. *Arbeidstakeres stilling i konsernforhold m.v.* Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=140517>
- NOU 2001: 14. *Vårens vakreste eventyr . . . ? Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=143647>
- NOU 2003: 15. *Fra bot til bedring*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=454137>
- NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=384819>
- NOU 2004: 29. *Kan flere jobbe mer? – deltid og undersysselsetting i norsk arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/2004/nou-2004-29.html?id=389495>
- NOU 2007: 4. *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=467193>
- NOU 2008: 17. *Skift og turnus: Gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=528756>
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=558836>
- NOU 2010: 1. *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=597723>
- NOU 2010: 13. *Arbeid for helse*. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=628069>
- Nurminen, M. og Karjalainen, A. (2001). Epidemiologic estimate of the proportion of fatalities related to occupational factors in Finland. I: *Scandinavian Journal of Work Environment & Health*, 27(3), 161–213.
- Nätti, J., Happonen, M., Kinnunen, U. og Mauno, S. (2005). Job Insecurity, Temporary Work and Trade Union Membership in Finland 1977–2003. I: De Witte, H. (ed.), *Job Insecurity: Union Involvement and Union Activism*. Aldershot: Ashgate.
- OECD. *Employment outlook 2010*
- OECD. (2009a). *Education at a Glance*. Paris: OECD. Henta frå: http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html
- OECD. (2009b). *Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OECD.
- OECD. (2009c). *Jobs for Immigrants – Labor market integration in Norway – the labour market integration of immigrants and their children in Norway*. Paris: OECD.
- OECD. (2010). *Education at a Glance*. Paris: OECD. Henta frå: http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html
- Olberg, D. (2008). *Arbeidsstyrken og organisasjonene i arbeidslivet – Dugnad for verdiskapning – kunnskapsplattformen*. Oslo: Fafo. Henta frå: http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/779576/081230_Olberg_Arbeidsstyrken%20og%20organisasjonene.pdf
- Olsen, B. (2009). *Innvandrere ansatt i staten: Hvorfor lavere andel enn i privat sektor?* Rapport 2009:8. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Olsen, O. og Kristensen, T.S. (1991). Impact of work-environment on cardiovascular-diseases in Denmark. I: *Journal of epidemiology and community health*, 45(1), 4–10.
- Ot.prp. nr. 7 (2007–2008). *Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-7-2007-2008.html?id=487005>
- Ot.prp. nr. 24 (2005–2006). *Om lov om endring i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=186667>

- Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=396602>
- Ot.prp. nr. 54 (2008–2009). *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven (likestilling av arbeidstiden for skift- og turnusarbeidere mv.)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=552591>
- Ot.prp. nr. 56 (2006–2007). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (innleie, påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte mv.)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20062007/Otprp-nr-56-2006-20007.html?id=464889>
- Ot.prp. nr. 65 (2007–2008). *Om lov om endringer i ferieloven, arbeidsmiljøloven og arbeidsmarkedsloven*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=516695>
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=123306>
- Ot.prp. nr. 88 (2008–2009). *Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m (solidaransvar mv.)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=559711>
- Ot.prp. nr. 91 (2005–2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven (arbeidstid mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=190057>
- Pettersen, K.-S. og Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST*. Nova-rapport 06:8. Oslo: Nova.
- Produktregisteret. (2010): *Farlige produkter. Fakta i tall og figurer. Rapport 2000-2008*. Produktregisteret. Henta frå: <http://www.klif.no/no/Publikasjoner/Publikasjoner/2010/Januar/Farlige-produkter-Fakta-i-tall-og-figurer-Rapport-2000-2008-fra-Produktregisteret/>
- Prop. 89 L (2010–2011). *Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven mv. (raskere oppfølging og sanksjonering av brudd på regelverket ved arbeidstakers sykdom)*. Oslo: Arbeidsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=638390>
- Rambøll Management. (2009). *Innvandrerens arbeidsforhold*. Oslo: Rambøll.
- Rege, M., Telle, K. og Votruba, M. (2005). *The effect of plant downsizing on disability pension utilization*. Discussion papers 435. Oslo: Statistics Norway, Research Department.
- Rogstad, J. (2001). *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rye, J.F. (2007). *Arbeidsinnvandring i landbruket*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Rønsen, M. og Kitterød, R.H. (2009). *Kvinner arbeidstid – avtalt og ønsket: Er kvinner fornøyd med arbeidstiden sin? I: Samfunnsspeilet 23(4), 22–30*. Henta frå: <http://www.ssb.no/ssp/utg/200904/ssp.pdf>
- Saksvik, P.O., Tvedt, S.D., Nytro, K., Andersen, G.R., Andersen, T.K., Buvik, M.P. et al. (2007). *Developing criteria for healthy organizational change*. I: *Work and Stress, 21(3)*, 243–263.
- Schenker, M. (2008). *Work – Related injuries among immigrants: A growing global disparity*. I: *Occup. Environ. Med.* 65;717–718.
- Schlünssen, V., Viskum, S., Omland, Ø. og Bonde, P. (2007). *Medfører skiftarbejde øget forekomst af spontan abort, præterm fødsels eller lav fødselsvægt? I: Ugeskrift for læger, 169(10), 893–900*.
- Sentio. (2006). *Omfang og bruk av bestemmelsene om unntak frå reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven 200: Utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. Trondheim: Sentio. Henta frå: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/Endr_aml_serlig_uavhengig_stilling/Sentio_omfang%20og%20bruk%20av%20arbeidstidsbestemmelsene%20i%20aml%20\(2005\).pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/Endr_aml_serlig_uavhengig_stilling/Sentio_omfang%20og%20bruk%20av%20arbeidstidsbestemmelsene%20i%20aml%20(2005).pdf)
- Siegrist, J. (1996): *Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions*. I: *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol 1(1), Jan 1996, 27-41. Henta frå: <http://psycnet.apa.org/journals/ocp/1/1/27.html>
- Siegrist, J., Starke, S., Chandola, T., Godin, I., Marmot, M., Niedhammer, I. & Peter, R. (2004). *The measurement of effort-reward imbalance at work: European comparisons*. I: *Social Science & Medicine, 58(8)*, 1483–1499.

- Sigstad, L. J.A., Kjuus, H., Zienolddiny, S., Haugen, A., Stevens, R.G. & Kjærheim, K. (2011). Night Work and Breast Cancer Risk Among Norwegian Nurses: Assessment by Different Exposure Metrics. I: *American Journal of Epidemiology*. Henta frå: <http://aje.oxfordjournals.org/content/early/2011/03/30/aje.kwr014.abstract> doi: 10.1093/aje/kwr014
- SINTEF. (2010a). *Helikoptersikkerhetsstudie 3 (HSS-3)*. SINTEF-rapport A14973. Trondheim: SINTEF. Henta frå: <http://www.sintef.no/Teknologi-og-samfunn/Sikkerhet/Rapporter-Reports/Helikoptersikkerhetsstudie-3-HSS-3/>
- SINTEF. (2010b). *Ageing and life extension for offshore facilities in general and for specific systems*. SINTEF-rapport A15322. Trondheim: SINTEF.
- Sivesind, K. mfl. (2011). *Kunnskap og læringsambisjoner for ungdom i seks land*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Skaar, S.G., Dahl, T., Torvatn, H. (1999). *Bærer arbeidet frukter? En evaluering av systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter*. SINTEF rapport A99511. Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse.
- Skule, S. og Reichborn, A.N. (2000): *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333. FAFO. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/333/>
- Smith, P. og Mustard, C. (2009). Comparing the risk of work-related injuries between immigrants to Canada and Canadian-born labour market participants. I: *Occupational and Environmental Medicine* 2009; 66, 361–367.
- Spencer, M.B., Robertson, K.A., Folkard, S. (2006). *The development of a fatigue / risk index for shift workers*. Research report 2006:446. HSE books. Health and safety Executive report 2006/6, Norwich.
- SSB. (2010). *Dette er Kari og Ola. Kvinner og menn i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Henta frå: http://www.ssb.no/ola_kari/. PDF-utgåva: http://www.ssb.no/ola_kari/kari_ola_2010.pdf
- Statens strålevern. (2005). *Yrkeseksponering i Norge: Ioniserende og ikke-ioniserende stråling*. Strålevernsrapport 2005:15. [Østerås]: Statens strålevern. Henta frå: <http://www.nrpa.no/dav/075aa1a84e.pdf>
- Statens strålevern. (2009). *Årsrapport fra persondosimetritjenesten*. Strålevernsrapport 2009:4. [Østerås]: Statens strålevern. Henta frå: <http://www.nrpa.no/dav/c7dbef056d.pdf>
- Stansfeld, S. og Candy, B. (2006). Psychosocial work environment and mental health: A meta-analytic review. I: *Scandinavian Journal of Work and Environmental Health*, 32(6), 443–62.
- Sterud, T. (2009). Nedbemanning og omorganiseringer blant norske yrkesaktive – har informasjon og medvirkning betydning for helse og trivsel? I: *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 26(1). Henta frå: <http://www.samfunnsforskning.no/nor/Tidsskrifter/Soekelys-paa-arbeidslivet/Tidligere-utgivelser-i-fulltekst/2009>
- St.meld. nr. 2 (2005–2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Oslo: Finansdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/.html?id=136369>
- St. meld nr. 7 (2008–2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-7-2008-2009.html>
- St.meld. nr. 9 (2008–2009). *Perspektivmeldingen 2009*. Oslo: Finansdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=541684>
- St.meld. nr. 12 (2005–2006). *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=408103>
- St.meld. nr. 18 (2007–2008). *Arbeidsinnvandring*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/html?id=507744>
- Stokke, T. (2000). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998*. Oslo: Fafo.
- Stokke, T.A., Evju, S. og Frøland, S.O. (2003). *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stokke, T.A., Berge, Ø.M. og Seip, Å.A. (2010). *Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. Utvikling, omfang og praksis*. Fafo-rapport 2010:42. Oslo: Fafo.
- Storstad, O., Logstein, B. Almås, R., Spissøy, A. og Johnsen, T.P. (2009). *Helse, miljø og sikkerhet i landbruket. En kunnskapsstatus om HMS og ulykker*. Bygdeforskning rapport nummer 11/09. Trondheim: Bygdeforskning. Henta frå: <http://www.bygdeforskning.no/filarkiv/2010/02/11/14b7409f4de0b9.pdf>
- Svalund, J. (2009). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor*. Fafo-rapport 2009:30. Oslo: Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20120/20120.pdf>
- Svendsen, E., Svensson, B. (2002). *Innvandrere i fagbevegelsen*. Fafo-rapport 392. Oslo: Fafo.

- Sverke, M., Hellgren, J., Näswall, K. (2002). No security: a meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. I: *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(3), 242–64.
- Telemarksforskning. (2009). *Arbeidsmedisin i vakuum? Evaluering av det arbeidsmedisinske tilbudet*.
- Thorsrud, E. og Emery, F.E. (1970). *Mot en ny bedriftsorganisasjon: Eksperimenter i industrielt bedriftsdemokrati*. Oslo: Tanum.
- Torvatn, H., Forseth, U. og Andersen, T.K. (2007). *Partner for arbeidsmiljø – det norske verneombudets rolle og funksjon*. Trondheim: SINTEF.
- Torvatn, H., Molden, T.H., (2001). *HMS-tilstanden i Norge 2001*. SINTEF-rapport STF38 A01027. Trondheim: SINTEF.
- Tronstad, K.R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2010:39. Fafo. Henta frå: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20183/index.html>
- Trygstad, S.C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:18. Oslo: Fafo
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. og Ødegård, A.M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18. Oslo: Fafo
- Tuntland, Ø. mfl. (2010). *Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet (RNN): Hovedrapport – utviklingstrekk 2009 Norsk sokkel*. [Stavanger]: Petroleumstilsynet.
- Tynes, T., Sterud, T. (2009). *Arbeidsmiljø blant innvandrere: Slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og Sørøst-Europa opplever det*. STAMI-rapport 2009:6. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Tynes, T., Eiken, T., Grimsrud, T.K., Sterud, T. og Aasnæss, S. (2008). *Arbeidsmiljø og helse: slik norske yrkesaktive opplever det: hovedrapport*. STAMI-rapport 2008:16. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- U.S. Department of the Interior. (2010). *Increased Safety Measures for Energy Development on the Outer Continental Shelf*. [Washington, D.C.]: U.S. Department of the Interior: Henta frå: <http://www.doi.gov/deepwaterhorizon/loader.cfm?csModule=security/getfile&PageID=33598>
- Vaage, O.F. (2002). *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000*. SSB statistiske analyser 52
- Vahtera, J., Kivimäki, M., Pentti, J., Linna, A., Virtanen, M., Virtanen, P. et al. (2004). Organisational downsizing, sickness absence, and mortality: 10-town prospective cohort study. I: *British Medical Journal*, 328(7439), 555–558.
- Virtanen, M., Kivimäki, M., Joensuu, M., Virtanen, P., Elovainio, M. og Vahtera, J. (2005). Temporary employment and health: a review. I: *International Journal of Epidemiology*, 34(3), 610–22.
- Wergeland, E. (2010). Er transportbransjen blitt farligere? I: *Arbeidervern*, 2010(2).
- Wergeland, E., Gjertsen, F. og Lund, J. (2009). Arbeidsskadedødsfall blir underrapportert. I: *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 129(10), 981–986.
- Wiborg, Ø., Sandven, T. og Skule, S. (2011). *Livslang læring i norsk arbeidsliv 2003–2010: Trender og resultater fra Lærevilkårsmonitoren*. NIFU-rapport 2011:5. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Henta frå: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2011/Rapport05-11web.pdf>
- Ylipaavalniemi, J., Kivimäki, M., Elovainio, M., Virtanen, M., Keltikangas-Jarvinen, L. og Vahtera, J. (2005). Psychosocial work characteristics and incidence of newly diagnosed depression: a prospective cohort study of three different models. I: *Social science & medicine*, 61(1), 111–122.
- Ødegård, A.M., Aslesen, S., Bråten, M. og Eldring L. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20003/20003.pdf>

Vedlegg 1

Kjelder

Arbeidskraftundersøkinga (AKU)

Statistisk sentralbyrå gjennomfører arbeidskraftundersøkinga fire gonger årleg, og undersøkinga dekkjer eit representativt utval av den norske befolkninga i alderen 15–74 år, i alt ca. 24 000 personar kvart kvartal. AKU er viktig som referanse for viktige variablar i arbeidslivet. Undersøkinga omfattar basisinformasjon om yrkestilknytning (yrke, næring, tilsetjingsform, arbeidstid, arbeidsøking og ønske om arbeidstid, fråvær frå arbeid og biarbeidsforhold). Formålet er å gi informasjon om utviklinga i sysselsetjing og arbeidsløyse, og om tilknytning til arbeidsmarknaden hos ulike befolkningsgrupper, arbeidstidsordningar osv.

AKU-tala er forsynte med *vektar* som tek omsyn til at svarprosenten varierer med alder, kjønn, bustad osv. Ved bruk av vektene kan ein estimere nasjonale tal.

Kvart år har AKU ei tilleggsundersøking med ei rekkje spørsmål i tråd med krav frå Eurostat. I 2007 dreia denne tilleggsundersøkinga seg om arbeidsrelatert skade og sjukdom. Ca. 16 000 personar svarte på desse spørsmåla.

Arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV)

Arbeids- og velferdsforvaltninga består av den statlege arbeids- og velferdsetaten og delar av sosialtenestene i kommunane. I meldinga er NAV brukt som kjelde til opplysningar om godkjende yrkessjukdommar, sjukefråvær, oppbrukte sjukepengerettar og uførepensjon.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er ein statleg tilsynsetat som ligg under Arbeidsdepartementet. Etaten har til oppgåve er å føre tilsyn med at verksemdene følgjer krava i arbeidsmiljølova. Frå Dokumentasjons- og analyseavdelinga i Direktoratet for arbeidstilsynet har vi fått data om arbeidsskadedødsfall, oversikt over legar som melder arbeidsrelatert sjukdom, og om Arbeidstilsynet sine tilsyn i verksemdene. Arbeidstilsynet si godkjenningseining for bedrifts-

helsetenesta har gitt oss oversikt over godkjende bedriftshelsetenester.

Arbeidstilsynet er også kjelde til informasjon frå Arbeidstilsynet sitt yrkesskaderegister og Arbeidstilsynet sitt register over legemelde arbeidsrelaterte sjukdommar.

<http://www.arbeidstilsynet.no/>

Arbeidstilsynet sitt register over legemelde arbeidsrelaterte sjukdommar (RAS)

Legar har plikt til å melde frå til Arbeidstilsynet dersom dei får kjennskap til at ein arbeidstakar lid av ein sjukdom som legen går ut frå har oppstått på grunn av arbeidssituasjonen til arbeidstakaren, jf. aml. § 22. Desse meldingane gir tilgang til data om arbeidsrelaterte helseskadar frå ei upartisk, kvalifisert kjelde, med beskrivingar av kjende og mindre kjende risikoforhold i arbeidsmiljøet som kan vere utløysande årsak til sjukdom. Verdien av meldingane ligg i detaljeringsgraden, ikkje i at dei er komplette. Arbeidstilsynet har også oversikt over talet på legar som melder sjukdommar til tilsynet, i forhold til talet på potensielle meldarar.

Arbeidstilsynet sitt yrkesskaderegister (i VYR)

Arbeidstilsynet sitt yrkesskaderegister omfattar meldingar som er vidaresende frå NAV, og er basert på meldeplikta til arbeidsgivarane. Det er stor variasjon i tidsrommet frå ein yrkesskade har skjedd, til Arbeidstilsynet får kopi av meldeskjemaet til NAV, så statistikken for eit bestemt år blir ikkje rekna for å vere komplett før 18 månader etter årsslutt. Grunnlaget for statistikken er vurderingar frå arbeidsgivarane av om skaden kan dekkjast av folketrygda. Det inneber at mange yrkesskadar ikkje blir rapporterte. Statistikken frå Arbeidstilsynet dei siste åra omfattar om lag 35–40 prosent av talet på skadar. Men det er grunn til å tru at rapporteringsgraden er relativt stabil, og at statistikken derfor kan gi gode indikasjonar på utviklinga i omfanget av yrkesskadar.

Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS)

The ICTWSS database covers four key elements of modern political economies in advanced capitalist societies: trade unionism, wage setting, state intervention and social pacts. The database contains annual data for 34 countries: Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Finland, France, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Malta, Norway, Poland, Portugal, Romania, Spain, Slovenia Slovakia, Sweden, Switzerland, the United Kingdom, the United States and it runs from 1960 till 2007.

<http://www.uva-aias.net/208>

DAYS

Forsikringsbransjen kartlegg omfanget av arbeidsskadar gjennom registeret DAYS. Registeret er basert på informasjon frå forsikringsselskap om arbeidsskadar og omfattar skadar som har utløyst utbetaling på minst 500 kroner utover det som blir dekt av folketrygda. Forsikringsselskapa som leverer tal til DAYS, dekkjer meir enn 95 prosent av den norske marknaden. Talet på skadar registrerte i DAYS per år viser nokolunde same utvikling som statistikken til Arbeidstilsynet, men ligg på i overkant av 10 prosent av det som blir registrert av Arbeidstilsynet. Ei ulempe ved dataa i DAYS er den lange forseinkingstida frå ein skade skjer, til han blir registrert. Det kan dreie seg om ein etterslepsperiode på fleire år.

Dødsårsaksregisteret

Folkehelseinstituttet er databehandlingsansvarleg for Dødsårsaksregisteret, og Statistisk sentralbyrå er databehandlar. Det er eit register for alle dødsfall melde av lege ved dødsmelding. Dødsmeldingane blir samla i Dødsårsaksregisteret, som kodar opplysningane etter eit internasjonalt system og bestemmer dødsårsaka som blir brukt i dødsårsaksstatistikken (underliggjande dødsårsak). Registeret gir oss høve til å følgje utviklinga i dødsfrekvens for mellom anna hjarteinfarkt, kreft, ulykker og sjølv mord.

<http://www.fhi.no/eway/>

default.aspx?MainArea_5661=5631:0:15,4439:1:0:0:::0:0&pid=233&trg=MainArea_5661

Eurofound

Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, is a European Union body, one of the first to be established to work in specialised areas of EU policy. Specifically, it was set up by the European Council (Council Regulation (EEC) No. 1365/75 of 26 May 1975), to contribute to the planning and design of better living and working conditions in Europe.

A tripartite EU agency who provides expertise and publications on living and working conditions, industrial relations and managing change in Europe. See also Eurofound – EIRO, EMCC and EWCO.

<http://www.eurofound.europa.eu/>

Eurofound – EIRO, EMCC og EWCO

European Industrial Relations Observatory (EIRO) has been published online since 1997. EIRO is part of Eurofound's Network of European Observatories (NEO) together with the European Working Conditions Observatory (EWCO) and the European Restructuring Monitor (ERM), and The European Monitoring Centre on Change (EMCC). Its purpose is to collect, analyse and disseminate high-quality and up-to-date information on key developments in industrial relations in Europe. It aims primarily to serve the needs of national and European level organisations of the social partners, governmental organisations and EU institutions. See also European Working Conditions Survey (EWCS).

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>

<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/>

<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/>

Eurofound – European Working Conditions Survey (EWCS)

The European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions gjennomfører arbeidsmiljøundersøkingar kvart femte år. I denne tilstandsrapporten blir data frå den fjerde europeiske spørjeskjemaundersøkingar frå 2005 presenterte. Totalt 30 000 personar frå 31 europeiske land var med. Utvalet i Noreg var ca. 1000 personar over 15 år som utførte inntektsgivande arbeid i referanseveka. Den europeiske arbeidsmiljøundersøkinga blei første gongen gjennomført i 1990, og ho blir teken opp att kvart femte år. Noreg var med i 2000 og 2005 som ein del av EØS-avtalen. Sjå dokumentasjonsrapport frå EWCS:

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>

European Agency for Safety and Health at Work (OSHA)

EU-OSHA aim is to be the central provider of information on safety and health at work, and to ensure that it is relevant to every user, regardless of size of enterprise or sector of activity. EU-OSHA was set up in 1996 by the European Union and located in Bilbao, Spain. EU-OSHA is the main EU reference point for safety and health at work.

<http://osha.europa.eu/en/front-page>

Eurostat

Eurostat, statistikkontoret i EU, er eit generaldirektorat under EU-kommisjonen, og det er lokalisert i Luxembourg. Eurostat skal utarbeide samanliknbar statistikk på europeisk nivå (land og regionar). Noreg leverer data frå ei heil rekkje statistikkområde til Eurostat og har gjennom EØS-avtalen plikter og rettar med omsyn til levering av data og utarbeiding av statistikk.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

Giftinformasjonen

Giftinformasjonen er det nasjonale rådgivings- og kompetanseorganet for akutte forgiftingar og forgiftingsfare og ligg under Helsedirektoratet. I denne meldinga har Giftinformasjonen vore kjelde til informasjon om forgiftingar i arbeidslivet.

Internasjonal Labor Organization (ILO)

Internasjonal Labour Organization, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ligg under FN, med hovudkvarter i Genève, Sveits. ILO står mellom anna bak ei rekkje konvensjonar om helse, miljø og sikkerheit og arbeidslivspolitik. Organisasjonen bidreg også med å forbetre arbeidslivssituasjonen i utviklingsland. ILO forhandlar og utformar, gjennom internasjonalt trepartssamarbeid, og overvaker internasjonale arbeidsstandardar. ILO har eigne databasar, og publiserer eigne rapportar om arbeidsmiljø og arbeidshelse internasjonalt.

<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

ICTWSS

Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, (ICTWSS) (<http://www.uva-aias.net/208>). The ICTWSS database covers four key elements of modern political economies in advanced capitalist societies: trade unionism, wage setting, state intervention and social pacts. The database contains annual data for 34 countries: Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Finland, France, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Malta, Norway, Poland, Portugal, Romania, Spain, Slovenia, Slovakia, Sweden, Switzerland, the United Kingdom, the United States and it runs from 1960 till 2007.

Kreftregisteret

Kreftregisteret, Institutt for populasjonsbasert kreftforskning, blei oppretta i 1951 og er eit av dei eldste nasjonale kreftregistra i verda. Kreftregisteret er ein del av Helse Sør-Øst RHF og er organisert som sjølvstendig institusjon under Oslo universitetssykehus HF, med eige styre. Kreftregisteret tek imot meldingar om alle krefttilfelle i heile befolkninga. Registeret er svært komplett og har etablerte rutinar for kvalitetssikring.

<http://www.kreftregisteret.no/>

Luftfartstilsynet og Sjøfartsdirektoratet

Luftfartstilsynet og Sjøfartsdirektoratet er statlege etatar. Luftfartstilsynet ligg under Samferdselsdepartementet og har myndighetsansvar innanfor norsk sivil luftfart. Sjøfartsdirektoratet ligg under Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet og har myndighetsansvar overfor norskregistrerte skip og utanlandske skip som er innom norske hamner. Etatane har vore kjelde til informasjon om arbeidsskadedødsfall innanfor desse tilsynsområda.

PEROSH

Partnership for European Research on Occupational Safety and Health (PEROSH). PEROSH coordinates and cooperates on European research and development in occupational safety and health. It is a high-level research network aiming at improving the quality and dissemination of working liferesearch via joint collaboration on priority

topics, sharing of knowledge and resources and a proactive dialogue with the EU, national and international partners. The network comprises 13 Occupational Safety and Health (OSH) institutes, all playing key roles in their national affiliations to governments/authorities and health and accident insurance systems.

Frå Noreg er Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) medlem.

www.perosh.eu

Petroleumstilsynet

Petroleumstilsynet er ein statleg tilsynsetat som ligg under Arbeidsdepartementet. Petroleumstilsynet har myndigheitsansvar for sikkerheit, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsverksemda. Det blir det presentert resultat frå RNNP (Risikonivå i norsk petroleumsverksemd), ei undersøking som blir gjennomført annakvart år blant eit utval tilsette i norsk offshoreindustri og på landanlegg. På eit overordna nivå er målet med spørjeskjemaundersøkinga å måle korleis dei tilsette opplever HMS-tilstanden i norsk offshoreindustri og på landanlegga.

Petroleumstilsynet er også kjelde for informasjonen om arbeidsskadedødsfall i norsk petroleumsverksemd og for register over arbeidsrelatert sjukdom hos arbeidstakarar under Petroleumstilsynet sitt tilsynsområde.

<http://www.ptil.no/>

Petroleumstilsynet sitt register over arbeidsrelatert sjukdom

Petroleumstilsynet har på same måten som Arbeidstilsynet eit register over legemelde arbeidsrelaterte sjukdommar, og meldepliktta til legane gjeld også moglege arbeidsrelatert sjukdom (der arbeidsmiljøet kan ha vore ein faktor i utviklinga av sjukdommen) hos arbeidstakarar under ansvarsområdet til Petroleumstilsynet.

Produktregisteret (PR)

Produktregisteret er styresmaktene sitt sentrale register over kjemiske stoff og produkt som blir importerte til eller produserte i Noreg, og ligg under Klima- og forureiningsdirektoratet. Bedrifter som importerer, omset eller produserer over 100 kg av merkepliktige kjemikalier per år, er pliktige til å deklarerer produktet til Produktregisteret, jf. forskrift om klassifisering og merking av farlege kjemikalier. Opplysningane blir brukte i helse-, miljø- og sikkerheitsarbeid.

<http://www.klif.no/no/naringsliv/Produktregisteret/>

Risikonivå i norsk petroleumsverksemd (RNNP)

Aktivitetane i regi av RNNP tek sikte på å måle og forbetre HMS-tilstanden i petroleumsverksemda til havs og ved petroleumsanlegg på land. Prosjektet «Risikonivå i norsk petroleumsverksemd» (RNNP) gir ut ein årleg rapport som formidlar eit faktabasert og veldokumentert bilete av utviklinga av risikonivået i petroleumsverksemda. Ei rekkje aktørar frå industrien, partane, andre styresmakter og fagmiljø er bidragsytarar til RNNP. Undersøkinga blir gjennomført annakvart år blant eit utval tilsette i norsk offshoreindustri og på landanlegga. På eit overordna nivå er målet med spørjeskjemaundersøkinga å måle korleis dei tilsette opplever HMS-tilstanden i norsk offshoreindustri og på landanlegga. Arbeidet har ein viktig posisjon i næringa og legg grunnlaget for ei felles forståing blant partane av utviklinga i risikonivået. Rapporteringa for 2009 er den tiande i rekkja.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) er det nasjonale forskingsinstituttet innanfor arbeidsmiljø og arbeidshelse og ligg under Arbeidsdepartementet. STAMI skal skape kunnskap om og kartlegge samanhengen mellom arbeid, sjukdom og helse, vurdere risiko og kome med forslag til førebyggjande tiltak og gjere kunnskap om samanhengar mellom arbeid og helse kjend i Noreg.

STAMI kartlegg miljø- og helseforhold, vurderer faremoment og kjem med forslag til førebyggjande tiltak på arbeidsplassane. Instituttet har ein arbeidsmedisinsk klinikk som greier ut pasientar med moglege arbeidsrelaterte sjukdommar. Biblioteket til STAMI er ope for alle, og det er tilgjengeleg på heimesidene til instituttet.

Nasjonal overvaking av arbeidsmiljø og helse (NOA) er ei avdeling under STAMI som arbeider med arbeidsmiljøovervaking. Avdelinga blei etablert i 2006 og har som oppgåve å samle inn, gjennomarbeide og formidle data om arbeidsmiljø og helse blant sysselsette i Noreg. STAMI/NOA gir mellom anna ut *Faktabok om arbeidsmiljø og helse* og andre rapportar om arbeidsmiljø og helse. STAMI er også kjelda til informasjon om kjemiske og biologiske eksponeringsmålingar i norsk arbeidsliv (EXPO) og gjennomarbeidd informasjon frå BHT-registeret og STAMI sitt pasientregister.

<http://www.stami.no/>

STAMI sitt eksponeringsregister, EXPO

EXPO er eksponeringsdatabasen hos STAMI og inneheld kjemiske og biologiske eksponeringsmålingar i luft, biologisk materiale og materialprøver frå norsk arbeidsliv sidan 1984, med totalt vel 130 000 målingar frå ca. 5000 verksemder. Målingane i EXPO er avgrensa til STAMI sin analyseaktivitet, estimert til å omfatte 70 prosent av arbeidsmiljømålingane i Noreg i 1992 og ca. 20 prosent i perioden 2001–2005. Dataa gir indikasjonar på noverande eksponeringsnivå på norske arbeidsplassar, samtidig som dei gir eit unikt bilete av utviklinga av yrkesmessig eksponering i Noreg. Det er sett i gang eit arbeid med å utvikle EXPO til ein nasjonal eksponeringsdatabase, der alle verksemder som utfører eksponeringsmålingar i norsk arbeidsliv, skal registrere måleresultata sine i databasen. Det vil på lengre sikt gi eit endå meir omfattande og dekkjande bilete av eksponeringssituasjonen og eksponeringsnivåa i Noreg.

STAMI sitt BHT-register

Fagsekretariatet for bedriftshelsetenesta (BHT) ved STAMI drifrar eit BHT-register som inneheld bedriftshelsetenester som leverer tenester til verksemder. Registeret inneheld om lag 80 prosent av bedriftshelsetenestene i Noreg. Det går ikkje fram kva for bedriftshelsetenester som er godkjende, den informasjonen har ein i den nyoppretta godkjenningseininga i Arbeidstilsynet.

STAMI sitt pasientregister

STAMI har, i samarbeid med dei arbeidsmedisinske avdelingane, frå 2009 oppretta eit anonymt register over utgreiingssaker for alle pasientar som er utgreidde ved avdelingane. STAMI har ansvar for drift av registeret og utarbeider årlege rapportar basert på den registrerte verksemda.

Statens strålevern

Statens strålevern er fagstyresmakta på området strålevern og atomsikkerheit. Strålevernet ligg under Helse- og omsorgsdepartementet, men skal

gi hjelp til alle departement ved spørsmål som gjeld stråling. Statens strålevern overvaker og fører tilsyn med yrkeseksponerte og arbeidsmiljø med ulike typar stråling, og det gir ut eigne publikasjonar og rapportseriar.

<http://www.nrpa.no/>

Kriminalstatistikken til Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå er brukt som kjelde for data om arbeidsmiljøkriminalitet, som er ein del av kriminalstatistikken til SSB. Kriminalstatistikken gir eit bilete av omfanget og karakteren av den registrerte kriminaliteten. Statistikken viser kva for lovbrøt som blir melde, etterforska og seinare oppklarte eller ikkje oppklarte.

Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking om arbeidsmiljø (LKU-A)

Dataa i tilstandsrapporten byggjer i stor grad på den siste levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø, frå 2009. Levekårsundersøkinga om arbeidsmiljø er ei spørjeskjemaundersøking som blir gjennomført kvart tredje år. Ho blei første gongen gjennomført i 1996, og deretter i 2000 og 2003. Det var også liknande undersøkingar i 1989 og 1993. Frå og med levekårsundersøkinga 2006 er utvalet i levekårsundersøkinga, når arbeidsmiljø er tema, om lag 19 000 personar i alderen 18–66 år. Dette gir betre høve til detaljerte analysar av arbeidsmiljøet i ulike yrkesgrupper og næringar. Det er også oppretta eit panel, det vil seie at dei same personane som blei trekte ut til å vere med i 2006, er blitt intervjuva på nytt i 2009 og blir deretter kontakta kvart tredje år framover.

Statistisk sentralbyrå si levekårsundersøking om helse, omsorg og sosial kontakt (LKU-H)

Levekårsundersøkinga om helse, omsorg og sosial kontakt er gjennomført kvart år sidan 1996. Den siste rapporten kom i 2008. Rapportane presenterer svar på utvalde spørsmål frå undersøkinga. Sjå dokumentasjonsrapportar frå SSB: <http://www.ssb.no/emner/00/90/levekaar/>.



Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post- og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Omslagsillustrasjon: Colourbox og Kjetil Alsvikk/Statoil

Trykk: 07 Oslo AS – 08/2011

