

Arbeids- og sosialdepartementet

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
24.06.2016

Vår referanse
DOK/2016/00292

Deres referanse

Høring – NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt ut på høring NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget. Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet. Utvalget har gjennomgått dagens arbeidstidsregulering og peker på at det kan være behov for enkelte endringer i dagens arbeidstidsregulering. Unio har innhentet synspunkter fra medlemsforbundene og saken er behandlet i Unios styre.

Utvalgets mandat har vært å særlig vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid. Utvalget har videre vurdert hvordan de ulike arbeidstidsreguleringene av arbeidstid, i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EU-direktiver og rettspraksis virker samlet, og hvorvidt de hver for seg og samlet ivaretar politiske mål og de opprinnelige begrunnelsene for innføringen av reguleringene.

1. Unios overordnede betraktninger

1.1 Samspillet mellom partene i arbeidslivet

Unio mener at forslagene ikke utnytter potensialet som ligger i den norske samarbeidsmodellen, og begrenser fokus til kortsiktige påståtte behov for virksomhetene i enkelte bransjer. Utvalget fremhever riktignok det viktige samspillet mellom lov og avtale, men utforsker ikke dette samspillet ytterligere. Vi mener det er nettopp i nært samarbeid og ansvarlig dialog med partene at visjonene for et fremtidsrettet og effektivt arbeidstidsregime best kan utvikles. Vi på arbeidstakersiden kan stille med mye kunnskap om arbeidslivet, og ønsker å bidra i arbeidet med å oppfylle arbeidsmiljølovens formålsparagraf, som har et tydelig utviklingsperspektiv.

Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven skal tjene og balansere ulike hensyn. Et hovedformål er å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og den nærmeste familie helsemessig og sosial belastning. Samtidig har virksomheten et behov å organisere driften effektivt og lønnsomt. Det er partene, sentralt og lokalt på den enkelte arbeidsplass, som best er i stand til få til arbeidstidsordninger som tilfredsstiller begge behovene.

1.2 Den norske modellen

Det norske arbeidslivet er preget av bred sysselsetting, høy produktivitet, høy kompetanse, få arbeidskonflikter/stabilitet, og omstillingsevne. OECD har i kjølvannet av finanskrisa hyllet «den

norske modellen» som særlig bærekraftig. Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) slo fast at norsk arbeidsliv i internasjonal sammenligning framstår som svært demokratisk, med høy grad av organisering av partene, utstrakt konsensus mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, en sterk fagbevegelse og sterke individuelle rettigheter for arbeidstakere. Arbeidslivsforskning støtter denne forståelsen, og forklarer det norske arbeidslivet med at ansatte har medvirkning på utviklingsprosesser, og at dette fører til at bedriftene får styrket sin evne til utvikling, omstilling, innovasjon og vekst. Kunnskap og bevissthet om hvordan og hvorfor arbeidstidsreguleringene i lovgivningen har utviklet seg, er et svært viktig grunnlag for utvalgets arbeid. Det er ikke tvil om at arbeidsmiljøloven har vært en konfliktdempende faktor i norsk arbeidsliv. Arbeidsmiljøloven står i et sterkt forhold til trepartssamarbeidet og den nordiske modellen, og tariffavtalene bygger nettopp på arbeidsmiljølovgivningen. Det innebærer at hvis man rører ved arbeidsmiljøloven, røkkes man også ved grunnleggende forutsetninger for tariffavtalene. Det vil føre til press på å gjøre tilsvarende endringer i tariffavtalene, noe som vil øke konfliktnivået og virke destabiliserende på det partssamarbeidet som de fleste er enige i er av vesentlig betydning i det norske samfunnet. Både skolestreiken i 2014 og politiaksjonene i 2009 viser hvor viktig arbeidstid er for arbeidstakerne.

Unio mener forslagene til arbeidstidsutvalget bryter med en grunnleggende tenkning knyttet til hvordan vi løser arbeidslivsspørsmål i Norge. Dette vil kunne svekke tariffpartenes rolle og den norske modellen. Tariffpartene har en sentral rolle i utformingen av arbeidstidsordningene. Erfaringen er at avtaler mellom partene bidrar til å endre og utjevne maktstrukturer, og er derfor et viktig verktøy for å fremme tillit og for å utjevne konflikter.

For Unio er det av vesentlig betydning at arbeidstidsordningene i størst mulig grad etableres gjennom avtaler som søker å sikre medbestemmelse og involvering, for å redusere potensialet for eventuelle uønskede helsekonsekvenser av arbeidstidsordningene. Medbestemmelse og godt partssamarbeid er kjernen i den norske modellen, og forskning viser at arbeidsplasser som lykkes med dette har de beste resultatene.

Unio mener at flere av utvalgets forslag vil føre til en styrking av arbeidsgivers styringsrett, og derved en svekkelse av arbeidstakernes vern og opparbeidede rettigheter. Vi er derfor kritiske til mange av utvalgets forslag.

1.3 Skille mellom fritid og arbeidstid

Teknologiske endringer fører til gjennomgripende forandringer i måten vi arbeider og kommuniserer på. Mange arbeidstakere kan i dag arbeide uavhengig av sin tilstedeværelse på arbeidsplassen. Teknologien gjør det mulig å løse mange oppgaver på det tidspunkt som passer arbeidstakeren best. Utviklingen fører også til at arbeidstakere i mye større grad enn tidligere er tilgjengelige utenom arbeidstiden. Det som tidligere var et klart skille mellom arbeidstid og arbeidsfri viskes ut. Unio mener en god balanse mellom arbeid og fritid er viktig for den enkeltes velferd.

Arbeidstidsbestemmelsene må redusere risikoen for sosiale og helsemessige belastninger og sikre godt vern, velferd og helsefremmende rammebetingelser. Alle arbeidstakere bør være omfattet av arbeidstidsbestemmelsene, og adgangen til å gjøre unntak må være svært godt begrunnet. Samtidig kan det hindre en god balanse mellom arbeid og fritid dersom det er en forventning om at arbeidstaker er tilgjengelig for telefoner og e-post også utenfor arbeidstiden eller i ferier. Det er også sannsynlig at det vil ha negativ effekt for helse og sosiale behov dersom den ansatte over tid har liten mulighet for fullstendig og sammenhengende hvile. Dette har også en side mot formålet om å redusere sykefraværet og forlenge yrkeslivet for eldre arbeidstakere. Unio mener det er behov for en bedre kartlegging av sammenhengen mellom arbeidstid og helse / sosiale behov på dette området, for å finne frem til en regulering som er egnet til å gi en god balanse mellom fleksibilitet og

vernehensyn. En slik kartlegging bør ligge til grunn for en bred, helhetlig og fremtidsrettet gjennomgang av arbeidstidsreguleringen.

1.4 Kjent kunnskap om arbeidstid og helse

Unio viser til at det er en klar og dokumentert sammenheng mellom arbeidstid og helse. Forskning viser at blant annet nattarbeid og skiftarbeid har betydelige negative konsekvenser for arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Belastende arbeidstidsordninger medfører også søvnforstyrrelser som igjen går ut over arbeidsprestasjon og sikkerhet. Det er en solid vitenskapelig konsensus om at muligheter for medbestemmelse og for å kunne påvirke egen arbeidssituasjon generelt er av de mest forebyggende arbeidsmiljøfaktorene. Således vil slike forhold også ha betydning for risikonivået knyttet til arbeidstidsordninger. Unio er enig med mindretallets vurderinger av hvordan økt arbeidstidsbelastninger kan slå negativt ut for arbeidstakerens helse;

«De endringer utvalgets flertall foreslår knyttet til gjennomsnittsberegning og hviletid for skift- og turnusarbeid er i all hovedsak begrunnet ut i fra særskilte behov i helse- og omsorgssektoren. Det er godt dokumentert, blant annet gjennom SSBs levekårsundersøkelser, at ansatte i denne sektoren er blant de arbeidstakere i Norge som scorer høyest på en rekke negative arbeidsmiljøforhold, blant annet lav kontroll over egen arbeidssituasjon, høye jobbkrav, emosjonelle krav, rollekonflikt, lav lederstøtte og ubalanse mellom innsats og belønning. Ansatte i denne sektoren er også blant de med høyest sykefravær og høyest andel arbeidsrelatert sykefravær. Det er således flere forhold ved deres arbeidsmiljø som tilsier at realiseringspotensialet for modererende faktorer er lavt, og at økte arbeidstidsbelastninger vil kunne ha spesielt uønskede negative konsekvenser for arbeidstakernes helse og velferd nettopp i denne sektoren».

Dette er kunnskap som har vært kjent for flertallet i utvalget, men som Unio mener er tillagt alt for liten vekt.

1.5 Mobilisering av mer arbeidskraft til helse- og sosialsektoren

Utvalgets mandat har vært å særlig vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å *mobilisere mer arbeidskraft*, herunder å legge til rette for heltid.

Unio vil peke på at det vil være et enormt behov for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren frem mot 2030. Unio har ingen tro på at det å ta fra arbeidstakerne mulighet til å forhandle om egen arbeidstid, vil føre til økt mobilisering av arbeidskraft i utsatte sektorer. Mer belastende turnuser i form av arbeidstid med lengre vakter, flere helgevakter og mindre kontroll over sin egen arbeidstid, vil sannsynligvis føre til at færre ønsker å arbeide i helsesektoren. De foreslåtte endringene fra arbeidstidsutvalget, vil etter vår oppfatning, ikke mobilisere den nødvendige arbeidskraften til helse- og omsorgssektoren frem mot 2030.

Hvordan arbeidstiden organiseres og tilrettelegges, er sentralt for å få flere arbeidstakere inn i utsatte sektorer og for at arbeidstakerne skal kunne stå lengre i arbeid. Med en gjennomsnittlig avgangsalder for sykepleiere på 56,4 år, burde arbeidstidsutvalget vurdert hvordan arbeidstid kan brukes som et fleksibelt redskap i forhold til en livsfasetenkning i utsatte sektorer. I stedet velger utvalgets flertall kortsiktige løsninger til gunst for arbeidsgiverne. Dette fører sannsynligvis til økt press, mindre kontroll og forutsigbarhet for den enkelte arbeidstaker av arbeidstiden, noe som igjen kan føre til enda lavere avgangsalder.

Hvorfor har ikke arbeidstidsutvalget sett på mulighetene til å få flere til å stå lengre i arbeid gjennom en livsfasetenkning, hvor fleksibilitet i større grad tilpasses arbeidstaker, og ikke ensidig arbeidsgiver, som utvalget har foreslått?

1.6 Arbeidstidsutvalgets sammensetning

Arbeidstidsutvalgets mandat var svært omfattende. Mandatet inneholdt også en tydelig bestilling om blant annet å vurdere «de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse», «rollen til arbeidslivets parter og myndighetene» og «forholdet mellom lovregulering og regulering i tariffavtaler». Til tross for dette ble Arbeidstidsutvalget sammensatt uten representasjon fra arbeidslivets parter. Unio mener at det generelt er en stor svakhet ved utvalgets arbeid at partene ikke har vært representert i utvalget. Når utvalget (flertallet) også har gått så langt som til å foreslå konkrete lovendringer, med utgangspunkt i utfordringer innenfor en bestemt sektor – og med konsekvenser for flere andre sektorer – uten at noen av de berørte partene er blitt involvert, blir denne svakheten ytterligere forsterket.

1.7 Endring av lovens system - kunnskap

Unio mener at påståtte utfordringer knyttet til inngåelse av avtaler om unntak fra arbeidstidsreguleringen i helse- og omsorgssektoren i seg selv ikke er et tilstrekkelig argument for å endre lovens system. En lovendring vil omfatte alle bransjer, og hovedvekten av skift- og turnusarbeid skjer i andre bransjer enn i helse- og omsorgssektoren. Arbeidsmiljølovens regler om gjennomsnittsberegning og hviletid gjelder for arbeidstakere i alle sektorer, i ulike stillinger og i ulike livsfaser. Avtaleinngåelser vil på generelt grunnlag sikre at lokale forhold, inkludert arbeidsmiljø, blir vurdert og vektlagt.

Arbeidstidsutvalget ble oppnevnt tidlig høsten 2014. Underveis i *utvalgets* arbeid er det blitt vedtatt endringer i loven når det gjelder sentrale sider ved arbeidstidsreguleringen, jf. Prop. 48 L (2014–2015) og Innst. 207 L (2014–2015). Endringene i loven trådte i kraft 1. juli 2015.

Unio mener mindretallet i utvalget har foretatt en meget treffsikker analyse som vi slutter oss til.

«Lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2015, innebærer en betydelig utvidelse av adgangen til å gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden. I høringsrunden advarte både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet mot en slik endring ut ifra vernehensyn. En ny ordning som innebærer at arbeidsgiver ensidig skal kunne redusere hviletiden for skift- og turnusarbeider og øke rammene for gjennomsnittsberegning, vil bidra til ytterligere risiko. Mindretallet anbefaler at det innhentes erfaringer om tilsiktede og utilsiktede virkninger av de nylig vedtatte lovendringene når disse har virket en tid, og at de særlige utfordringene i helse- og omsorgssektoren i første rekke søkes løst i samarbeid med tariffpartene.»

Unio mener det er uheldig at det foreslås ytterligere endringer på arbeidstidsområdet før endringene i arbeidstidsreglene, som trådte i kraft 1. juli 2015, har virket en tid og man har kartlagt effektene av disse.

2. Særregulering basert på kjennetegn ved stilling

2.1 Innledning

Utvalget problematiserer på en god måte utfordringene knyttet til unntakene som kan gjøres for ledende og uavhengig stilling. Utvalget foreslår at unntakene for arbeidstakere med ledende og særlig uavhengig stilling videreføres, men at vilkårene presiseres i loven. Utvalget foreslår også at det utarbeides en veileder til bestemmelsene.

Videre foreslår utvalget at noen flere arbeidstakere enn i dag skal kunne unntas fra de fleste arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale at arbeidstaker har en

såkalt delvis uavhengig stilling. En slik avtale kan bare inngås med en arbeidstaker som arbeider i en stilling med visse kjennetegn. Dersom det er inngått en slik avtale, gjelder følgende grenser:

- Arbeidstaker skal ikke ha en samlet arbeidstid på mer enn 48 timer per uke i gjennomsnitt over 16 uker.
- Arbeidstaker skal ha minimum 8 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer.

Ifølge Arbeidstidsutvalgets rapport finnes det ingen samlet oversikt over hvor mange arbeidstakere som har ledende eller særlig uavhengig stilling. I 2013 oppga 22 prosent (Rambøll) av norske sysselsatte at de var unntatt arbeidstidsbestemmelsene. 30 prosent av disse oppga at de var i en ledende stilling, og 21 prosent at de var i en uavhengig stilling. Samlet omfattet kategorien «ledende og særlig uavhengig stilling» ifølge denne undersøkelsen om lag 11 prosent av de sysselsatte, mot om lag 13 prosent i undersøkelsen fra 2006 (Sentio).

Det er indikasjoner på at stadig flere arbeidstakere blir unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven med begrunnelsen at de har en særlig uavhengig stilling. Domspraksis viser at mange av unntakene ikke oppfyller lovens vilkår. Det fremgår av Sentios og Rambølls undersøkelser at dagens unntaksbestemmelser oppleves som lite tilgjengelige og vanskelige å bruke, i tillegg til at også mange arbeidsgivere og arbeidstakere har begrenset kunnskap om kriteriene. Bestemmelsen brukes således ikke i samsvar med dens intensjon.

2.2 Særlig uavhengig stilling – klargjøring av dagens bestemmelse

Utvalget foreslår å videreføre unntaket for særlig uavhengig stilling, men at vilkårene for å inneha en slik stilling må presiseres. Arbeidstaker må som utgangspunkt ha en overordnet, ansvarsfull stilling med selvstendig beslutningsmyndighet. Arbeidstakeren må i all hovedsak bestemme når, hvor og hvordan arbeidet skal utføres, og all hovedsak bestemme omfanget av arbeidet. Utvalget påpeker at det vil være et avveingsforhold mellom de ulike kriteriene og at man må foreta en konkret vurdering i hvert tilfelle. Vilårene og avveingene skal konkretiseres i en veileder. Det skal også presiseres i arbeidsavtalen dersom man er unntatt fra arbeidsmiljøloven § 10-12 annet ledd.

Unio mener at praktiseringen av dagens regler tydelig viser behovet for en presisering av bestemmelsen. Dette gjelder både en tydeliggjøring i loven av den rettslige standarden, «*særlig uavhengig stilling*», samt utarbeidelsen av en veileder. En tydeliggjøring i loven kan gjøres ved å lovfeste de sentrale kriteriene, slik man har gjort i den svenske arbeidstidsloven.

Unio mener en presisering må tydeliggjøre hvem som omfattes av ordningen. Videre må arbeidstakeren inneha en stilling hvor han eller hun selv kan disponere sin egen arbeidstid. Det innebærer at arbeidstaker i det alt vesentlige selv kan bestemme når og hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Arbeidstakeren må også kunne sette en rimelig grense for omfang av arbeid utover det som er normalt å forvente innenfor arbeidsforholdets rammer. En slik ordning har den fordel at det allerede ved avtaleinngåelsen, eventuelt ved stillingsendringen, avklares hvilke forventninger partene har til arbeidsmengde, tilstedeværelse, frihet til å disponere arbeidstiden, samt eventuelle kompensasjonsordninger.

Unio er enig i at dersom man er i en særlig selvstendig stilling, må dette fremgå av den enkeltes arbeidsavtale. Unio mener dette i større grad vil sikre en forutberegnelighet for partene.

2.3 Ledende stilling

Utvalget foreslår at unntak for ledende stilling videreføres. Videre mener utvalget at forarbeider, rettspraksis og direktiver gir gode holdepunkt for hva som er å anse som en ledende stilling. For å øke klarheten om man er i en ledende stilling, og derfor er unntatt fra § 10-12 første ledd, foreslår

utvalget en klargjøring av lovens bestemmelser og at dette skal nedfelles i arbeidsavtalen til lederen. På dette punktet deler Unio utvalgets synspunkter.

2.4 Delvis uavhengig stilling

Flertallet i utvalget ønsker å innføre av en ny gruppe arbeidstakere i delvis uavhengig stilling, i tillegg til arbeidstakere i særlig uavhengig stilling, som i dag er unntatt etter loven § 10-12 andre ledd.

Unio mener dette vil føre til at flere arbeidstakere enn i dag vil kunne unntas fra lovens ordinære arbeidstidsbestemmelser. Unio er enig med mindretallet i utvalget om at en innføring av to grupper uavhengige stillinger, som begge kan unntas fra store deler av lovens arbeidstidsbestemmelser, etter all sannsynlighet vil innebære at flere arbeidstakere kommer til å arbeide svært lange arbeidsdager over tid, og med arbeidsfrie perioder som er langt kortere enn det som er lovens hovedregel. Det er ikke alle som vil ha reelle muligheter til å ivareta eget behov for hvile og vern på en tilstrekkelig måte.

Unio mener det ikke er grunnlag for at en så stor gruppe som her omtales skal unntas de ordinære arbeidstidsreglene. Reglene har godt fundamenterte grenser for daglig og ukentlig arbeidstid, og disse bør kun unntaksvis fravikes. Det er derfor viktig at reglene tjener som unntaksregler for de arbeidsforhold de alminnelige arbeidstidsreglene ikke passer for, og ikke åpner for utvidelse av arbeidstiden for ytterligere en ny gruppe. Sistnevnte vil i realiteten medføre svekket vern for en stor gruppe arbeidstakere, noe som vil stå i sterk kontrast til formålet med arbeidstidsbestemmelsene. Disse formålene er spesielt viktige i en tid der ny teknologi gir økt tilgjengelighet, og utgjør en reell fare for at skillet mellom arbeidstid og fritid viskes ut.

2.5 Tvisteløsning

Så lenge det er anledning til å unnta arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger, bør det etableres en enkel tvisteløsningsordning for å prøve lovligheten av unntak. I dag bringes tvistesaker, relatert til særlig uavhengig stilling, inn for den alminnelige domstolen. Det er etter vår oppfatning svært krevende for den enkelte arbeidstaker å gå til søksmål mot sin arbeidsgiver og en lite effektiv måte å avklare hvorvidt lovens vilkår er oppfylt. Tidligere kunne slike saker bringes inn for Arbeidstilsynet for avgjørelse (arbeidsmiljøloven av 1977 § 41). Ordningen ble opphevet da arbeidsmiljøloven ble endret i 2005. Unio mener det kan være et klokt grep å gjeninnføre arbeidstilsynets kompetanse på dette området.

2.6 Vurderinger

Unio mener det er viktig å etablere klare retningslinjer for dagens ordning med særlig uavhengig stilling. Videre bør arbeidstilsynet gis mandat til å rettskraftig avgjøre hvorvidt en aktuell stilling omfattes av unntaksbestemmelsen. Unio ønsker ikke en ny mellomkategori, ettersom det vil føre til at langt flere blir unntatt fra arbeidstidsreglene, samt bidra til å komplisere regelverket ytterligere.

3. Særregler for skift- og turnusbestemmelser

3.1 Innledning

Utvalget foreslår enkelte særregler for skift- og turnusordninger. Der det arbeides skift eller turnus skal arbeidsgiver kunne forkorte den daglige arbeidsfrie perioden og gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden, uten å måtte inngå avtale med arbeidstaker eller de tillitsvalgte. Følgende grenser gjelder:

- Den daglige arbeidsfrie perioden skal være minst 9 timer.

- Den alminnelige arbeidstiden skal ikke være over 10 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av en uke.
- I løpet av 4 uker skal den alminnelige arbeidstiden i gjennomsnitt ikke bli lenger enn 38 eller 36 timer per uke for ulike skift/turnusordninger.

Unio reagerer på forslaget om særregler for skift- og turnusordninger som i realiteten innebærer at arbeidsgiver ensidig kan fastsette de aller fleste turnusplaner som benyttes i helse- og omsorgssektoren. Unio reagerer også på den virkelighetsbeskrivelsen som fremkommer i rapporten og som danner grunnlag for de foreslåtte endringer, ikke minst påstanden om at arbeidstakere og tillitsvalgte innenfor helse- og omsorgssektoren ikke ivaretar sitt samfunnsansvar.

Sykepleiere og annet helsepersonell lever med skiftende arbeidstider og korte friperioder mellom vaktene og er på plass for å ivareta pasientenes behov til alle døgnetstider, uken og året igjennom. Både gjennom turnusarbeid og øvrige arbeidsmiljøfaktorer, er disse arbeidstakerne utsatt for helserisiko. Mulighet for medbestemmelse, bl.a. når det gjelder arbeidstid, er en av de mest forebyggende arbeidsmiljøfaktorene. Dette er det solid vitenskapelig enighet om. Unio finner det bekymringsfullt at flertallet ikke tar disse utfordringene på alvor, og isteden foreslår tiltak som innebærer en forverret arbeidssituasjon og en svekkelse av det vernet som dagens lov gir. Helse- og omsorgssektoren har et stort behov for arbeidskraft fremover, og de foreslåtte endringene er ikke et klokt grep for å møte disse utfordringene. Forslaget er heller ikke et egnet virkemiddel for å oppnå heltid og yrkesdeltakelse frem til pensjonsalder.

Utvalgets flertall foreslår at det etableres særregler for virksomheter med skift- og turnusarbeid, som innebærer at arbeidsgiver kan gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden og forkorte den daglige arbeidsfrie perioden, uten å måtte inngå avtale med arbeidstaker eller de tillitsvalgte. Unio er uenig i dette forslaget. Flertallet omtaler forslaget som en mindre endring i reglene. Etter Unios syn er det i realiteten snakk om inngripende endringer for en stor gruppe arbeidstakere. Svært mange turnuser i helsesektoren har hviletid på 9 timer og vaktlengder på inntil 10 timer. Dersom forslagene vedtas, vil arbeidsgiver i realiteten kunne fastsette de aller fleste turnusplaner ensidig, uten å ta hensyn til tillitsvalgtes og arbeidstakernes innspill.

Dagens arbeidsmiljølov gir partene en viktig rolle i utformingen av arbeidstidsordningene gjennom adgangen til å avtale unntak. Dagens system, som forutsetter samarbeid og avtale, gir gode og balanserte løsninger, tilpasset lokale behov, og bidrar dermed til et fleksibelt system. Den foreslåtte endringen innebærer en klar forskyvning av maktforholdet i arbeidslivet, ved at arbeidsgiver gis økt styringsrett på bekostning av de ansatte og deres tillitsvalgte.

Forslaget rokker ved selve kjernen i «den norske modellen», som hviler på en maktbalanse mellom partene – når de gjennom forhandlinger søker å oppnå de beste løsningene.

Tillitsvalgtes avtalekompetanse fungerer også som en «buffer» som sikrer ansattes helse og velferd opp mot virksomhetens økonomiske og driftsmessige interesser.

I arbeidstidsutvalgets rapport begrunnes gjentatte ganger hvorfor dagens system, med unntak basert på avtale, er en god løsning. Til tross for dette, konkluderer utvalgets flertall med at skift- og turnusarbeidere skal få sin arbeidstid fastsatt ensidig av arbeidsgiver, dvs. uten avtale med tillitsvalgte. Etter Unios syn er dette et lite gjennomtenkt forslag, og vi vil i det følgende underbygge dette med å vise til de negative konsekvensene som vi mener endringen vil medføre.

3.2 Negative konsekvenser – risiko som følge av redusert medbestemmelse

Turnusordninger i helsesektoren etableres i dag gjennom avtale med tillitsvalgte. Utgangspunktet for ordningene vil være virksomhetens driftsmessige behov. Ansattes behov sikres gjennom at deres

tillitsvalgte er gitt rett til å vurdere de helse- og velferdsmessige sider ved turnuser basert på gjennomsnittsberegning og forkortet hviletid – og til å inngå avtale om slike ordninger. Gjennom sin nære kontakt med medlemmene, vil tillitsvalgte ha god kunnskap om den enkelte arbeidstakers ønsker og behov. Der er solid vitenskapelig enighet om at mulighet for medbestemmelse og for å kunne påvirke egen arbeidssituasjon, blant annet når det gjelder arbeidstid, er en av de mest forebyggende arbeidsmiljøfaktorene. For turnusarbeidere er denne medbestemmelsen av stor betydning når det gjelder å tilpasse seg til arbeid på stadig skiftende tidspunkter gjennom døgnet og ukene.

I sin redegjørelse understreker flertallet at de foreslåtte endringene ikke rokker ved tillitsvalgtes rett til medvirkning i utarbeidelse og drøfting av arbeidsplaner, og flertallet hevder at dette sikrer innflytelse fra arbeidstakersiden i utformingen av skift- og turnusplaner. Unio er ikke enig i dette resonnementet. Drøftingsrett og avtalerett er to helt grunnleggende forskjellige ordninger. Der partene på avtaleområdet er avhengig av å ta og gi for å komme frem til en omforent løsning, vil man som tillitsvalgt på en drøftingsarena være henvist til å fremføre synspunkter som arbeidsgiver til syvende og sist kan velge å se helt bort fra. En slik uforpliktende drøftingsrett vil derfor åpenbart innebære en svekket medbestemmelse for arbeidstakerne.

Det er godt dokumentert gjennom forskning at skift- og turnusarbeid, nattarbeid og lange arbeidsdager bidrar til økt risiko for en rekke helseskader, økt risiko for feilhandlinger, skader og ulykker. Samtidig vet vi, bl.a. gjennom SSBs levekårsundersøkelser, at ansatte i helse- og omsorgssektoren – herunder sykepleierne – er blant de arbeidstakere i Norge som scorer høyest på en rekke negative arbeidsmiljøforhold, bl.a. lav kontroll over egen arbeidssituasjon, høye jobbkrav, emosjonelle krav og ubalanse mellom innsats og belønning. Helse- og omsorgssektoren utmerker seg også med høyt sykefravær, høy andel arbeidsrelatert sykefravær, stor andel helserelatert deltidsarbeid og tidligpensjonering. Sektoren er også kvinneorientert.

Utvalgets mindretall har vektlagt nettopp disse forholdene og uttaler på side 220, første spalte, fjerde avsnitt følgende:

«Det er således flere forhold ved deres arbeidsmiljø som tilsier at realiseringspotensialet for modererende faktorer er lav, og at økte arbeidstidsbelastninger vil kunne ha spesielt uønskede negative konsekvenser for arbeidstakernes helse og velferd nettopp i denne sektoren. For arbeidstakere med denne type arbeidsmiljøutfordringer er det av vesentlig betydning at arbeidstidsordningene i størst mulig grad etableres gjennom avtaler som søker å sikre medbestemmelse og involvering, for å redusere potensialet for eventuelle uønskede helsekonsekvenser av arbeidstidsordningene.»

Unio slutter seg til denne uttalelsen, og viser til at flertallets forslag innebærer at arbeidstakerne med de største arbeidsmiljøutfordringene fratas muligheten som ligger i modererende/forebyggende faktorer gjennom avtaleinngåelse. Dette er ikke et klokt grep for å møte arbeidskraftutfordringene fremover.

Norge har høy sysselsetting, høy kvinneandel i yrkeslivet og høy pensjonsalder. Dette gir mindre rom for å «strekke» på arbeidstidene, dvs. innføre mer belastende arbeidstidsordninger. Flertallet hevder at forslaget vil bidra til mer heltid. Unio har ingen tro på at tøffere arbeidstidsordninger og mindre medbestemmelse vil gi slike resultater. Tvert imot frykter vi at effekten av endringen vil bli stikk motsatt, ved at færre sykepleiere vil makte å arbeide i fulle stillinger. Unio frykter videre at de foreslåtte endringene vil medføre økt sykefravær og mer tidligpensjonering – og dermed tap av sårt tiltrengt arbeidskraft. Forverrede arbeidsvilkår vil også gjøre at arbeid i sektoren vil fremstå som enda mindre attraktivt enn i dag. Rekruttering er for øvrig et felt som er lite berørt i utvalgets rapport. Vi finner også grunn til å påpeke det paradokset som ligger i målsettingen om økt fleksibilitet for arbeidsgiver og arbeidstaker, noe som også gjenspeiles i rapportens tittel; Regulering

av arbeidstid – vern og fleksibilitet. Effekten av flertallets forslag vil for skift- og turnusarbeidere være det stikk motsatte, nemlig at fleksibiliteten som oppnås gjennom medbestemmelse fjernes.

3.3 Negative konsekvenser – helserisiko som følge av tøffere turnuser

Som allerede påpekt mener Unio at endringene som foreslås er inngripende og vil gi tøffere arbeidstidsordninger. Med den nye ordningen kan arbeidsgiver i praksis fastlegge vaktene på en slik måte at turnusen blir mer belastende for den enkelte, uten at innsigelser fra de ansatte og deres tillitsvalgte behøver å bli tatt hensyn til. Turnusen kan få flere kvelds- og nattevakter, flere vaktskift med kort hviletid mellom kveldsvakt med påfølgende dagvakt, flere kortvakter og dermed flere oppmøter og flere helgevakter. Turnusene kan på denne måten bli langt mer belastende til tross for at vaktens lengde ikke er ut over 10 timer og daglig hviletid ikke er under 9 timer. Fremtidens turnusplaner i helse- og omsorgssektoren kan også bli mer belastende enn i dag, gjennom at planene til enhver tid kan endres med kun 14 dagers varsel (lovens minimum). For arbeidstakerne innebærer dette redusert forutsigbarhet.

Etter Unios oppfatning er det særlig bekymringsfullt at arbeidsgiver etter forslaget gis ensidig adgang til å forkorte hviletiden mellom vaktene fra 11 til 9 timer. Vi tilslutter oss i denne forbindelse mindretallets dissens, på side 221, andre spalte:

«Både etter arbeidsmiljøloven og EUs arbeidstidsdirektiv skal arbeidstaker sikres minimum 11 timers sammenhengende hvile i løpet av 24 timer. Hvileperioden bør bare unntaksvis kunne forkortes. I den grad dette gjøres bør forkortingen av hvileperioden reguleres i avtale. Arbeidsgiver bør ikke ensidig kunne beslutte kortere hviletid enn 11 timer i døgnet, med mindre det oppstår særlige forhold som arbeidsgiver ikke har kunnet forutse.»

Forskning viser at søvnproblemer er utbredt blant skift- og turnusarbeidere, og at nattarbeid, roterende turnusarbeid og mindre enn 11 timer fri mellom vaktene er spesielt problematisk for søvnen. Ekspertene anbefaler derfor at det ikke bør være mindre enn 11 timer mellom skiftene.

Unio vil i denne forbindelse også vise til at Arbeidslivslovutvalget i 2004 uttalte følgende:

«Mennesket trenger hvile, det vil si søvn og roligere perioder, hvert døgn. Dersom vi ikke får sove med regelmessig mellomrom belastes vi kroppslig (fysiologisk) og psykisk. Mennesket har i gjennomsnitt behov for omkring åtte timers søvn i perioden mellom klokken 2400 og klokken 0800 om morgenen.»

Når friperioden mellom vaktene kun er på 9 timer, vil muligheten for søvn i mange tilfeller bli svært begrenset, bl.a. som følge av reisetid til og fra jobb.

Unio mener at flertallets forslag «utfordrer» både anbefalingene fra forskning og EUs arbeidstidsdirektiv. Selv om direktivet åpner for at statene kan gjøre unntak fra direktivets bestemmelse om daglig og ukentlig hvile, er det viktig å huske at direktivets hovedformål er å begrense risiko knyttet til arbeidstid og arbeidstidsordninger. Direktivet er basert på dialog mellom partene, og de enkelte regler er utformet etter et system der arbeidslivets parter er gitt adgang til å fravike direktivets hovedregler i større grad enn f.eks. de nasjonale myndigheter.

Når den videste unntaksadgangen er lagt til partene, er dette ut fra en tankegang om at partene er de beste til å vurdere forsvarligheten av unntak. Det er en vesentlig forskjell på om arbeidstakerne, representert ved de tillitsvalgte, unntaksvis avtaler kortere hviletid, og en ordning der arbeidsgiver ensidig kan fastsette dette.

I en undersøkelse utført av Fafo (2016), på oppdrag for Norsk Sykepleierforbund (NSF), fremkommer det at et klart flertall av EU-landene (Danmark, Finland, Sverige, Nederland, Irland, Polen, Luxembourg, Bulgaria, Frankrike, Litauen, Latvia, Italia, Østerrike, Spania og Slovenia) ikke har en nasjonal lovgivning som gir arbeidsgiver rett til ensidig å forkorte den daglige arbeidsfrie perioden.

Det er særlig viktig å merke seg at ingen av de nordiske landene har en slik adgang. Kun et fåtall EU-land (Storbritannia, Tyskland, Tsjekkia, Slovakia, Estland, Kroatia, Romania) har gjennom nasjonal regulering fastsatt en viss adgang til slik ensidig nedkorting fra arbeidsgivers side.

Unio vil også vise til at EPSU (European Public Service Union), som representerer mer enn 7 millioner europeiske arbeidstakere, har uttrykt bekymring over at et slikt forslag fremmes i Norge som ellers har en god tradisjon for kollektive forhandlinger.

Unio registrerer at utvalget i tilknytning til forslaget om endret tidspunkt for nattarbeid ikke foreslår endringer i reglene om daglig arbeidsfri periode. Utvalget uttaler på side 247, første spalte, nederste avsnitt følgende:

«Hviletid på 11 timer vil gjelde, med mindre forkortet hvileperiode er avtalt i en lokal avtale med arbeidstakerens tillitsvalgte. Dette følger også av arbeidstidsdirektivet, som setter grenser for muligheten til å åpne for at arbeidstakeren individuelt kan inngå en avtale om å forkorte hviletiden. Det vil derfor være slik at arbeid som utføres etter klokken 21.00 vil kunne ha betydning for når arbeidstakeren kan starte på jobb dagen etter. Arbeid fram til klokken 23.00 vil i utgangspunktet bety at neste arbeidsdag ikke kan starte før klokken 10.00.»

For denne gruppen arbeidstakere som skal jobbe hjemme, og som derfor ikke har noen reisevei til og fra jobb, tar utvalget således til orde for et betydelig bedre vern enn for skift- og turnusarbeidere.

Unio vil også påpeke at både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i sin høringsuttalelse til lovendringen, som trådte i kraft 1. juli 2015, advarte mot en utvidelse av adgangen til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden, under henvisning til vernehensyn. En nyordning som innebærer at arbeidsgiver ensidig skal kunne redusere hviletiden for skift- og turnusarbeidere og fastsette gjennomsnittsberegning, vil etter Unios syn bidra til ytterligere risiko. Av flertallets argumentasjon fremgår det at man er kjent med at forslaget vil kunne innebære en forhøyet risiko.

Oppsiktsvekkende nok synes imidlertid flertallet å ville akseptere en økt risiko for denne gruppen arbeidstakere. Det vises til side 215, første spalte, siste avsnitt, hvor det fremgår følgende:

«Mens en utvidet adgang til unntak vil kunne øke risikoen for negative helseeffekter av lang og ubekvem arbeidstid noe, kan bidraget til økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse føre til en samlet samfunnsmessig gevinst. Ofte vil ulemper og fordeler tilfalle forskjellige grupper.»

Unio reagerer sterkt på den holdning overfor skift- og turnusarbeidere som flertallet her gir uttrykk for. Vi viser i denne forbindelse til uttalelsen fra arbeidstidsutvalg på side 19, andre spalte:

«Utvalget vil peke på de nylig vedtatte endringene i rammene for individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, som åpner for vesentlig mer fleksibilitet enn tidligere. Mange arbeidstakere kan ha en svakforhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver, og den vide adgangen til gjennomsnittsberegning ved individuell avtale kan dermed føre til at arbeidstaker føler seg presset til å godta en belastende arbeidstidsordning. Derfor er det viktig å følge med på hvordan denne ordningen brukes, med sikte på eventuelle utilsiktede konsekvenser for arbeidstakernes vern og velferd.»

Et samlet arbeidstidsutvalg uttrykker her bekymring om hvordan den nylig utvidede avtaleadgang for arbeidstakere vil bli praktisert, samtidig som flertallet ikke synes å ha betenkeligheter med å gi arbeidsgiver full styringsrett på skift-/turnusområdet.

3.4 Argumentet om at samfunnskritiske oppgaver ikke ivaretas på grunn av arbeidstakersidens «forhandlingskort» og at tillitsvalgte stopper nødvendige turnusplaner

Flertallets begrunnelse for de foreslåtte endringene er at arbeidstakersiden etter dagens lov har et «forhandlingskort» som i helse- og omsorgssektoren blir benyttet til å stoppe arbeidsplaner som innebærer noe hyppigere søndagsarbeid enn hver tredje helg. Flertallet hevder at dette gjør det

vanskelig for virksomhetene å få dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene og viser til at virksomheter i helse- og omsorgssektoren skal ivareta samfunnskritiske oppgaver i form av nødvendig helsehjelp til rett tid.

Flertallet synes å mene at arbeidstakerne innenfor helse- og omsorgssektoren, representert ved de tillitsvalgte, ikke tar dette ansvaret i dag. Unio reagerer sterkt på denne påstanden. Unios medlemsforbund Norsk Sykepleierforbund (NSF) organiserer over 100 000 sykepleiere og er svært bevisst på det viktige samfunnsansvar de har, og medlemmene kjenner daglig på en sterk forpliktelse til å etterleve dette. Sykepleiere og annet helsepersonell arbeider til alle døgnets tider uken og året igjennom, og ofte på tider der de fleste andre arbeidstakere har fri. De lever med skiftende arbeidstider, korte friperioder mellom vaktene og lite søvn. Alt for å ivareta pasientenes behov.

De tillitsvalgte i NSF inngår hvert år et stort antall avtaler om slike arbeidstidsordninger. Samtidig opplever mange til daglig et dilemma, ved at det ikke er samsvar mellom de oppgaver som må løses og de personalressurser som er til rådighet. Resultatet er ofte at de strekker seg for langt, så langt at de blir syke, varig arbeidsuføre / tidlig pensjonert eller velger deltid for å mestre arbeidsbelastningen.

Arbeidstidsutvalgets flertall beskriver en helse- og omsorgssektor preget av arbeidstakere som gjennom de tillitsvalgte stopper nødvendige arbeidstidsordninger som innebærer hyppigere søndagsarbeid enn hva de opplever som bekvemt. Beskrivelsen etterlater inntrykk av en helse- og omsorgssektor hvor det konstant er uenighet og problemer knyttet til turnus og helgearbeid. Unio deler ikke denne virkelighetsoppfatningen.

Turnuser drøftes og forhandles jevnlig rundt omkring i virksomhetene, og i all hovedsak lykkes man i å komme til enighet. Årsakene til at det oppstår uenighet kan være flere. Noen ganger handler det om helgearbeid, andre ganger er uenigheten knyttet til bemanning, som i en del tilfeller oppleves uforsvarlig lav. I enkelte tilfeller har vi også sett at uenigheten er knyttet til avtaleprosessen og avtaleteksten, mens man er helt enige om innholdet i turnusplanen.

At Unio som organisasjon er opptatt av å begrense helgearbeid for sine medlemmer er både naturlig og riktig. Turnusarbeid er i seg selv belastende, og regelmessig arbeid i helger og høytider, når andre har fri, oppleves som en tilleggsbelastning. Arbeidstidsutvalget omtaler i sin rapport de såkalte kvalitative aspekter ved fritid (side 131, første spalte, pkt. 7.3.1.). Utvalget beskriver her ganske så treffende hvorfor arbeidstidens sosiale konsekvenser også er særlig viktige, spesielt for familieliv:

«Men også kvalitative aspekter ved tid er viktige. Ser man på tid til fritid handler ikke det bare om å ha nok fritid, men også til å ha fri til rett tid. Det å ha fritid som er synkronisert med fritiden til andre familiemedlemmer, er viktig. Tid brukt sammen med ektefelle og barn oppleves å ha en høyere verdi enn annen tidsbruk.»

Skiftende arbeidstid og turnusarbeid har eksistert i en årrekke, og ordningen med gjennomsnittsberegning og unntak fra hviletidsbestemmelsene etter avtale har lang tradisjon i norsk arbeidsliv. Ordningen med avtaleinngåelse fungerer også i all hovedsak godt. Det fremkommer i Fafos rapport fra 2013 at det ikke er store problemer knyttet til inngåelse av lokale avtaler om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, til tross for at partene har ulike interesser og fremmer disse. Unio kan ikke se at utvalget har fått seg forelagt noen konkrete tall på antall tvister om turnus innenfor helsesektoren. Flertallet konstaterer at partene har ulikt syn på hvorvidt dagens praksis for etablering av arbeidsplaner og avtaleinngåelse er problematisk, men legger uten videre til grunn arbeidsgiversidens beskrivelse om at det innenfor helsesektoren er stor grad av uenighet knyttet til inngåelse av avtaler om turnus.

Flertallet fremstiller det videre som en uheldig ordning at arbeidstakersiden gjennom avtaleadgangen har et «forhandlingskort». Unio finner grunn til å påpeke at det er avtalens «vesen», både på dette og alle andre områder, at avtalepartene har et såkalt «forhandlingskort». Enhver avtale forutsetter forhandlinger, og i forhandlinger vil partene naturlig nok ha ulike interesser å ivareta. Dette kan selvsagt ikke brukes som argument for å frata den ene parten avtaleadgangen. På avtalens område gjelder det avtalefrihet, dvs. at partene inngår avtaler så langt de anser det fornuftig. Unio vil fremholde at det er grunn til å feste seg ved arbeidstidsdirektivets omtale av denne ordningen som en positiv avtaleadgang for partene, noe som står i skarp kontrast til det som fra arbeidsgiversiden ofte benyttes som begrep for den samme ordningen, vetorett.

Effekten av at noe er avtalt må ikke undervurderes. Dette fremheves bl.a. i utvalgets rapport på side 212, andre spalte, pkt. 13.4.3:

«Utvalget vil understreke viktigheten av at samarbeidet mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte skjer i gjensidig respekt for hverandres roller og oppgaver. Lovbestemte ordninger som innebærer at unntak fra lovens hovedregler krever avtale, vil ta den tiden som er nødvendig for å få en avtale på plass. Medbestemmelse kan være tidkrevende, men effekten av at arbeidstidsordningen er avtalt må ikke undervurderes. Utvalget vil peke på at de tillitsvalgtes rolle ved avtaleinngåelsen er viktig for å medvirke til gode arbeidstidsordninger for arbeidstakerne. Avtaler om arbeidstid har på denne måten en verdi i seg selv.»

Unio slutter seg til ovennevnte uttalelse. Gjennom samarbeid og forhandlinger finner man frem til de beste løsningene for arbeidstid. Ingen av partene er imidlertid tjent med at det medgår unødig tid til avtaleforhandlinger. Slike forhandlinger bør foregå rasjonelt og uten unødig tidsbruk, slik også mindretallet tar til orde for i sin dissens. Dersom avtaleadgangen misbrukes eller det går med unødige ressurser, må dette bringes inn til organisasjonenes sentrale ledd for tvistebehandling.

NSF i Unio har hittil ikke mottatt noen slike tvister, hverken fra sykehus- eller kommunesektoren. NSF gir klart uttrykk for at de imidlertid er åpne for et samarbeid med arbeidsgiversiden for å se på måten det arbeides med turnusspørsmål ute i virksomhetene, for om mulig å finne frem til bedre og mer effektive måter å avtale turnus på.

3.5 Argumentet om at det er uhensiktsmessig med avtale om ordinære skift- og turnusordninger

Som begrunnelse for de foreslåtte endringene, anfører flertallet videre at det er lite hensiktsmessig at ordinære skift- og turnusordninger som må benyttes for ordinær drift i ulike typer virksomheter forutsetter en avtale. Flertallet viser til at:

«De fleste skift- og turnusordningene som omtales som ordinære, gjør ikke omfattende unntak fra lovens hovedregler. Innen helse- og omsorgssektoren innebærer ordinære turnusordninger som oftest noe forkortet hvile mellom enkelte vakter, samt gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.»

Unio mener at uttalelsen vitner om manglende forståelse for hva det innebærer å arbeide turnus og hvor belastende dette faktisk er. Turnusarbeidere i helse- og omsorgssektoren må omstille døgnrytmen oftere enn én gang per uke, noe de fleste opplever som svært belastende.

Å jobbe eksempelvis til kl. 23.00 for deretter å møte på jobb kl. 08.00 neste dag, oppleves som svært krevende. I praksis vil arbeidstakeren kun få maks 6 timers søvn en til to ganger i uken. Arbeidets art, som innebærer omsorg for syke og døende pasienter, medfører ofte at søvnmengden blir ytterligere redusert.

En slik manglende forståelse er samtidig nokså paradoksalt, sett opp mot utvalgets grundige redegjørelse i kapittel 7, pkt. 7.2.1, Arbeidstidsordninger og helse. Forskning viser at risikoen for sykdom er særlig knyttet til forhold som mange påfølgende nattskift, få timer hvile mellom skift, samt

skiftrotasjon mot klokka. I tillegg er skiftet turnusordninger med lange arbeidsøkter og mange timer per uke ekstra helsebelastende.

At varierende arbeidstid og kort hviletid mellom vaktene er den vanlige måten å arbeide på for mange innenfor bl.a. helse- og omsorgssektoren, betyr ikke at det for disse arbeidstakerne ikke er risikofylt å arbeide på denne måten. Denne risikoen representerer et klart avvik i forhold til det som ellers i samfunnet anses som «ordinær» arbeidstid. Flertallets omtale av skift- og turnusordninger som «normalen både for arbeidstakerne og arbeidsgiverne», innebærer etter Unios syn en form for bagatellisering og undergraving av det alvorlig som ligger i at alle skift- og turnusordninger representerer en potensiell helsefare, og at preventive virkemidler er nødvendige for ikke å forsterke de negative effektene. Medbestemmelse og avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning og unntak fra hovedregelen om 11 timer daglig arbeidsfri er slike nødvendige virkemidler.

Flertallets oppfatning av at slike «ordinære» turnuser ikke trenger å avtales, vitner også om manglende respekt for de mekanismer og den verdi som ligger i at arbeidstidsordninger avtales mellom partene. Dette til tross for at det i rapporten beskrives og begrunnes gjentatte ganger hvorfor dagens system med unntak basert på avtale er en god løsning. Poenget er at måten unntak etableres på har betydning for hvordan dette oppleves. Dette er det solid forskningsmessig dokumentasjon på.

Skift- og turnusarbeid er nødvendig i mange bransjer, og arbeidstakerne i disse virksomhetene er innforstått med at de må arbeide slik. NSF i Unio vil understreke at de turnusordningene som benyttes og som flertallet betegner som «ordinære», er ordninger som partene over tid har avtalt som avvik fra det som loven definerer som ordinær arbeidstid. Partene har således i fellesskap funnet frem til ordninger som man mener er gode. Det er nettopp partene som har den beste kunnskap om effektene av unntak som avtales – og dermed de beste forutsetningene for å gjøre de konkrete vurderingene om dette.

3.6 Argumentet om at partene ikke har klart å finne en løsning

Flertallet viser i sin begrunnelse for forslaget også til at helgeproblematikken i helse- og omsorgssektoren har vært kjent i mange år, uten at partene har greid å finne en løsning. Flertallet hevder videre at den foreslåtte endringen vil gi flere heltidsstillinger.

Skift-/turnusutvalget konkluderte allerede i 2008 med at ufrivillig deltid ikke kan løses uten å se det i sammenheng med behovet for helgearbeid. NSF i Unio er enig i økt helgearbeid kan redusere behovet for ekstravakter/innleie og dermed bidra til å fjerne de minste stillingsbrøkene. Økt helgejobbing som eneste tiltak vil imidlertid i liten grad bidra til å oppnå heltid. Ikke engang en helgefrekvens på annenhver helg ville knekke deltidsutfordringen.

Et ensidig fokus på økt helgearbeid vil etter Unios syn ikke bidra til å oppnå heltid. Reduksjon av deltid og mer heltid er et møysommelig arbeid og handler om langt mer enn å dekke helgene.

At arbeidsplaner skal ivareta pasientenes behov, er noe alle er enige om. Men bemanning i helger kan ikke sees isolert fra bemanningssituasjonen generelt. Derimot bør partene i fellesskap, sentralt og lokalt, i større grad ha fokus på hvordan turnusordningene i helsesektoren skal organiseres med utgangspunkt i de faktiske behov, herunder også bemanning og kompetansesammensetting. En gjennomgående utfordring Unio hører om fra tillitsvalgte og medlemmer, er at det ikke tas høyde for fravær når bemanningskabelen legges.

Dermed blir det for lite bemanning på vaktene, noe som innebærer en ekstra belastning for den enkelte og et dårligere tilbud til pasientene.

Det stemmer at de sentrale partene ikke har klart å finne en bestemt løsning på utfordringene knyttet til helgearbeid og heltid i helse- og omsorgssektoren. Samtidig er det et faktum at det arbeides med disse problemstillingene, både ute i virksomhetene og blant partene sentralt. Unio er svært opptatt av at deltid må bekjempes, da det innebærer en rekke ulemper for virksomhetene og for den ansatte. Vi er positive til at arbeidet bærer frukter.

Helseforetakene i Helse Sør-øst har bl.a. over flere år jobbet med å fremme en heltidskultur. Det har bidratt til flere hele og faste stillinger og mindre bruk av deltid.

Eksempelvis viser tall fra 2015, en andel deltid på 24 prosent, mens gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant fast ansatte var på 94 prosent. Unio vil også vise til den forrige regjeringens store satsning på reduksjon av uønsket deltid, som resulterte i mange ulike prøveprosjekter, både innenfor Spekter og KS. Innenfor KS-området har de sentrale partene blitt enige om «Heltidserklæringen», hvor målsettingen er å utvikle en heltidskultur. I dette arbeidet har partene hatt fokus på lokalt partssamarbeid, og viktigheten av å ta i bruk mange ulike virkemidler for å oppnå heltid.

Både erfaringer fra arbeidet med Heltidserklæringen og Fafos evaluering av tiltakene knyttet til den forrige regjeringens heltidssatsning, har vist at det ikke finnes en enkelt løsning eller virkemiddel for å oppnå heltid i helse- og omsorgssektoren. I Fafos rapport fra 2012, om evaluering av tiltakene, heter det bl.a.:

«Det å skape en heltidskultur er langsiktig arbeid, og manglende resultater kan ofte skyldes svakhet i forankring, bevisstgjøring av mål og hensikt, og prioritering av ressursen».

Unio konstaterer at Arbeidstidsutvalgets rapport er mangelfull når det gjelder de to ovennevnte partsarbeidene som har pågått på dette feltet. Arbeidene har også gitt resultater, selv om man ikke er i mål. Det er Unios klare oppfatning at den foreslåtte lovendring vil gripe uheldig inn i de sentrale tariffpartenes arbeid og i de lokale prosessene som er i gang rundt omkring i kommunene, og således svekke partssamarbeidet.

Mindretallet peker på at de sentrale tariffpartene i fellesskap har et særlig ansvar for å løse de utfordringene som er knyttet til skift- og turnusordninger i helse- og omsorgssektoren. Unio er helt enig i denne betraktningen. Gjennom sitt forslag synes flertallet å legge ansvaret for manglende løsninger av sektorens utfordringer på arbeidstakersiden. Unio finner dette svært urimelig, og vil fremholde at det er begge parter ansvar å finne frem til løsninger. Flertallets løsning – å endre loven – vil undergrave muligheten til å finne løsninger tariffveien.

NSF i Unio er beredt til å bidra til å finne løsninger som både ivaretar virksomhetenes og ansattes behov. Mange steder har arbeidsgiver og tillitsvalgte også funnet frem til løsninger som har skapt ro rundt arbeidstidsplanleggingen og samtidig bidratt til redusert deltid, mer forutsigbarhet, større kontinuitet, bedre kvalitet og mer fornøyde brukere og pårørende.

Løsningene har bestått av ulike tiltak, som bl.a. bruk av langvakter, arbeid på tvers, vikarpool, osv.

4. Medleverordninger

Institusjoner som gir omsorg eller behandling til personer med rus- eller atferdsproblemer kan benytte såkalte medleverordninger, som innebærer omfattende unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler. Utvalget foreslår at flere institusjoner skal kunne bruke slike arbeidstidsordninger dersom omsorgs- eller behandlingsopplegget krever det. Samtidig foreslås det at det settes noe strengere rammer for arbeidstiden i disse arbeidstidsordningene.

Forskriften reiser flere problemstillinger blant annet knyttet til barn og unges behov for omsorg og trygghet, for ansattes arbeidsvilkår og for konkurranseforholdet mellom private og offentlige institusjoner.

I institusjoner for barn og unge i barnevernet settes ansatte til å løse noen av velferdstjenestenes mest komplekse oppgaver. Barn og unge som får plass i disse institusjonene har ofte svært sammensatte behov for omsorg og behandling. I 2015 dokumenterte NTNU at hele 76 % av barn og unge i barneverninstitusjoner hadde psykiske lidelser og behov for behandling i spesialisthelsetjenesten, men at det bare var 38 % som fikk dette tilbudet. Dette illustrerer at behovet for behandling for psykiske lidelser må dekkes av ansatte i barneverninstitusjonene. Turnus kan være et godt faglig virkemiddel for å fremme trygghet, omsorg og behandling der turnusen brukes bevisst og faglig begrunnet. Der turnus med lengre vakter og påfølgende lange friperioder fungerer etter intensjonen, melder barn og unge selv og ansatte om opplevelse av tid og ro til å knytte relasjoner. Unio er derfor opptatt av at det må være fokus på barnas behov for kontinuitet, omsorg og behandling ved valg av turnus.

Samtidig arbeider ansatte som er omfattet av midlertidig forskrift om medleverordninger, i praksis langt flere arbeidstimer per år, enn det andre arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren gjør, i tillegg til at de har lange arbeidsøkter. Forskning viser at dette er uheldig. Medlevertturnus innebærer stor arbeidsbelastning, i form av svært lange sammenhengende arbeidsperioder og mange arbeidstimer per år. Ved mange institusjoner og enheter som kan ha et ønske om størst mulig kontinuitet i omsorg og oppfølging, har ansatte også svært høye jobbkraav kombinert med liten mulighet til å styre egen arbeidsdag. En slik arbeidssituasjon vet vi kan øke risikoen for helseplager og ulykker (STAMI). Høye jobbkraav og lav jobbkontroll er særlig utbredt i helse- og omsorgsykker. Til tross for at utvalget også legger vekt på at arbeidstidsordninger som inneholder lange, sammenhengende arbeidsperioder er belastende, foreslår utvalget at det bør vurderes en utvidelse av forskriftens virkeområde til også å gjelde andre institusjoner, og at virkeområdet skal være uavhengig av hvilke typer problemer eller diagnoser pasienter og beboere har. Det avgjørende skal være de kraav til kontinuitet og tilstedeværelse som følger av beboernes behandlingsopplegg og omsorgsbehov. Institusjonen og de som er faglig ansvarlig for omsorgs- eller behandlingsopplegget, skal vurderer om vilkårene for å benytte seg av unntakene i forskriften. De ansattes medbestemmelse er fullstendig fraværende i dette forslaget.

Unio vil fraråde en slik utvidelse av ordningen til andre institusjoner. Der det er behov for utvidede arbeidstidsordninger mener vi at dette må baseres på avtaler med fagforeninger og ikke være nedfelt i forskrift. Unio mener at det å inngå avtale med de ansattes organisasjoner gir stor fleksibilitet i måten å organisere arbeidet på, og at det er en metode for å finne arbeidstidsordninger som er til det beste for både arbeidsgiver, arbeidstaker og pasient/bruker. Der hvor det ikke er mulig med tariffavtale, mener vi at Arbeidstilsynet kan ivareta behovet for unntak.

Unio er positiv til en innstramning av rammene for arbeidstid i medleverforskriften ut fra vernehensyn. Unio er videre enig i utvalgets bemerkninger om at det er grunn til å sørge for særlig tilsyn med virksomheter som benytter medleverordninger basert på så vidtrekkende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i loven. For oss er det viktig at forholdet mellom forskriften og øvrige vernebestemmelser, som tilrettelegging og permisjoner i forbindelse med sykdommer eller livsendringer, blir reell. Flere tvistesaker viser at arbeidsgiver får medhold i at de ikke har plikt til å legge til rette for f.eks midlertidig å gå ut av langturnus pga. dødsfall, søvnvansker eller lignende. For både å gi fagfeltet variasjon i turnuser som faglig virkemiddel og samtidig sikre gode arbeidsvilkår for ansatte, må det på plass en regulering som gir ansatte fleksibilitet til å stå i arbeidsforholdet over tid, gjennom ulike livsfaser og situasjoner.

En klar forutsetning for å benytte medleverturnus er ansattes frivillighet. I prinsippet kan hver enkelt ansatt trekke sitt samtykke til å gå lange vaktskift. I realiteten vet vi at dette kan skape vanskelige situasjoner for den ansatte og for organiseringen av institusjonene. Når samtykke trekkes av en eller flere ansatte kan det ødelegge for muligheten til å få turnusen til å gå opp og det vil kreve en annen organisering av arbeidet ofte med behov for å økt bemanning. Arbeidsgivers plikt til å organisere arbeidet og gi et faglig forsvarlig tilbud vil ofte medføre en overstyring av den enkeltes rett til en tilrettelagt arbeidssituasjon. Når midlertidig forskrift om medleverturnus benyttes uten en klar plan for å omstille til ordinær turnus, kan det svekkemuligheten til å sikre et inkluderende arbeidsliv.

Bruk av turnus har også en økonomisk dimensjon. For private institusjonseiere uten timeslønnregulerte tariffavtaler, er det mulig få ned kostnadene ved drift av institusjonen gjennom et lavere antall årsverk som må til for å få turnusen til å gå opp. Mange private institusjonseiere legger derfor inn anbud som ikke har tatt høyde for endring i turnus som følge av at ansatte trekker sitt samtykke. Dersom det skal tas hensyn til arbeidstakernes behov for midlertidig tilrettelegging er det avgjørende at dette tas hensyn til i anbudsprosessene. Det er Unios klare oppfatning at dette må løses gjennom formuleringer både i anbudsdokumentene og i medleverforskriften, ettersom dette område er vesentlig dårligere regulert enn andre områder. Det er et krav at det sikres et inkluderende arbeidsliv også i institusjoner som benytter turnuser med lange vakter.

Selv om medleverforskriften i dag gjelder for både private og offentlige institusjoner, viser undersøkelser at den hovedsakelig benyttes i private virksomheter. Utvalget mener at det er *«således sannsynligvis en begrenset og selektert gruppe arbeidstakere med gode forutsetninger for å stå i slike arbeidstidsordninger som over tid utfører denne type arbeid.»*

Unio er uenig i dette og mener derimot at mange arbeidstakere som arbeider i ulike medleverordninger i privat sektor ofte er arbeidstakere med svake rettigheter og løs tilknytning til arbeidslivet. Forutsetningene for å kunne stå i slike arbeidstidsordninger er derfor dårligere enn for arbeidstakere i offentlig sektor, hvor organisasjonsgraden er høyere og kunnskapen om fordeler og ulemper med ulike arbeidstidsordninger er bedre.

Utvalget begrunner utvidelsen av forskriftens virkeområde blant annet med et ønske om å likestille offentlig og privat sektor ved at *«medleverordninger er mindre kostnadskrevende for virksomhetene enn ordinær turnus»*. Unio finner det betenkelig at et utvalg med kjennskap til de negative sidene ved skift-/turnusarbeid og lange arbeidsøkter, velger å øke risikoen for negative helseeffekter for å oppnå en økonomisk gevinst for virksomhetene.

5. Kveldsarbeid

Utvalget har drøftet om reglene for nattarbeid kan tilpasses og gi rom for mer fleksible arbeidstidsordninger. Konkret foreslår utvalget at arbeidstakere som ønsker det kan legge deler av arbeidet til tidsrommet mellom klokken 21.00 og klokken 23.00, uten at dette skal regnes som nattarbeid. Forslaget innebærer at lovens bestemmelser endres, slik at forbudet mot nattarbeid ikke hindrer slikt kveldsarbeid dersom arbeidstaker ønsker det.

Unio fraråder en slik endring og mener det vil kunne bidra til å utviske forskjellen mellom arbeid og fritid. Utvidet adgang til nattarbeid vil også kunne bidra til at normalarbeidsdagen forskyves, noe som i neste omgang kan medføre økt press på utvidede åpningstider i skoler og barnehager.

Unio mener at retten til fleksible arbeidstidsordninger er godt ivaretatt innenfor dagens lov. Således mener vi at det må være fullt mulig å ivareta behovet for fleksibilitet innenfor dagens rammer for

nattarbeid, dvs. innen kl. 21.00. Lovens krav om daglig arbeidsfri periode på 11 timer vil dermed være oppfylt, uten at det er behov for å forskyve oppstarttidspunktet neste dag.

6. Vurderinger

Innenfor dagens regelverk yter sykepleiere og annet helsepersonell omsorgsfull helsehjelp til alle døgnets tider – året rundt, og de ivaretar således sitt viktige samfunnsansvar. Unio vil oppfordre regjeringen til å lytte til mindretallets votum og skrinlegge forslaget om særregler for skift- og turnusordninger. Utvalgets mindretall, bl.a. bestående av personer med god kompetanse innen arbeidshelse og arbeidsmiljøforskning, har advart mot de foreslåtte endringene og vist til at økte arbeidstidsbelastninger vil kunne ha spesielt negative konsekvenser for arbeidstakere innen helse- og omsorgssektoren. Ansatte i denne sektoren scorer høyest på en rekke negative arbeidsmiljøforhold og er blant de med høyest sykefravær, samtidig som det i sektoren er stort behov for arbeidskraft fremover. Flertallets forslag er et svært lite klokt grep for å møte disse utfordringene.

Unio vil også advare mot forslaget om utvidet adgang til kveldsarbeid og forslaget om en utvidelse av medleverforskriftens virkeområde. Unio vil videre oppfordre regjeringen til å ikke gå videre med forslaget om å utvide gruppen arbeidstakere som kan unntas fra arbeidstidsreglene. Derimot mener vi i likhet med mindretallet at det er behov for en klargjøring av dagens unntaksbestemmelser, slik at praktiseringen av disse blir mer i tråd med lovens intensjon.

Vennlig hilsen
Unio


Ragnhild Lied
leder


Henrik Dahle
advokat og fagsjef

