



Arbeids- og sosialdepartementet - ASD
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 13/01924-15
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Hanne Børrestuen
Deres referanse:
Dato: 29.06.2016

Svar på høring - NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget. Regulering av arbeidstid, vern og fleksibilitet

Det vises til NOU 2016: Arbeidstidsutvalget som Arbeids- og sosialdepartementet sendte på høring 14. januar 2016, med høringsfrist 1. juli 2016. Saken ble behandlet i KS Hovedstyre 21. juni 2016.

KS har fulgt arbeidet gjennom deltagelse i referansegruppe, og har i tillegg gitt innspill til utvalgets arbeid. KS opplever at vi langt på vei er hørt når det gjelder sentrale problemstillinger for organisering av arbeidstid i kommunal sektor. KS mener videre at utvalgets forslag er tilpasset virksomhetenes behov, samtidig som vernet for arbeidstakere er godt ivaretatt. KS vil i dette høringssvaret avgrense oss til de forslag som er relevante for kommunal sektor. Kort oppsummert innebærer dette at:

- KS støtter forslaget om at unntak fra arbeidstidsbestemmelsene for ledende og uavhengige stillinger videreføres, men at også enkelte andre stillinger kan unntas når arbeidsgiver og arbeidstaker enig om dette.
- KS støtter forslaget om at arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 23.00 ikke skal regnes som nattarbeid dersom den enkelte arbeidstaker selv ønsker å arbeide i dette tidsrommet.
- KS støtter forslaget om at arbeidsgiver etter drøftinger med tillitsvalgte må kunne fastsette ordinære turnusordninger.
- KS støtter forslaget om at virkeområdet for medleverforskriften utvides til å omfatte flere brukergrupper med behov for kontinuitet. KS ber departementet om raskt å utvide forskriften til også å omfatte enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommunale bo-ordninger.

Nærmere om KS' vurderinger

Arbeids- og samfunnslivet er i utvikling og behovet for arbeidskraft og kompetanse endres. For å imøtekomme disse endringene og utnytte de samlede arbeidskraftsressursene også i fremtiden er det behov for nytenkning. KS er opptatt av at arbeidslivet organiseres slik at kommunene får tilgang til tilstrekkelig og riktig kompetanse, og at eksisterende kompetanse kan brukes på nye måter. Arbeidstidsbestemmelsene er en viktig faktor for å møte arbeidskrafts- og kompetanseutfordringene i kommunal sektor, til beste for både brukere, ansatte og virksomhetene. I tillegg må vi ha et arbeids- og samfunnsliv som legger til rette for at flere kan jobbe mer, og KS mener at arbeidstidsbestemmelsene er et viktig virkemiddel for å oppnå målet om en heltidskultur i kommunesektoren generelt, og i helse- og omsorgssektoren spesielt. KS mener det er nødvendig med en fleksibilitet i lovverket som åpner for lokale løsninger og tilpasninger. KS vil understreke at fleksible arbeidstidsbestemmelser må benyttes innenfor rammen av en forsvarlig arbeidsgiverpolitikk som ivaretar HMS og de ansattes helse- og velferdsmessige behov.

Ledende og særlig uavhengig stilling

KS støtter utvalgets forslag om å videreføre dagens unntaksadgang i arbeidsmiljøloven § 10-12 (1) og (2) for arbeidstakere med ledende og særlig uavhengig stilling. KS støtter også forslaget om å lovfeste en adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale at såkalt delvis uavhengig stilling kan unntas for sentrale bestemmelser i arbeidstidskapitlet. KS mener forslaget vil gi en bedre tilpasning til dagens arbeidsliv.

Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder som gir mer utfyllende forklaringer og eksempler på hvem som omfattes av unntaksadgangen i arbeidsmiljøloven. KS støtter dette forslaget, men forutsetter at veilederen ikke går utover hva som i dag kan utledes av forarbeider og rettspraksis for så vidt gjelder arbeidsmiljøloven § 10-12 (1) og (2). KS er av den oppfatning at kriterier for hvem som i dag omfattes av unntaket for særlig uavhengig stilling, bør formuleres i en veileder og ikke i lovteksten. Dette viser at man ikke har ment å foreta materielle endringer, men kun en presisering av gjeldende rett. En presisering i lovteksten kan også åpne opp for flere tolkningsspørsmål om de fastsatte kriteriene. KS mener derfor at veilederen i kombinasjon med eksemplifisering er mer brukervennlig.

KS mener det er ryddig at det fremgår av arbeidsavtalen hvorvidt arbeidstaker er unntatt fra sentrale deler av arbeidstidskapitlet og støtter utvalgets forslag om å innta en presisering om dette i arbeidsmiljøloven § 14-6.

Kveldsarbeid

KS støtter utvalgets forslag om å tillate arbeid mellom kl. 21 og 23 også for arbeidstakere som selv ønsker det, og som ikke omfattes av lovens adgang til å arbeide natt. Utvalgets forslag er en bedre tilpasning til dagens behov, og KS støtter utvalget i at forslaget forutsetter en enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Særregler for skift og turnusordninger - endringer i arbeidsgivers mulighet til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden og forkorte daglig arbeidsfritid

I kommunesektoren er den største utfordringen med dagens arbeidstidsbestemmelser i all hovedsak relatert til ordinære turnusordninger innenfor helse- og omsorgssektoren, hvor det er behov for arbeidskraft gjennom hele døgnet, uken og året. KS er opptatt av å få et regelverk som gjør det enkelt å etablere gode turnusordninger som ivaretar helheten, dvs både brukeren, driften og arbeidstakers helse- og velferdsmessige behov. Kommunene har ansvar for at både kvaliteten på tjenestene og arbeidsmiljøet for de ansatte er forsvarlig. Det er behov for arbeidstidsbestemmelser som kan legge til rette for flere hele stillinger. Ordinære turnuser krever i dag avtale med tillitsvalgte. Dette er ressurskrevende, og tillitsvalgte kan stille vilkår for å inngå slike avtaler med arbeidsgiver. For eksempel kan det stilles vilkår for omfang av helgearbeid. Dette kan føre til at kommunene må ansette i deltidsstillinger for lovlig å få dekket arbeidskraftbehovet i helgene. KS mener at det er viktig at det er arbeidsgiver, som etter drøftinger med de tillitsvalgte, kan fastsette helt ordinære turnuser ut i fra de ovennevnte behov, uten at det stilles vilkår for å inngå avtale om en turnusplan. Tillitsvalgtes medinnflytelse er ivaretatt ved at arbeidsplaner skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte, jfr § 10-3.

Ordinære turnusordninger i kommunesektoren vil som regel innebære at en arbeidstaker som har arbeidet kveldsvakt også arbeider påfølgende dagvakt. Det er normalt og mest hensiktsmessig at en nattevakt kan dekke alle timene mellom kveldsvakten og dagvakten. Den daglige arbeidstiden skal som hovedregelen ikke overstige 9 timer, jfr § 10-4 og den daglige fritiden skal minst utgjøre 11 timer, jfr § 10-8. For at en arbeidstaker skal kunne gå kveldsvakt og dagvakt er det derfor behov for avtale om kortere daglig fritid for denne arbeidstakeren, i tillegg til avtale om lengre daglig arbeidstid for nattevakten slik at alle de mellomliggende timene dekkes opp. Driften i helse- og omsorgssektoren reduseres normalt på natt, i helgene og på helge- og høytidsdager. Det medfører at det er behov for at arbeidstaker jobber mer enkelte dager og uker, og tilsvarende mindre andre dager og uker.

Ordinære turnusordninger i kommunesektoren baserer seg i stor grad på gjennomsnittsberegning etter avtale med tillitsvalgte. Det er vanlig å benytte 6 ukers gjentagende turnusperioder, men også lengre gjennomsnittsberegningsperioder benyttes. I enkelte tilfeller inntil 52 uker slik arbeidsmiljøloven § 10-5 (2) åpner opp for.

Ikke alle arbeidstakere i ovennevnte ordinære turnusordninger har krav på redusert ukentlig arbeidstid etter arbeidsmiljøloven § 10-4 (4) – (6), selv om de går i en turnusordning. Det kan skyldes omfang av kveldsarbeid og hyppighet av søndagsarbeid.

Utvalget foreslår at arbeidsgiver kan fastsette at arbeidstiden gjennomsnittsberegnes slik at arbeidstiden kan være inntil 10 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av en enkelt uke. Videre at den alminnelige arbeidstiden i løpet av 4 uker i snitt ikke må overstige rammene i § 10-4. Utvalget viser til at dette gjelder arbeidstakere med en ukentlig arbeidstid på 38 og 36 timer. Utvalget foreslår videre at arbeidsgiver kan fastsette den daglige fritiden ned til 9 timer og at det settes et tak på antall tilfeller i løpet av en gitt periode.

KS støtter forslaget om at arbeidsgiver kan fastsette den daglige arbeidstiden på inntil 10 timer i løpet av 24 timer, og inntil 48 timer i enkelt uker. KS mener imidlertid at perioden for gjennomsnittsberegning må settes til 6 uker, da det er en normal lengde for turnusperioder. Det vil være unødig kompliserende å ha en gjennomsnittsberegningsperiode som ikke faller sammen med lengden på en ordinær turnusperiode.

KS er videre av den oppfatning av at reglene ikke bør begrenses til å gjelde de arbeidstakerne som har krav på redusert ukentlig arbeidstid på 38 og 36 timer slik utvalget foreslår. Arbeidsgiver vil ha tilsvarende behov der arbeidstaker for eksempel ikke jobber natt og kun arbeider hver fjerde helg, og derfor ikke har krav på redusert ukentlig arbeidstid.

KS støtter forslaget om at arbeidsgiver kan fastsette den daglige arbeidsfrie perioden ned til 9 timer. KS støtter imidlertid ikke forslaget om at det settes et tak på antall tilfeller av kortere hvile for den enkelte. Unntak fra bestemmelsen om daglig arbeidsfri på 11 timer krever at arbeidstaker sikres kompenserende hvile, jfr § 10-8. KS er av den oppfatning at kravet om kompenserende hvile vil begrense omfanget av forkortet hvile, og at det derfor ikke er nødvendig at det settes et tak for antall tilfeller med forkortet daglig arbeidsfri. En mulighet kan være å evaluere omfanget av forkortet hvile etter at bestemmelsen har virket en stund. Dersom det likevel settes et tak, er det viktig at dette ikke begrenser arbeidsgivers mulighet for å etablere ordinære turnuser.

Forslaget om forkortet daglig fritid og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden er strengere enn de som gjelder dersom det inngås avtale med tillitsvalgte. KS antar derfor at arbeidsgiver fortsatt i mange tilfeller vil velge å inngå slike avtaler. Dersom det åpnes for at arbeidsgiver kan fastsette ordinære turnusordninger, vil tillitsvalgte fortsatt ha medinnflytelse da det følger av § 10-3 at arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte.

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven ansvar for at arbeidsmiljøet er forsvarlig og at HMS-arbeidet gjøres i samarbeid med arbeidstakerne. KS legger dette til grunn i praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene i helse- og omsorgssektoren.

Medleverordningen

KS støtter utvalgets forslag om å utvide virkeområde for medleverforskriften. Ut fra et omsorgs- og behandlingsperspektiv vil også andre enn brukere med rus eller atferdsproblemer ha tilsvarende behov for stabilitet og kontinuitet blant de ansatte. Innenfor kommunal sektor vil dette særlig gjelde for enslige mindreårige flyktninger, psykisk utviklingshemmede og demente. KS ser ingen grunn til at de ulike brukergrupper med samme behov skal behandles forskjellig.

KS viser til at departementet etter at Arbeidstidsutvalgets innstilling forelå, har utvidet medleverforskriftens virkeområde ved at også enslig mindreårige asylsøkere etter barnevernsloven omfattes. Dette innebærer i praksis at statens egne omsorgssentre for enslig mindreårige asylsøkere er omfattet av forskriftens virkeområde, mens kommunens bo-ordninger for enslig mindreårige flyktninger ikke er det. Dette er ikke logisk, da denne gruppen har de samme behov for stabilitet og kontinuitet i de kommunale bo-ordningene som i de statlige omsorgssentrene. Statlige og kommunale bo-ordninger for denne gruppen må likebehandles. Økningen i antall flyktninger det siste året og også framover tilsier at behovet for å etablere bo-ordninger for enslige mindreårige flyktninger i kommunene vil øke. KS ber derfor departementet raskt å utvide forskriften til også å omfatte enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommunale bo-ordninger.

Å utvide forskriftens virkeområde til også å omfatte brukere med tilsvarende behov for stabilitet og kontinuitet, vil gi større forutsigbarhet for arbeidsgivere som ønsker å ta i bruk en slik arbeidstidsordning og for ansatte som ønsker å inngå i en slik arbeidstidsordning.

For å etablere alternative arbeidstidsordninger i dag må KS sine medlemmer enten inngå avtaler med fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) eller få dispensasjon fra Arbeidstilsynet, jf. arbeidsmiljøloven § 10-12 (7).

KS har opplevd at flere av våre medlemmer har hatt utfordringer med å få etablert avtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) eller at dette er ressurskrevende fordi det nødvendiggjør avtaler med flere organisasjoner som kan stille ulike vilkår for å inngå slike avtaler. Både avtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) og dispensasjon etter § 10-12 (7) blir gitt med begrenset varighet. For arbeidsgiver er det tidkrevende å etablere denne type arbeidstidsordning og KS mener det vil gi nødvendig forutsigbarhet dersom medleverordninger kan etableres innenfor fastsatte rammer i forskriften. Forutsigbarhet gjør at man vil kunne ansette flere arbeidstakere i hele/større stillinger. Ved dispensasjon/tariffavtale blir det kortsiktig og vanskelig for arbeidsgiver å planlegge bemanningen over tid. Medleverordningen er også en attraktiv arbeidstidsordning for viktige faggrupper. Våre medlemmer opplever stor interesse og mange søkere når stillingen inngår i en medleverordning.

KS støtter også utvalgets forslag om å begrense medleverforskriftens rammer for arbeidstiden. For kommunal sektor gjelder Hovedtariffavtalen, som uansett begrenser den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstiden. Medleverforskriftens ytre rammer for ukentlig arbeidstid vil således ikke kunne benyttes i kommunal sektor.

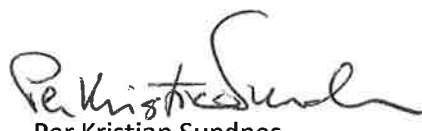
KS er enig med utvalget i at det blir vanskelig å skille mellom aktivt og passivt arbeid. Samtidig må det ved fastsetting av gjennomsnittsberegningsperioder og tak for hva som totalt kan arbeides en enkelt uke, tas hensyn til at arbeidstiden også omfatter passivt arbeid. KS mener det er viktig at reguleringen av ukentlig arbeidstid åpner opp for en gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid som muliggjør å etablere en arbeidstidsordning som i tilstrekkelig grad kan ivareta brukernes behov for stabilitet og kontinuitet.

KS er videre positive til utvalgets anbefaling om at det i løpet av kort tid etter en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde gjennomføres en evaluering med henblikk på brukere og arbeidstakere.

Med hilsen



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Per Kristian Sundnes
Områdedirektør Arbeidsliv