



Arbeidstilsynet

VÅR DATO
30.06.2016

DERES DATO
15.01.2016

VÅR SAKSBEHANDLER
Maria Zahlsen tlf 454 23 377
Ebba Wergeland
Christine Due Sivertsen
med flere

VÅR REFERANSE
2016/6335 447754/2016
DERES REFERANSE

1

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

HØRING - NOU 2016: 1 ARBEIDSTIDSUTVALGET - REGULERING AV ARBEIDSTID - VERN OG FLEKSIBILITET

Arbeidstilsynet viser til høring fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 15. januar 2016, vedrørende NOU 2016: 1, hvor Arbeidstidsutvalget har kommet med forslag til endringer i arbeidstidsreguleringene. Arbeidstidsutvalgets overordnede vurderinger har vært arbeidstakernes vern, hensynet til god ressursutnyttelse, produktivitet og fleksibilitet.

Ledende og særlig uavhengig stilling

Arbeidstidsutvalget foreslår at det innføres krav om at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidsreglene etter § 10-12 (1) og at det utarbeides en kortfattet veiledning som gir mer utfyllende forklaring av kriteriene som legges til grunn ved bruk av unntaksbestemmelsen. For arbeidstakere med særlig uavhengig stilling etter § 10-12 (2) foreslås det at vilkårene for unntak presiseres i lovteksten. I tillegg foreslås det at det skal tas inn i arbeidsavtalen om man er unntatt arbeidstidsreglene.

De foreslåtte endringene vil bidra til tydeliggjøring og klarhet for når unntaksbestemmelsene kan anvendes. Arbeidstilsynet erfarer at det eksisterer endel misforståelser på dette området, og at mange ikke har kjennskap til vilkårene for unntak. Arbeidstilsynet er positiv til forslagene.

Delvis uavhengig stilling

Arbeidstidsutvalgets flertall foreslår at det opprettes en ny type stillingskategori, kalt delvis uavhengig, som har mindre omfattende unntak fra arbeidstidsreguleringene enn det dagens særlig uavhengige har.

Forslaget innebærer at flere arbeidstakere vil kunne unntas fra arbeidstidsbestemmelsene. Det åpnes for at nye grupper arbeidstakere gis mulighet for daglig arbeidstid inntil 16 timer, med forkortet arbeidsfri periode ned til åtte timer i døgnet. For helse, arbeidsevne og sikkerhet er det *lengden av den enkelte arbeidsdagen* som er viktigst. Behovet for restitusjon, søvn og hvile må tilfredsstilles daglig hvis man skal unngå en negativ helsemessig belastning. Hvor godt man vil tåle en helsebelastning som kan følge med lange arbeidsdager, vil variere med alder, helse og konstitusjon.

Flertallet foreslår en arbeidsfri periode ned til åtte timer. En kortere arbeidsfri periode enn lovens minstekrav om 11 timer vil for de fleste ikke dekke behovet for daglig restitusjon i form av hvile og søvn. Fratrukket tid som medgår til arbeidsreiser og til arbeid og ansvar utenom jobb, gir kortere arbeidsfri perioder enn 11 timer for de fleste for lite søvn, med de helse- og



sikkerhetsmessige konsekvenser dette innebærer. (Se for eksempel Ø. Vedaa et al. *Ergonomics*. 2016 Jan;59(1):1-14, og G.D Roach et al. *Occ Environ Health* 2003:60.).

Endringen vil få størst negativ betydning for eldre, siden kreftene avtar med årene, og for personer med nedsatt funksjonsevne, der nettopp kravene til daglig og ukentlig arbeidstid ofte begrenser funksjonsevnen (Se for eksempel T.Bøe og I Håland. *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2015*. SSB 2015/214). Ekstrabelastningen er også ugunstig for dem som har mye arbeid i den arbeidsfrie perioden, noe som er særlig vanlig blant kvinner og for øvrig alle med omsorgsansvar. Endringen vil derfor særlig kunne virke ekskluderende for arbeidstakere over 50-55 år, og for mange kvinner. Hvis de fortsetter i en delvis uavhengige stilling, kan dette over tid innebære en negativ helsebelastning.

Arbeidstilsynet erfarer at mange arbeidstakere i dag unntas fra lovens arbeidstidsbestemmelser med hjemmel i aml. § 10-12 første eller andre ledd. Arbeidstilsynets praksis viser at flertallet av stillingene som er definert som ledende eller særlig uavhengig ikke oppfyller lovens vilkår for unntak. Det er nærliggende å tro at arbeidstakere innen de fleste bransjer, med unntak av arbeidstakere som følger skift- og turnusordninger, vil falle inn under den nye stillingskategorien. Mange av arbeidstakerne som vil kunne omfattes av den nye stillingskategorien er i utgangspunktet under press fra både arbeidsgiver og kunder. Ikke alle vil ha reelle muligheter til å ivareta eget behov for hvile og vern på en tilstrekkelig måte.

Arbeidstilsynet erfarer at det allerede med dagens regelverk kan være utfordringer knyttet til vurderingene om en arbeidstaker oppfyller vilkårene for unntak etter § 10-12 (1) eller (2). Etter Arbeidstilsynets syn krever en innføring av ny stillingskategori en nærmere vurdering og kartlegging av hvem som kommer til å omfattes av unntaket og eventuelle konsekvenser ordningen kan få for arbeidstakerne.

Særregler for skift og turnus

Arbeidstidsutvalgets flertall foreslår at arbeidsgiver ensidig skal kunne gjennomsnittsberegne arbeidstiden og fastsette daglig arbeidstid inntil ti timer per dag og 48 timer per uke, og en arbeidsfri periode ned til ni timer. Rammene for hva arbeidsgiver kan fastsette uten avtale er strengere enn rammene for det som kan avtales.

Forkortet arbeidsfri periode ned til ni timer vil for de fleste arbeidstakere ikke være tilstrekkelig til å oppnå nødvendig daglig restitusjon i form av søvn og hvile. Mange arbeidstakere vil derfor stille trøtte på neste skift etter en så kort arbeidsfri periode. Trøtthet som følge av underskudd på søvn øker risikoen for helsebelastninger og feilhandlinger. Når det gjelder sikkerhet og risiko for feilhandlinger, vil konsekvensene avhenge av arbeidets art. I NOU 2016:1 refererer Arbeidstidsutvalget til SSBs levekårsundersøkelser som sier at en fjerdedel av norske arbeidstakere har arbeidsoppgaver der de mesteparten av tiden kan sette eget eller andres liv i fare. Når det gjelder sykepleiere, operatører og sjåfører er det mer enn halvparten som har slike arbeidsoppgaver (SSB, LKU 2009).

Forskning viser at arbeidstakernes innflytelse over egen arbeidstidsordning er viktig for å begrense negative belastninger av ordningene (Se for eksempel T. Åkerstedt et al. *Stressforskningsrapport 324*, Stockholms Universitet 2012, Å.M. Hansen et al. *Applied Ergonomics* 2015, 47). En ensidig rett for arbeidsgiver til å fastsette en redusert arbeidsfri periode og en utvidet daglig arbeidstid fjerner denne innflytelsen. Forslaget innebærer at man forlater medbestemmelse som et grunnleggende element i arbeidslivet, og som en vesentlig



faktor for å unngå for høy arbeidsbelastning. En adgang til reduksjon av hviletid uten samtykke fra arbeidstakere og tillitsvalgte vil kunne bidra til økt risiko for helseplager og feilhandlinger.

Forslaget er i hovedsak begrunnet med bemanningsproblemer, spesielt i helsesektoren. Studier av sykepleieres arbeidstidsordninger tyder på at belastningen under dagens lov og avtaleadgang er for stor (Se for eksempel E.Flo et al. PLoS ONE 2012;7:4). De foreslåtte endringene vil kunne gjøre belastningen enda større.

Hovedvekten av skift- og turnusarbeid er i andre bransjer enn helse og omsorg. Endringer i regler om gjennomsnittsberegning kan også få negative konsekvenser for bransjer der det ikke er bemanningsproblemer som gir behov for ordningene det åpnes for etter forslaget.

Medleverordninger

Medleverforskriften åpner for vidtgående unntak fra lovens alminnelige arbeidstidsbestemmelser, og er i dag begrenset til å omfatte institusjoner med særlig omsorgs- og behandlingsoppgaver for personer med rus- eller atferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere. Arbeidstidsutvalget foreslår en utvidelse av forskriftens virkeområde, slik at flere institusjoner skal kunne benytte medleverordninger.

Medleverordninger er i hovedsak begrunnet i pasienters eller brukeres behov for kontinuitet i behandlingen. Ansatte i medleverordning er tilgjengelige på arbeidsplassen i lange sammenhengende perioder. Begrunnelsen for medleverordningen har vært at stabil kontakt med ansatte gjennom lange arbeidsperioder kan ha positive effekter for omsorgs- og behandlingsspektivet.

De lange skiftene tilsier at medleverordninger kun egner seg for et fåtall arbeidstakere som kan tilpasse hjemmesituasjonen og har helse og krefter til dette. Medleverordningene er sårbare for endringer i arbeidstakerens situasjon. Helseproblemer eller endret familiesituasjon kan gjøre ordningen mindre egnet for den ansatte. Høy kontinuitet i form av intensive arbeidsperioder kan resultere i mangel på kontinuitet over tid på grunn av høy utskiftning blant arbeidstakerne (høy turn-over). Av hensyn til brukerne bør det før medleverordninger etableres vurderes hva som er mest formålstjenlig for behandlingen; kontinuitet i døgnet eller kontinuitet på lengre sikt. Det hadde også vært en fordel om man hadde ytterligere undersøkt og dokumentert i hvilken utstrekning slike alternative arbeidstidsordninger faktisk påvirker institusjonens behandlingssopplegg i positiv retning.

Arbeidstidsutvalget har vist til at dagens skille mellom hvilke institusjoner som omfattes er kunstig og ikke tilstrekkelig begrunnet. Videre er det vist til brukernes behov og effektive behandlingssopplegg, samt ansattes ønsker om komprimerte arbeids- og friperioder. Selv om man mener denne ordningen har gode effekter for brukerne, bør man også søke finne en ordning som i større grad kan vektlegge hensynet til arbeidstakernes helse og sikkerhet i større grad. Så lenge adgangen til å benytte medleverordninger er svært begrenset, vil det antakelig være få negative helsemessige konsekvenser for dem som inngår i ordningen, fordi det vil skje en seleksjon til jobbene av dem som tåler slike ordninger godt. En utvidet adgang til å benytte slike ordninger kan medføre en økning av helsemessige belastninger hos arbeidstakerne, fordi flere som ikke har helsemessige forutsetninger vil bli rekruttert.



Videre kan en utvidet adgang til å benytte medleverordninger også føre til at ordningen blir valgt ut fra en vektlegging av andre hensyn enn brukernes behov, eksempelvis ønsket om komprimert arbeidstid.

Etter Arbeidstilsynets syn åpner arbeidsmiljøloven for en fleksibilitet som gjør det mulig å oppnå kontinuitet i behandlingen også innenfor rammene av de ordinære arbeidstidsbestemmelsene, gjennom en godt gjennomtenkt turnusplan. Om forslaget gjennomføres, vil det være viktig at gruppen institusjoner som skal omfattes av medleverforskriften er klart definert. Videre bør det tydeliggjøres at arbeidsgiver har plikt til å foreta en forsvarlighetsvurdering av ordningen før den iverksettes.

Kveldsarbeid

Arbeidstidsutvalget foreslår at deler av arbeidet kan legges til tidsrommet mellom kl. 21.00 og kl. 23.00 uten at dette skal regnes som nattarbeid. Utvalget vil ikke foreslå en generell endring i reglene for hva som skal regnes som nattarbeid. Forslaget forutsetter at kveldsarbeid skjer etter arbeidstakers ønske, samtidig som det skal være frivillig for arbeidsgiver.

Kveldsskiftet er ofte det minst populære skiftet, selv om nattskift er mer helsemessig belastende. Årsaken er trolig at kveldsskiftet begrenser muligheten til å delta i normalt familieliv og samfunnsliv. Kveldsarbeid oppfattes som særlig belastende i forhold til sosial aktivitet. (Se for eksempel T. Åkerstedt et al. Stressforskningsrapport 324, Stockholms Universitet 2012.)

En utvidet adgang til kveldsarbeid vil kunne føre til at aktiviteten i arbeidslivet øker i timene frem mot midnatt, når den biologiske rytmen egentlig tilsier redusert aktivitet. Konsekvensene vil avhenge av arbeidets art, arbeidstakerens alder og helse, og hva slags arbeidstidsordning kveldsarbeidet inngår i.

For mange vil det være en negativ helsebelastning dersom mer arbeid legges til kveldstid. De fleste innleder søvnen i timene frem mot midnatt, da døgnrytmen og søvnbehovet sammenfaller på en slik måte at det er lett å sovne og nok tid for tilstrekkelig søvnmengde. Hvis søvnen først kan innledes på ettermiddagen, er sjansen for å få tilstrekkelig søvn mindre. (Se for eksempel G: Roach D et al. Occup Environ Health 2003;60.) Det er ikke naturlig å utvide definisjonen av dagarbeid til å omfatte arbeid fra kl. 21 til kl. 23, all den tid arbeid i denne perioden har negative konsekvenser for søvnhelsen som vanlig dagtidsarbeid ikke har.

Kveldsarbeid kan øke risikoen for trøtthet under utførelsen av arbeidet. Det har konsekvenser for både arbeidstakers og tredjepersons sikkerhet. Hvis kveldsarbeid blir vanligere, vil det omfatte flere av dem som ikke har helse og krefter til det, og dermed blir sikkerhetsaspektet viktigere.

Skiftarbeid er assosiert med overvekt, diabetes og risiko for hjerte- kar sykdommer. En av mekanismene antas å være at næringsinntaket skjer i utakt med døgnrytmen. (Se for eksempel Antunen et al. Nutrition Research Reviews (2010), 23, 155–168, eller Lowden et al Scand J Work Environ Health 2010;36(2):150–162.) Økt omfang av kveldsarbeid kan forventes å øke risikoen for overvekt i befolkningen, men i mindre grad enn nattarbeid.

Med hilsen



Direktoratet for arbeidstilsynet

Ingrid Finboe Svendsen
direktør
(sign.)

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

