

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref: Vår ref: 2016/52024-2 Arkivkode: 008 Dato: 29.06.2016

Hørings svar - Arbeidstidsutvalget (NOU 2016:1)

Det vises til brev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 15. januar 2016 om høringsinnspill til NOU 2016:1 «Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet».

Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) ønsker innledningsvis å trekke frem viktigheten av arbeidstidsordninger som legger til rette for at to yrkesaktive foreldre finner en god balanse mellom arbeid og familieliv. Forholdet mellom arbeid, familieliv og fritid har for mange blitt endret på en grunnleggende måte i løpet av de siste generasjoner. Tidligere var normalen en yrkesaktiv per familie, nå er normalen at det er to yrkesaktive foreldre. Det medfører økt behov for og endrede forventninger til fleksibilitet hva angår når og hvor det arbeides, ofte motivert av hensyn til familie og fritid. Samtidig har teknologien gjort det mulig å løse oppgaver på måter som i mindre grad er bundet av tid og sted.

Videre er Bufdir opptatt av å oppfylle arbeidspolitiske målsetninger om å redusere ufrivillig deltid. I Bufetat er deltid i det vesentlige knyttet til barneverninstitusjoner med turnusarbeid og behovet for helge- og nattevakter som er nødvendig for å få turnus til å gå opp. Ufrivillig deltid er et problem både for den ansatte og samfunnet, og vi vet at en stor andel av dem som jobber ufrivillig deltid er kvinner. Det at arbeidstidsbestemmelsene medfører at flere stillinger splittes opp i brøker for å få tilstrekkelig personale, har videre en negativ effekt på det faglige tilbudet ved våre institusjoner. Stabiliteten for barn og unge på institusjonene blir svekket, ved at de i slike tilfeller må forholde seg til mange voksne og hyppige vaktskifter. Barn og ungdom på våre institusjoner har uttrykt at stadige vaktskifter i løpet av døgnet er en stor belastning, samtidig som de har presisert at dette ikke er i samsvar med deres behov. Det er en utfordring at arbeidstidsbestemmelsene ikke er forenlig med hva som anses å være barnets beste.

Arbeidstidsutvalgets forslag vil i det følgende kommenteres fortløpende.

1. Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen (til kapittel 12)

Bufdir kjenner igjen utviklingen i retning av mer oppgavestyrte enn klokkestyrte arbeid, slik utvalget påpeker. Bufetat har hatt en utvikling de siste årene hvor flere arbeidstakere i vår virksomhet har fått betydelig selvstendighet i utføringen av oppgaver, og arbeidsoppgavene er i mindre grad enn før

bundet til tid og sted. Dette innebærer at de har mer innflytelse på når og hvor arbeidet skal utføres. Det er over tid blitt slik at handlingsrommet for selvstendighet i organiseringen av arbeidet er blitt større.

Med bakgrunn i dette vurderer direktoratet forslaget om en ny type stilling (delvis uavhengig), som innebærer unntak fra flere av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet for en større gruppe arbeidstakere, som interessant.

Bufdir støtter for øvrig forslaget om at vilkår knyttet til unntakene presiseres i loven, og at det innføres et krav om at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om en er unntatt fra arbeidstidsregelen etter § 10-12. Videre imøteses forslaget om en veileder for bruk av unntaksbestemmelsene.

2. Særregler for skift og turnus (til kapittel 13)

Bufetat har ansvar for det statlige barne- og familievernet, og tilbyr bl.a. det kommunale barnevernet differensierte og spesialiserte institusjonsplasser. Institusjonene tilbyr plass til barn og ungdommer som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme hos foreldrene eller i fosterhjem. Under opphold på institusjon utøver Bufetat den daglige omsorgen for barn og ungdom, og har i så måte en samfunnsoppgave som står i særstilling i forhold til andre virksomheter. Dette krever døgnskuttinuerlig omsorg hvor det er behov for bemanning utenom dagtid. Et stort antall av våre arbeidstakere må derfor være på jobb utenom den tradisjonelle normalarbeidstidagen, dvs. de jobber kveld, natt og helg.

Regulering av arbeidstid er ett av mange forhold som påvirker hvordan arbeidet i Bufetat blir organisert og utført. Arbeidstidsreguleringen påvirker hvor mange som arbeider på den enkelte arbeidsplass og hvor mye den enkelte arbeider.

Bufdir støtter forslagene om at arbeidsgiver kan gjennomsnittsberegne arbeidstiden, og at den daglige arbeidsfrie perioden settes til 9 timer. Da de foreslåtte rammene er strammere enn rammene som gjelder ved individuell og lokal avtale, vil gjennomsnittsberegning og forkortet hvile i hovedsak løses ved avtale mellom partene. Forslaget innebærer først og fremst at vi unngår å bruke unødvendig mye tid og ressurser på ordninger som er innenfor «normalrammen» av vår virksomhet. Det kan legges til at arbeidsgivers rett til å organisere arbeidstiden er en viktig del av styringsretten, og at den representerer en vesentlig forutsetning for å kunne organisere virksomhetens drift på en hensiktsmessig og effektiv måte.

3. Medleverordninger (til kapittel 14)

Bufetat har som nevnt under punkt 2 ansvar for det statlige barne- og familievernet, og tilbyr bl.a. det kommunale barnevernet differensierte og spesialiserte institusjonsplasser. Bufetat har ansvar for at tjenestene drives med forsvarlig kvalitet og at tjenestetilbudet er tilstrekkelig for behovet i befolkningen. Regulering av arbeidstid er ett av mange forhold som påvirker hvordan arbeidet i Bufetat blir organisert og utført. Arbeidstidsreguleringen påvirker hvor mange som arbeider på den enkelte arbeidsplass og hvor mye den enkelte arbeider.

Det foreligger brukerundersøkelser og forskning hva gjelder barneverninstitusjoner og sammenheng mellom arbeidstid og kvalitet i tjenesten. Det vises bl.a. til Rapport fra Kunnskapscenteret nr. 4 2013 «Effekt av og erfaringer med kontinuitetsfremmende tiltak i barneverninstitusjoner». Rapporten omfatter en systematisk oversikt over norsk og internasjonal forskning knyttet til effekt av kontinuitetsfremmende tiltak i barneverninstitusjoner på psykososial utvikling, samt hvordan barn og unge opplever slike tiltak. Det er en klar preferanse både fra ansatte og barn/ungdom for den

kontinuiteten som følger med medleverturnus (lang eller kort) der den ansatte bor sammen med barn/ungdom.

Det vises også til Barnevernpanelets rapport i 2011 som anbefaler turnusordninger hvor en unngår at unge må forholde seg til mange voksne i løpet av en dag, at unge trenger stabile voksenpersoner rundt seg og at de ønsker en tilværelse som er mest mulig lik det som flertallet av norske barn har.

Medleverordningen ble evaluert av Fafo i 2015. Kort oppsummert tar ungdommens vurdering av arbeidstid utgangspunkt i institusjonens funksjon som et hjem, et sted de bor og lever sine liv. Organisering av arbeidstid har betydning. Dette begrunnes med at medleverskap/langturnus åpner for relasjonsbygging. Det innebærer færre voksne å forholde seg til, færre vaktskift og bedre informasjonsflyt. Medleverordninger bidrar til kontinuitet og stabilitet, og gir mulighet til å gjøre noe sammen med voksne over tid. Undersøkelsene viste at også ansatte i hovedsak var fornøyde med langturnus-/medleverordningene. Det ble oppgitt at arbeidstidsordningene ga bedre muligheter for å jobbe godt miljøterapeutisk, og Fafo fant at dette hadde betydning for de ansattes vurdering av eget arbeidsmiljø. Videre fant Fafo at medleverordningene oppleves som gunstige, ettersom de gir de ansatte mer sammenhengende fritid og bedre lønnsbetingelser.

Funnene er i samsvar med interne behovskartlegginger i Bufetat, jf. Prosjekt arbeidstidsordninger/turnuser i Bufetat (2013) og det partssammensatte arbeidet Avvikende arbeidstidsordninger i Bufetat (2015). I tillegg til medleverturnus, må det fremheves at det også er behov for å ta i bruk lengre vakter (to-/tredelt turnus: 12,5 – 25 timer). Begrunnelsen er at lange vakter gir ansatte mulighet til å bygge relasjoner til barna/ungdommene. Flertallet av barna/ungdommene har ett eller flere relasjonsbrudd, og det er dermed viktig at de ansatte kan være tilstede over lengre tid. Kort arbeidsperiode og/eller korte vakter gir ikke tilstrekkelig tid til å skape gode relasjoner.

Bufdir mener det er behov for å gjøre medleverforskriften til en permanent ordning. Videre støttes forslaget om at forskriftens virkeområde bør utvides. Direktoratet deler utvalgets syn om at skillet mellom institusjoner for personer med rus- og adferdsproblemer og andre helse- og omsorgssituasjoner, er kunstig og ikke tilstrekkelig begrunnet. Direktoratet er av den oppfatning at medleverforskriften bør komme til anvendelse på alle institusjoner hvor det bor barn. Begrunnelsen er at alle barn som bor på institusjon vil ha et særlig omsorgsbehov.

Videre er direktoratet enig i forslaget om at det i løpet av kort tid etter en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde bør gjennomføres en evaluering med henblikk på brukere og arbeidstakere. I tillegg til helsemedisinske studier, bør det gjennomføres en undersøkelse av arbeidstid sett i sammenheng med tjenestekvalitet med særlig fokus på barn/unges opplevelser av tilbudet.

Når det gjelder forslaget om at rammene for arbeidstid bør strammes inn noe ut i fra vernehensyn, så mener Bufdir at dette forslaget bør avvendes inntil det foreligger evalueringer/forskning av de konkrete ordningene som vil omfattes av forslaget. De aller fleste private institusjoner går 3-7, 4-7 turnus. Bufdir har imidlertid kontrakter med enkelte institusjoner/kollektiv som har turnuser som bruker forskriftens rammer fullt ut. Det er viktig å påpeke at selv om arbeidstiden er lang, så vil arbeidet som utføres ofte være av passiv art, også utenom hvileperiodene. Omsorgstilbudet handler mye om å legge til rette for et godt dagligliv for barna/ungdommen. Barna/ungdommen er som regel på skolen på dagen og mange har også fritidssysler på ettermiddagen/kvelden. Dette medfører at en god del av arbeidet er av passiv art. Arbeidets art skiller seg således fra mange andre virksomheter i helse- og omsorgssektoren.

I tillegg til forslagene utvalget har fremsatt, mener direktoratet at medleverforskriften bør utvides til å omfatte lange vakter (to-/tredelt turnus: 12,5 timer - 25 timer). Som vist til over, har barneverninstitusjonene i tillegg til medleverordninger behov for to-/tredelt turnus med lange vakter, dvs. vaktlengde utover lovens normalramme. Det vil kunne gi et bedre faglig tilbud, og samtidig langt på vei løse de utfordringene vi har knyttet til ufrivillig deltid. Det kan anføres at særlige utfordringer innen en sektor fortrinnsvis bør løses av tariffpartene. På den andre siden taler hensynet til barnets beste / barnets interesser som overordnet samfunnshensyn, klart for nødvendige og forutsigbare rammebetingelser. En forskrift vil ivareta dette. I tillegg vil en unngå administrativt arbeid i form av tid og ressurser til forhandlinger om ordninger som er mindre belastende enn ordningene som per i dag er hjemlet i forskriften.

4. Søn- og helgedagsarbeid (til kapittel 16)

Utvalget foreslår at det burde være mulig å åpne for hyppigere søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere som selv ønsker det, og hvor det ut fra en helhetsvurdering av arbeidstakerens arbeidssituasjon ikke er viktige vernehensyn som taler imot.

Direktoratet støtter forslaget da endringen vil åpne for at enkelte arbeidstakere kan arbeide mer og hyppigere på søn- og helgedager, og bidra til at andre arbeidstakere kan arbeide mindre og sjeldnere på disse dagene. Dette vil medføre at arbeidsgiver kan tilpasse arbeid på søn- og helgedager i større grad etter de ansattes ønsker.

5. Kveldsarbeid (til kapittel 17)

Direktoratet støtter forslaget som innebærer at lovens bestemmelser endres slik at forbudet mot nattarbeid ikke er til hinder for kveldsarbeid mellom kl. 21:00 og 23:00, dersom arbeidstaker ønsker det.

Dette vil gjøre det enklere for arbeidsgiver å legge til rette for fleksibilitet der arbeidstaker ønsker en slik ordning. Dette er særlig viktig for mange småbarnsforeldre hvor fleksibel arbeidstid handler om muligheten til å gå tidligere fra jobb en andre - for på den måten å få mer tid med barna - samtidig vil de få mulighet til å ta igjen arbeidstid på kveldstid. Det er sentralt at ordningen er frivillig for arbeidsgiver, slik at forslaget ikke medfører en ensidig rett for arbeidstaker til å forskyve arbeidstiden.

Med hilsen

Jan Kato Fremstad (e.f)
avdelingsdirektør HR

Christian Kolstad
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.