



Arbeids- og sosialdepartementet - ASD  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 14/01163-7  
Arkivkode: X55 &00  
Saksbehandler: Tor Allstrin  
Deres referanse:  
Dato: 09.10.2014

## Høring arbeidsmiljøloven- aldersgrense, arbeidstid og straff

Det vises til høringsbrev av 25.juni 2014 om endringer i arbeidsmiljøloven. Departementet har senere akseptert utsettelse av høringsfristen på alle elementer i høringene med unntak av endringen om midlertidig tilsetning.

I det følgende gis KS høringsvar om endringer i arbeidstidsreglene, aldersgrenser og straffesanksjoner. KS har i høringsbrev av 25. september inngitt merknader knyttet til endringer i reglene om midlertidig tilsetning m.v.

### 1. Arbeidsmiljølovens aldersgrenser

#### 1.1 Kort om KS syn på heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven

KS støtter en heving av 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven § 15-13 a til 72 år. KS mener det er nødvendig å heve tariffavtale/lovfastsatte særaldersgrenser i takt med en eventuell økning i arbeidsmiljølovens aldersgrense. KS er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å innføre særordninger for de mellom 70 år og ny aldersgrense i loven, for eksempel ved å utvide rammene for styringsretten for denne arbeidstakergruppen.

#### 1.2 Nærmere begrunnelse for å heve den alminnelige aldersgrensen

Andelen eldre øker og den gjennomsnittlige levealderen har økt betydelig siden 70-årsgrensen ble innført i 1972. Det er forventet at levealderen vil fortsette å øke i takt med utviklingen i helse- og levestandard, og det er naturlig å anta at flere arbeidstakere vil være i stand til å stå noe lenger i arbeid som følge av denne utviklingen.

Hovedutfordringen med å få flere til å stå lenger i arbeid er ikke knyttet til arbeidstakergruppen over 70 år. Det store frafallet av seniorer fra arbeidslivet skjer rundt 67 år eller tidligere. Av den grunn er det lite sannsynlig at en heving av 70-årsgrensen alene vil føre til at mange flere blir stående i jobb til de er over 70 år. Tall fra personaladministrativt informasjonssystem (PAI) for kommunesektoren viser at gjennomsnittlig avgangsalder for ansatte i fylkeskommunene og kommunene var henholdsvis 64 og 63 år i 2012. Videre viser tall fra PAI at kun 3 prosent av alle ansatte i KS' område var eldre enn 65 år. I tillegg viser tall fra PAI at 27 prosent av alle ansatte var omfattet av ordningen med særaldersgrenser. Det er derfor en viss risiko at en økning av aldersgrensen fra 70 år kan medføre at en større andel må benytte seg av ulike velferdsordninger, som for eksempel uførepensjon. Den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven har imidlertid en viktig symboleffekt. Ved å heve aldersgrensen forsiktig fra 70 til 72 år forventer KS en positiv effekt ved at flere arbeidstakere på noe sikt vil stå lenger i arbeid.

### 1.3 Kommunale særaldersgrenser

Innenfor kommunal sektor er det en rekke stillinger som har særaldersgrenser. Disse er tariffrettslig forankret og aldersgrensen følger tilsvarende stillinger innenfor statlig sektor. Det fremgår av aldersgrenseloven § 2 første ledd, at lavere aldersgrense kan begrunnes i to forhold:

- a. Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.*
- b. Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.*

Tilsvarende er aldersgrensene i kommunal sektor begrunnet i ett av de to alternativene som følger av aldersgrenseloven § 2.

Det fremgår av forskrift om pensjonsordningen for kommunalt og fylkeskommunalt ansatte § 2 at aldersgrensen ikke må være lavere i kommunal sektor enn hva som gjelder i staten. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at det kan fastsettes en høyere aldersgrense eller at det ikke skal være en særaldersgrense. Tariffavtalen i kommunal sektor forutsetter imidlertid at fastsettelse av aldersgrensen følger de samme prinsipper som gjelder i Statens pensjonskasse.

For enkelte stillinger er særaldersgrensen fastsatt ved lov. Sykepleierpensjonsloven § 6 fastsetter en særaldersgrense på 65 år for underordnede sykepleiere. Det fremgår av lovens § 1 at loven gjelder sykepleiere ansatt i kommunal, statlig og privat sektor.

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a gjelder for alle tilfeller der arbeidsgiver innenfor kommunal sektor ønsker å avslutte arbeidsforholdet pga. alder. Dette gjelder enten det er 70 år eller en lavere grense følger av tariffavtale eller lov. På denne bakgrunn vil en endring av § 15-13 a berøre aldersgrensene i kommunal sektor, tilsvarende som for privat sektor. Det er derfor ikke riktig slik departementet innledningsvis gir uttrykk for i høringsnotatet at forslagene ikke vil berøre aldersgrensene i kommunal sektor. KS ser at vi i tidligere høringsvar til departementet, jf. brev av 3.2.09, har vært uklare på dette punktet og at dette trolig er årsaken til misforståelsen.

### 1.4 De foreslåtte endringene i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum

Departementet uttaler at de foreslåtte endringene i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum ikke vil få betydning for dagens adgang til å praktisere lavere aldersgrenser begrunnet i helse og sikkerhet. KS legger derfor til grunn at de tariffavtalte særaldersgrensene i kommunal sektor som er begrunnet tilsvarende aldersgrenseloven § 2, ikke berøres av forslaget om endringer i arbeidsmiljøloven § 15-13 a. Departementets ulike forslag til endringer i § 15-13 a, samsvarer imidlertid ikke med det departementet her gir uttrykk for. Alle alternative forslag til endringer i § 15-13 a, innebærer at det ikke lenger vil være anledning til å avslutte arbeidsforholdet ved nådd særaldersgrense uten å gjennomføre dette som en oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7. KS legger til grunn at dette ikke har vært departementets hensikt og at dagens adgang til å avslutte arbeidsforholdet etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a, videreføres.

KS mener det er viktig at en videreføring av dagens adgang til å operere med lavere aldersgrense begrunnet i helse og sikkerhet regelteknisk må utformes på en slik måte at det ikke skaper tvil om at dagens særaldersgrenser med hjemmel i aldersgrenseloven § 2, er ment videreført.

## 2. Forslag om endringer av arbeidstidsreglene

### 2.1 KS syn på departementets forslag

KS stiller seg i positive til de foreslåtte endringene i arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. KS støtter imidlertid ikke de foreslåtte endringene i reglene for søn- og helligdagsarbeid.

KS støtter departementets forslag om en utvidelse av Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang. KS mener en generell dispensasjonsadgang i tråd med departementets forslag 3, best vil avhjelpe de utfordringer våre medlemmer står ovenfor.

KS velger kun å kommentere enkelte av forslagene som har særlig betydning for kommunal sektor.

### 2.2 KS presiseringer til enkelte av forslagene

#### 2.2.1 Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.

KS er positive til departementets forslag om å endre rammene for gjennomsnittsberegning. Forslaget om å inngå avtale om gjennomsnittsberegning av den daglige arbeidstid på individuelt nivå vil gi noe økt fleksibilitet, men vil ikke avhjelpe de utfordringer det kan være med å få etablert ordinære turnusordninger innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Forslaget om å endre rammene for gjennomsnittsberegning av daglig arbeidstid etter avtale med tillitsvalgte, vil etter KS sin oppfatning blant annet kunne bidra til å redusere noe de utfordringer det er med å få turnuser til å gå opp i helgene. Dette vil igjen kunne bidra til utvikling av mer heltid i sektoren. KS støtter derfor forslaget.

#### 2.2.2 Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang

Departementet har foreslått to ulike reguleringsalternativer under forslag 3. Begge alternativene er ment å reflektere arbeidstidsdirektivets unntaksadgang. Alternativ A angir i motsetning til alternativ B, ikke spesifikt i lovteksten hvilke typer virksomhet og situasjoner som er omfattet av dispensasjonsadgangen. Det fremgår av departementets høringsnotat at alternativ A forutsetter at forarbeidene klargjør at Arbeidstilsynet bare kan gi dispensasjon når det er forenelig med arbeidstidsdirektivet.

KS mener begge alternativene regelteknisk er kompliserte å forholde seg til, men at alternativ A er å foretrekke. Når alternativ A forutsetter klargjøring i forarbeidene om at dispensasjon forutsetter at det er forenelig med arbeidstidsdirektivet for så vidt gjelder hvilke sektorer og situasjoner dispensasjon kan gis, mener KS at tilsvarende også må gjelde for angivelse av direktivets rammer og vilkår for å benytte disse. På den måten kan Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang formuleres mer generelt. KS er av den oppfatning at det er viktigere for brukerne av regelverket å ha kjennskap til om det overhodet er aktuelt å kunne få dispensasjon (sektorer/situasjoner) enn å ha kjennskap til de eksakte rammer og vilkår for dispensasjonsadgangen, når dette uansett vil bero på en konkret vurdering fra Arbeidstilsynets side. Brukervennligheten kan styrkes ved at det i tillegg til presiseringer i forarbeidene også fremgår nærmere på Arbeidstilsynets hjemmesider når dispensasjon kan gis.

Slik alternativ A er formulert i høringsnotatet har KS følgende innspill:

- Første ledd gjør unntak fra § 10-6 noe som dårlig samsvarer med andre ledd som åpner opp for at det kan gis unntak fra bestemmelsen.
- Både første og andre ledd henviser til § 10-5 tredje ledd. KS er av den oppfatning at § 10-5 tredje ledd er overflødig å videreføre med departementets forslag.

## 1.5 Andre merknader

Det fremgår av ovennevnte at KS ikke blir berørt av endringer i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum da de kun gjelder aldersgrenser som ikke er begrunnet i helse og sikkerhet. KS vil derfor ikke kommentere de ulike forslagene til endringer på dette punktet.

Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på hvorvidt vilkåret om konsekvent praktisering ved bedriftsinterne aldersgrenser bør videreføres, jf. høringsnotatets pkt. 7.2.2.6. På bakgrunn av departementets høringsnotat fremstår det noe uklart for KS hva departementet her legger i formuleringen «bedriftsinterne grenser».

KS viser til departementets beskrivelse av gjeldende rett der det innledningsvis under pkt 3.1 synes som om departementet legger til grunn at arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum, kun omhandler «bedriftsinterne grenser». Videre under pkt 3.3. i høringsnotatet angis vilkårene for å praktisere en lavere aldersgrense enn 70 år for opphør av arbeidsforholdet. I tillegg til vilkårene i arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd, viser departementet til vilkårene utviklet gjennom rettspraksis om at grensen må ha vært praktisert konsekvent, den må være kjent blant de ansatte og kombinert med tilfredsstillende pensjonsordning.

Departementets formuleringer her er uheldig og kan skape et inntrykk av at avslutning av arbeidsforhold før 70 år, er betinget av at dette praktiseres konsekvent. KS viser til merknaden til § 15-13 a i Ot.prp. nr. 54 (2008-2009) s. 85 som også er inntatt i departementets høringsnotat under pkt. 3.3. Det fremgår her at bedriftspensjonsordning er ett av flere alternativer som kan gi grunnlag for å avslutte arbeidsforholdet før 70 år. Det er KS sin oppfatning at de tre vilkårene som departementet referer til fra rettspraksis, er relatert til ordninger der lavere avgangsalder i stor utstrekning er begrunnet i en god bedriftspensjonsordning og eventuelt sysselsettingspolitiske hensyn. Det er KS sin oppfatning at det ikke er rettslig grunnlag for å oppstille vilkår om konsekvent praktisering for å operere med lavere aldersgrense enn 70 år i de tilfeller den lavere aldersgrensen er begrunnet i helse og sikkerhet og/eller har sitt rettslige grunnlag i tariffavtaler eller lov som gjelder utover den enkelte bedrift. Det er etter KS sitt syn ikke naturlig å omtale sistnevnte som «bedriftsinterne grenser».

Departementet har gjennomgående presisert at de foreslåtte endringene i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum ikke gjelder der dette er begrunnet i helse og sikkerhet. Selv om tilsvarende ikke er presisert i pkt. 3.3.2 eller pkt. 7.2.2.6 og selv om det er noe uklart hva departementet legger i «bedriftsinterne grenser», oppfatter KS departementet slik at spørsmålet om konsekvent praktisering relaterer seg til lovforslaget og ikke omfatter lavere aldersgrense begrunnet i helse og sikkerhet. En eventuell endring i vilkåret om konsekvent praktisering berører da ikke kommunal sektor og KS har ikke synspunkter knyttet til dette.

KS ber om at departementet i forarbeidene klargjør ovennevnte slik at det ikke skapes usikkerhet knyttet til adgangen til å la enkelte fortsette utover nådd særaldersgrense der aldersgrensen er begrunnet i helse og sikkerhet. Dette praktiseres i en viss utstrekning i dag blant annet for sykepleiere. KS viser også til aldersgrenseloven § 3 der det fremgår at tilsettingsmyndigheten kan bestemme at en tjenestemann skal kunne fortsette i tjenesten utover den aldersgrensen som gjelder for stillingen. Bestemmelsen er nærmere omtalt i Statens personalhåndbok pkt 5.2.1.

Departementets høringsnotat åpner opp for at Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang skal kunne benyttes både i forhold til ordinære arbeidstidsordninger der partene lokalt har kompetanse til å inngå tilsvarende ordning ved avtale, og ved mer alternative arbeidstidsordninger. KS er av den oppfatning at departementets forutsetning harmonerer dårlig med uttalelser i høringsnotatet som synes å forutsette at Arbeidstilsynet kun skal gi dispensasjon i de tilfeller partene lokalt er enige. En slik forutsetning innebærer at dispensasjonsadgangen i kommunal sektor ikke vil være et alternativ ved de ordinære turnusordningene. KS forutsetter at det klargjøres i forarbeidene at dispensasjonsadgangen i slike tilfeller ikke forutsetter enighet lokalt.

I departementets høringsnotat første avsnitt side 29 er det pekt på at kompensasjon for ubekvem arbeidstid er et vanlig og ikke urimelig krav. KS ønsker i denne sammenheng å påpeke at hovedtariffavtalen i kommunal sektor fullt ut regulerer kompensasjon for ubekvem arbeidstid. KS antar at tilsvarende gjelder for andre tariffbundne virksomheter. KS av den oppfatning at departementets uttalelse er uheldig.

Når det gjelder ordinære turnuser som gjennomgående praktiseres og er nødvendige blant annet innenfor pleie- og omsorgssektoren, er KS er prinsipielt av den oppfatning at arbeidsgiver må kunne etablere slike arbeidstidsordninger uten avtale eller dispensasjon fra Arbeidstilsynet. En mulighet for å få dispensasjon fra Arbeidstilsynet vil imidlertid kunne avhjelpe noen av de utfordringer enkelte arbeidsgivere har med å få etablert ordinære turnuser. Det er imidlertid viktig at forarbeidene ikke legger føringer for Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang i disse tilfeller, men tvert om presisere at dispensasjon i slike tilfeller rutinemessig bør gis om det ikke er helt spesielle forhold som tilsier noe annet.

For så vidt gjelder de mer alternative arbeidstidsordninger har KS større forståelse for at de lokale parters synspunkter skal tillegges betydning i forhold til om dispensasjon skal gis eller ikke. KS er likevel av den oppfatning at dette ikke nødvendigvis skal få utslagsgivende betydning og at Arbeidstilsynet må foreta en helhetlig og selvstendig vurdering av de ulike arbeidstidsordninger med særlig vekt på HMS-hensyn.

KS mener også det er viktig at Arbeidstilsynets dispensasjon gis for lengre perioder og at det er klarhet knyttet til vilkårene for å få dispensasjon og for forlengelse av denne.

### 2.2.3 Beredskapsvakt

KS støtter departementets forslag om å endre omregningsbrøken for beredskapsvakt til 1/8. KS mener at belastningen for arbeidstakere i beredskapsordninger i stor utstrekning er en annen i dag enn i 1977 da dagens omregningsfaktor ble fastsatt.

## 2.3 Merknader utover rammen

I tillegg til de bestemmelser departementet foreslår at Arbeidstilsynet kan dispensere fra, mener KS at Arbeidstilsynet også må kunne dispensere fra arbeidsmiljøloven § 10-3. Bestemmelsen fastsetter at det skal foreligge en arbeidsplan for de som arbeider skift/turnus. Arbeidsplanen skal vise hvilke dager og tider den enkelte skal arbeide og skal foreligge senest 14 dager før den iverksettes med mindre noe annet er fastsatt i tariffavtale. Bestemmelsen sikrer forutsigbarhet for de ansatte slik at de kan innrette seg etter når de skal arbeide. KS mener likevel det er viktig at Arbeidstilsynets gis mulighet for å dispensere fra kravet om 14 dagers varsel, i de tilfeller den ansatte reelt sett ønsker en mer fleksibel ordning for hele eller deler av sin stilling.

KS viser til at dagens fireårsregel i arbeidsmiljøloven § 15-9 (5) og ulovfestede grunnbemanningslære, gir mange (midlertidige og) deltidsansatte rett til (høyere) fast stillingsstørrelse fordi de over tid har dekket et vikarbehov. Dette gjelder særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren. Det er en utfordring for arbeidsgiver å få plassert økningen i stillingsstørrelse inn i en ordinær turnus fordi grunnlaget for den økte stillingsstørrelsen normalt er at den ansatte har dekket et vikarbehov. Det er nærliggende at

arbeidsgivers utfordringer vil øke betydelig når den nye «merarbeidsbestemmelsen» i arbeidsmiljøloven § 14-4a har fått virke i ett år (dvs. fra januar 2015).

KS mener at en løsning på arbeidsgivers utfordringer på sikt, er å benytte fast ansatte i større utstrekning til å dekke det til enhver tid løpende vikarbehovet. KS er kjent med at enkelte kommuner har fått til gode fleksible løsninger i samarbeid med de tillitsvalgte som blant annet åpner opp for at fast ansatte som ønsker det, fyller opp hele/deler av stillingen sin ved å «plukke» vakter som er ledig pga. korttidsfravær (timekontoordning) og/eller kombinert med lengre vikariater. En del kommuner har imidlertid store utfordringer med å få de tillitsvalgte med på en mer fleksibel ordning fordi de krever at de ansatte skal inn i en «ordinær» turnus og mener at arbeidsmiljøloven § 10-3 er til hinder for slike ordninger. Resultatet kan bli overtallighet og nedbemanning. KS mener det i slike tilfeller er viktig at det er en mulighet for arbeidsgiver til å søke om dispensasjon fra Arbeidstilsynet fra kravet om 14 dagers varslingsplikt i § 10-3. Arbeidstilsynet vil da kunne foreta en helhetlig vurdering av ordningen og sikre at den ansatte reelt sett ønsker en slik fleksibilitet i hele eller deler av sin stilling.

### **3. Forslag til endringer av arbeidsmiljølovens straffebestemmelser**

#### **3.1 KS syn på departementets forslag**

KS slutter seg til departementets forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven om hva som kan straffesanksjoneres og straffenivået. KS støtter både at det skjer en klargjøring av hvilke bestemmelser som kan straffesanksjoneres, og at straffenivået økes. Endringene er en naturlig konsekvens av samfunnsutviklingen.

  
Lasse Hansen  
Administrerende direktør

  
Per Kristian Sundnes  
Arbeidslivsdirektør