

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler: Ingrid Tordis Enoksen,
Vår ref.: Kirsten Nesgård, Oskar Nilssen
749159 (2016_00085)

Vår dato: 19.05.2016

Høringssvar: Høring NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget

Norsk Sykepleierforbund (NSF) har mottatt til høring NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget. Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet. Utvalget har gjennomgått dagens arbeidstidsregulering og mener at det er behov for enkelte endringer i dagens arbeidstidsregulering.

Innledningsvis i pkt. 1 følger et kort sammendrag av vårt syn på de ulike forslagene og i pkt. 2 knytte noen kommentarer til utvalgets sammensetning. I pkt. 3 tar vi for oss forslaget om særregler for skift- og turnusordninger. Forslagene knyttet til kveldsarbeid og medleverordninger, vil bli behandlet i pkt. 4 og 5, og særregulering basert på kjennetegn ved stillingen i punkt 6. Avslutningsvis i pkt. 7 vil vi gi en kort oppsummering av NSF's syn.

1 Innledning

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

NSF reagerer sterkt 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. NSF reagerer også sterkt 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 døgnetts tider, uken og året igjennom. Både gjennom turnusarbeid og øvrige arbeidsmiljøfaktorer er disse



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22
Postboks 456
0104 Oslo

Telefon: 0 24 09
Telefaks: 22 04 32 40
E-post: post@nsf.no

www.nsf.no
Bankgiro: 1600 49 66698
Org.nr: NO 960 893 506 MVA

Faktura adresse:
sykepleierforbundet@invoicedrop.com

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. NSF finner det svært 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 stort behov for arbeidskraft fremover, og de foreslåtte endringer 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.

NSF går imot forslaget om utvidet adgang til kveldsarbeid.

NSF støtter forslaget om innstramming av rammene for arbeidstid i medleverforskriften, men er ikke enig i at forskriftens virkeområde bør utvides til også å omfatte andre institusjoner enn de som pr. i dag er omfattet.

NSF støtter ikke forslaget om en ny kategori arbeidstakere som skal ha en såkalt «delvis uavhengig stilling». Utfordringene ved dagens regelverk må løses gjennom å klargjøre lovens bestemmelser, ikke ved å utvide gruppen arbeidstakere som unntas fra det vernet som arbeidstidsreglene gir. NSF støtter derfor forslaget om at kriteriene for hva som er særlig uavhengig stilling presiseres i fremtidig lovtekst. NSF støtter også forslaget om tiltak som kan klargjøre hvilke stillinger som er å anse som ledende stillinger. NSF er videre enig i forslaget om at det skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen dersom ansatte er ment å være unntatt fra arbeidsbestemmelsene.

2 Arbeidstidsutvalgets sammensetning

Arbeidstidsutvalgets mandat var svært omfattende. Mandatet inneholdt også en tydelig bestilling om bl.a. 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. NSF mener at det generelt er en stor svakhet ved utvalgets arbeid, at partene ikke har vært representert i utvalget. Deltakelse i en referansegruppe vil aldri kunne erstatte den posisjonen som oppnås av medlemmer i et partssammensatt utvalg. Når utvalget (dets flertall) også har gått så langt som til å foreslå konkrete lovendringer, med utgangspunkt i utfordringer innenfor én bestemt sektor - og med konsekvenser for flere andre sektorer, uten at noen av de berørte partene er blitt involvert, blir denne svakheten ytterligere forsterket.

Arbeidstidsbestemmelser og turnusordninger er et komplekst og vanskelig tema. Svært få av utvalgets medlemmer innehar etter vår vurdering spesifikk kompetanse innenfor dette feltet. Arbeidstidsutvalget har vært sammensatt av personer med generell kompetanse bl.a. innen samfunnsøkonomi og jus. To av medlemmene i utvalget har etter det vi kan se bakgrunn og kompetanse fra helse- og omsorgssektoren, men begge har sitt ansettelsesforhold på arbeidsgiversiden. Dette bidrar etter vårt syn til en skjevhet i sammensetningen av et angivelig «partsnøytralt» utvalg. NSF er imidlertid glad for at utvalget også var sammensatt av personer

med god kompetanse innen arbeidshelse og arbeidsmiljøforskning, og vi har merket oss at disse medlemmene imøtegår flertallets forslag om særregler for skift- og turnusordninger.

3 Særregler for skift- og turnusordninger

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. NSF er sterkt uenig i dette forslaget.

Flertallet omtaler forslaget som en mindre endring i reglene. Etter NSF's syn er det i realiteten snakk om inngripende endringer for en stor gruppe arbeidstakere. De foreslåtte endringer treffer i hovedsak ansatte i helse- og omsorgssektoren. 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/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 de lokale behov og bidrar dermed til et fleksibelt system. Den foreslåtte endring 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-/turnusarbeidere skal få sin arbeidstid fastsatt *ensidig* av arbeidsgiver, dvs. uten avtale med tillitsvalgte. Etter NSF's syn er dette et svært dårlig forslag, og vi vil i det følgende underbygge dette med å vise til de negative konsekvensene som vi mener endringen vil medføre. NSF kan heller ikke se at forslaget er godt begrunnet, og vi vil videre redegjøre for vårt syn på dette.

3.1 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 skiftene tidspunkter gjennom døgnet og ukene.

I sin redegjørelse understreker flertallet at de foreslåtte endringer ikke røkkes 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. NSF 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-/ 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 jobbkraav, 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 kvinnedominert.

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 lavt, 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.»

NSF slutter seg til denne uttalelsen, og viser til at flertallets forslag innebærer at arbeidstakerne med de største arbeidsmiljøutfordringer 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. NSF 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. NSF 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-/turnusarbeidere være stikk motsatt, nemlig at fleksibiliteten som oppnås gjennom medbestemmelse fjernes.

3.2 Negative konsekvenser - helserisiko som følge av tøffere turnuser

Som nevnt mener NSF 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 hensyntatt. 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 NSF's 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 forkortingene 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-/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. NSF 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.

NSF 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, på oppdrag for 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. Fafos notat om undersøkelsen følger vedlagt.

NSF 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.

NSF 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-/turnusarbeidere.

NSF vil også påpeke at både Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet 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 ny ordning som innebærer at arbeidsgiver ensidig skal kunne redusere hviletiden for skift- og turnusarbeidere og fastsette gjennomsnittsberegning, vil etter NSF's 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.»

NSF 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 svak forhandlingsposisjon 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.

3.3 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 idag. NSF reagerer sterkt på denne påstanden. Som medlemsorganisasjon for over 100.000 sykepleiere er vi svært bevisst vårt viktige samfunnsansvar, og våre medlemmer 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 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.

I boken «Maktens samvittighet» beskriver professor i sosialantropologi, Halvard Vike, «at velferdsstaten gjør seg avhengig av arbeidskraft som er villig til å strekke seg ekstra langt for å få endene til å møtes. Dette gjelder sykepleiere, hjelpepleiere og andre – som kommer klientene nært inn på livet, og som ikke har samvittighet til at de skal lide unødige. De utgjør velferdsstatens mer eller mindre usynlige og ikke altfor godt betalte omsorgsreservoar, som trår til når budsjetter skjæres ned, ansvar fraskrives og dilemmaer desentraliseres.»

Denne beskrivelsen står i sterk kontrast til den virkelighetsbeskrivelsen som Arbeidstidsutvalgets flertall bygger på - 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. NSF 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 NSF 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. NSF 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». NSF 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. NSF 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.»

NSF slutter seg til ovennevnte uttalelse. Gjennom samarbeid og forhandlinger finner man frem til de beste løsningene for arbeidstid. Men ingen av partene er 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 unødig ressurser, må dette bringes inn til organisasjonenes sentralt ledd for tvistebehandling. NSF har hittil ikke mottatt noen slike tvister, hverken fra sykehus- eller kommunesektoren. NSF er imidlertid åpen 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.

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

Som begrunnelse for de foreslåtte endringer 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.»

NSF 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 en gang pr. 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 forståelsen er samtidig nokså paradoksal, hensett til utvalgets grundige redegjørelse i kapittel 7, pkt. 7.2.1, Arbeidstidsordninger og helse. Forskning viser at risikokninger er særlig knyttet til forhold som mange påfølgende nattskift, få timer hvile mellom skift, samt skiftrotasjon mot klokka. I tillegg er skift-/ turnusordninger med lange arbeidsøkter og mange timer pr. 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 *risikofyllt* 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 NSF's syn en form for bagatellisering og undergraving av det alvoret 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 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, og det er nettopp partene som har den beste kunnskap om effektene av unntak som avtales og dermed de beste forutsetninger for å gjøre de konkrete vurderinger om dette.

3.5 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/turnus-utvalget konkluderte allerede i 2008 med at ufrivillig deltid ikke kan løses uten å se det i sammenheng med behovet for helgearbeid. NSF 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 NSF's 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 ses 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 NSF hører om fra tillitsvalgte og medlemmer, er at det ikke tas høyde for fravær når bemanningskabalene 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 parter ikke har klart å finne *én 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. NSF er svært opptatt av at deltid må bekjempes, da det innebærer en rekke ulemper for virksomhetene og for den ansatte, og vi er glad for å se 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 (2015) en andel deltid på 24 prosent mens gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant fast ansatte var på 94 prosent. NSF 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 parter blitt enige om Heltidserklæringen, hvor målsettingen er å utvikle en heltidskultur. I dette arbeidet har partene hatt et stort 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 én 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 ressurser».

NSF 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 NSF's 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. NSF er helt enig i denne betraktningen. Gjennom sitt forslag synes flertallet å legge ansvaret for manglende løsninger av sektorens utfordringer på arbeidstakersiden. NSF 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 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 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.

NSF 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.

NSF 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.

5 Medleverordninger

Ansatte som er omfattet av midlertidig forskrift om medleverordninger arbeider i praksis langt flere arbeidstimer pr. år enn det andre arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren gjør, i tillegg til at de har lange arbeidsøkter. Forskning viser at dette er uheldig. NSF er derfor av den oppfatning at medleverforskriften bør avvikles, og at man i stedet skal basere denne typen ordninger på tariffavtaler. Der hvor det ikke er mulig med tariffavtale, mener vi at Arbeidstilsynet kan ivareta behovet for unntak.

NSF er positiv til en innstramming av rammene for arbeidstid i medleverforskriften ut fra vernehensyn. NSF 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.

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 uavhengige av hvilke typer problemer eller diagnoser pasienter og beboere har. Det avgjørende skal være de krav 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.

NSF fraråder på det sterkeste en slik utvidelse. Medleverturnus innebærer stor arbeidsbelastning, i form av svært lange sammenhengende arbeidsperioder og mange arbeidstimer pr. år. Ved mange institusjoner og enheter som kan ha et ønske om størst mulig kontinuitet i omsorg og oppfølging, har ansatte også svært høye jobbkrav kombinert med liten mulighet til å styre egen arbeidshverdag. En slik arbeidssituasjon vet vi kan øke risikoen for helseplager og ulykker (STAMI). Høye jobbkrav og lav jobbkontroll er særlig utbredt i helse- og omsorgsykker.

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.» NSF 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*». NSF finner det svært 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.

6 Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen

NSF går imot flertallets forslag om å utvide kretsen som kan unntas fra arbeidstidsbestemmelsene, gjennom innføring av en ny kategori – arbeidstakere i delvis uavhengig stilling.

Forslaget innebærer at flere arbeidstakere enn i dag vil kunne unntas fra bestemmelsene i arbeidstidskapitlet. Dette mener vi er helt feil vei å gå, når problemet er at dagens unntaksbestemmelser benyttes i langt større utstrekning enn det som har vært meningen.

I likhet med mindretallet mener NSF at utfordringene ved dagens regelverk må løses ved å klargjøre lovens bestemmelser, ikke ved å utvide gruppen arbeidstakere som kan unntas fra det vernet som arbeidstidsreglene gir. NSF er av den oppfatning at det ikke er behov for å utvide kretsen som kan unntas fra arbeidstidsbestemmelsene og støtter den dissensen som mindretallet i utvalget har gitt uttrykk for.

NSF støtter forslaget om at kriteriene for hva som er særlig uavhengig stilling presiseres gjennom vilkår i fremtidig lovtekst. NSF støtter også forslaget om tiltak som kan klargjøre hvilke stillinger som er å anse som ledende stillinger.

NSF er videre enig i utvalgets forslag om at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om ansatte med ledende eller særlig uavhengig stilling i hovedsak skal være unntatt fra arbeidsbestemmelsene.

7 Oppsummering

Innenfor dagens regelverk yter sykepleiere og annet helsepersonell omsorgsfull helsehjelp til alle døgnets tider - året rundt, og de ivaretar således sitt viktig samfunnsansvar. NSF vil oppfordre regjeringen til å lytte til mindretallets votum og skrinlegge forslaget om særregler for skift- og turnusordninger. Utvalgets mindretallet, bl.a. bestående av personer med god kompetanse innen arbeidshelse og arbeidsmiljøforskning, har advart mot de foreslåtte endringer 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.

NSF vil også advare mot forslaget om utvidet adgang til kveldsarbeid og forslaget om en utvidelse av medleverforskriftens virkeområde. NSF 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.

Med vennlig hilsen


Eli Gunhild By
Forbundsleder


Harald Jesnes
Forhandlingssjef

Vedlegg: Fafos notat om regulering av arbeidsfri i et utvalg EU-land.

Kopi: Unio