



Arbeidstilsynet

VÅR DATO
14.12.2016
DERES DATO

VÅR REFERANSE
2016/45748 561759/2016
DERES REFERANSE

1

VÅR SAKSBEHANDLER
Tonje Faanes
Maria Zahlsen
Tone Eriksen
Christine Due Sivertsen
Kari Ørebech

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

HØRING OM ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVENS REGLER OM KVELDSARBEID OG I VIRKEOMRÅDET FOR MEDLEVERFORSKRIFTEN

Arbeidstilsynet viser til høring fra Arbeids- og sosialdepartementet mottatt 11. november 2016 med høringsfrist 2. januar 2017.

I høringen foreslås det endringer i arbeidsmiljølovens regler om kveldsarbeid samt endringer i midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (heretter medleverforskriften). Hva gjelder kveldsarbeid, foreslås det at arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker, på eget initiativ, kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00 uten at dette anses som nattarbeid. Videre foreslås det at medleverforskriftens virkeområde utvides til også å omfatte personer med utviklingshemming, barn som er plassert i barnevernsinstitusjoner og mindreårige flyktninger. Forslagene er en oppfølging av Arbeidstidsutvalgets innstilling i NOU 2016:1. Arbeidstilsynet har gjennomgått forslagene og har følgende innspill:

Kveldsarbeid

Etter arbeidsmiljøloven § 10-11 første ledd er arbeid mellom kl. 21.00 og kl. 06.00 definert som nattarbeid. I henhold til bestemmelsens annet ledd er nattarbeid ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.

I høringen foreslås det at arbeidsdagen kan forskyves slik at deler av arbeidet kan legges til tidsrommet mellom kl. 21.00 og kl. 23.00 uten at dette skal regnes som nattarbeid. Forslaget innebærer således at det skal være enklere å arbeide på kveld for arbeidstakere som ikke skal arbeide gjennom hele natten. Det er heller ikke tale om en utvidelse av arbeidsdagens lengde. Forslaget forutsetter at kveldsarbeid skal være frivillig og skje etter arbeidstakers ønske.

Grad av frivillighet

Forslagets intensjon er således at arbeidstakere ikke kan pålegges arbeid etter kl. 21.00, og at initiativet skal komme fra arbeidstaker selv. Arbeidstilsynet viser til at det er viktig gode for mange arbeidstakere å selv kunne påvirke egen arbeidstid. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved graden av reell frivillighet for arbeidstaker. Det er ulik vekt i styrkeforholdet mellom



partene. Arbeidstakers lojalitetsfølelse kan medføre at enkelte føler seg tvunget til å inngå slike avtaler. Videre kan en lovfestet adgang til kveldsarbeid skape en forventning hos arbeidsgiver om økt tilgjengelighet på kveldstid. Denne forventningen kan komme i konflikt med arbeidstakers ønske om å råde over egen fritid.

Velferdsmessige konsekvenser

Arbeid på kveld setter begrensninger for arbeidstakers sosiale liv, blant annet innskrenkes muligheten til å delta i normalt familieliv og samfunnsliv. Kveldsarbeid oppfattes derfor som særlig belastende når det gjelder sosial aktivitet, og økt fleksibilitet kan således føre til en mer usosial arbeidstid. (Se for eksempel T. Åkerstedt et al. Stressforskningsrapport 324, Stockholms Universitet 2012.) Videre kan kveldsarbeid utfordre skillet mellom arbeidstid og fritid. Den teknologiske utviklingen har ført til at mange typer arbeid kan utføres uavhengig av tid og sted, noe som lett kan skape en forventning om tilgjengelighet. Opplevelsen av å miste kontroll over egen fritid kan innebære en økt helsebelastning (arbeidsrelatert stress). Konsekvenser av dette er i mindre grad belyst i høringsnotatet.

I høringsnotatet vises det til at daglig arbeidstid ikke skal øke med den tiltenkte ordningen. Arbeidstilsynet viser til at det ikke bare er den totale mengden arbeid og fritid som har helsemessig betydning, men også fordelingen av den. Det er mer belastende å arbeide kveld enn dagtid. Det er viktig å ha et klart skille mellom arbeidstid og fritid både av hensyn til arbeidstakernes velferd, helse og sikkerhet.

Helse- og sikkerhetsmessige konsekvenser

Det kan være store individuelle forskjeller på hva arbeidstakerne tåler av arbeidstidsbelastninger. Den enkelte ansattes alder, helse og familiære forhold har betydning for hvor belastende en arbeidstidsordning oppleves.

Menneskets biologi tilsier imidlertid at arbeidstakere ikke bør arbeide mer på kveldstid. De fleste innleder søvnen i timene frem mot midnatt. Da sammenfaller døgnrytmen og søvnbehovet på en slik måte at det både er lett å sovne, og tid nok for tilstrekkelig søvnmengde. (Se for eksempel G: Roach D et al. Occup Environ Health 2003;60.) En utvidet adgang til kveldsarbeid vil kunne medføre at aktiviteten i arbeidslivet øker i timene frem mot midnatt, når den biologiske rytmen egentlig tilsier redusert aktivitet.

Døgnrytmen styres blant annet av dagslyset, som hovedsakelig via det blå lyset påvirker melanopsinproduksjonen i øyet. Melanopsin er en viktig faktor for å innlede søvn via hjernen. I dagens samfunn, med mye bruk av elektronisk utstyr som sender ut blått lys, vil døgnrytmen kunne bli påvirket i negativ retning. Ved å arbeide i perioden mellom kl. 21-23 vil blant annet eksponeringen for lys kunne utsette søvnen. Dette er ikke helsemessig gunstig. Forskning viser at melanopsin også er med på å regulere blodsukkeret og at overvektspromblematikk og diabetes er knyttet til forstyrrelser av døgnrytmen. (Se Bakke JV, Nersveen J. Ikke glem dagslys og utsyn! Helsesrådet 12/13. 14. juni 2013, 21. årgang. Side 8-11. og Reid KJ, Santostasi G, Baron KG, Wilson J, Kang J, et al. (2014) Timing and Intensity of Light Correlate with Body Weight in Adults. PLoS ONE 9(4): e92251.)



Skiftarbeid er assosiert med overvekt, diabetes og risiko for hjerte- karsykdommer. 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 således forventes å øke risikoen for overvekt i befolkningen, men likevel i mindre grad enn ved arbeid senere utover natten.

Nyere forskning viser at hjernen i løpet av natten renser seg selv for neurotoksiner, blant annet beta-amyloid. Denne prosessen tar seks-åtte timer. Ved å endre innsovningsmønsteret kan man i verste fall hindre hjernen i å gjennomføre denne prosessen ettersom den sammenhengende søvnperioden vil bli avkortet. Forskning viser at opphopning av beta-amyloid finner sted i hjernen til mennesker med Alzheimers sykdom. (Benveniste H, Nedergaard B; *Glymphatic system; [Neuroscience in the 21st Century](#)*, s. 1-18, mars 2016.)

Kveldsarbeid kan videre 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.

De helsemessige konsekvensene vil avhenge av arbeidets art, arbeidstakerens alder og helse, og hva slags arbeidstidsordning kveldsarbeidet inngår i.

Sammenheng i regelverket

Arbeidstilsynet presiserer nødvendigheten av å se den foreslåtte bestemmelse i sammenheng med de øvrige reglene i arbeidstidskapittelet. For mange arbeidstakere vil en avtale om kveldsarbeid fremtvinge en avtale om nedkorting av hviletid etter § 10-8 tredje ledd. Videre utelukkes ikke at kveldsarbeid kombineres med overtid. Den belastning forslaget kan medføre kan således være mer vidtrekkende enn først antatt.

Regeltekniske vurderinger

Arbeidstilsynet stiller spørsmål ved om forslaget til ny bestemmelse er hensiktsmessig regelteknisk sett. Forslaget synes å ha en parallell til § 10-11 første ledd siste setning, som uttaler at «som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom klokka 0600 og 0000.» Hensynet til system og konsekvens i regelverket taler for en tilsvarende formulering for den foreslåtte unntaksbestemmelse.

Tas forslaget inn, etter sin foreslåtte ordlyd, som nytt fjerde ledd kan det åpne for tolkningstvil om det er tale om unntak fra forbudet i første ledd, unntak fra annet ledd, betydningen av tredje ledd med videre. Det foreslås derfor følgende ordlyd:

«Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker på arbeidstakers initiativ kan utføre arbeid mellom 2100 og 2300 *uten at dette anses som nattarbeid.*» Det er da



uomtvistet at vilkåret i annet ledd ikke gjelder, og at drøftingsplikten i tredje ledd ikke kommer til anvendelse.

Samlet sett er vår vurdering at det bør utvises varsomhet ved å innføre en ny bestemmelse i § 10-11 som åpner for økt bruk av kveldsarbeid. Dersom forslaget blir vedtatt er det positivt at det ikke gjøres endringer i kviletidsbestemmelsene, og således kun er tale om en forskyvning av arbeidstiden. Det er også en vesentlig forutsetning at kveldsarbeidet er frivillig og kun kan gjennomføres ved initiativ fra arbeidstaker.

Medleverforskriften

Medleverforskriften åpner i dag 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.

I høringen foreslås en utvidelse av forskriftens virkeområde, slik at flere institusjoner skal kunne benytte medleverordninger. Det foreslås at virkeområdet endres slik at det i tillegg skal omfatte personer med utviklingshemming, barn som er plassert i barnevernsinstitusjoner og mindreårige flyktninger.

Begrunnelse for medleverordningen- kontinuitet i behandlingen

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

Høy kontinuitet i timer kan imidlertid resultere i mangel på kontinuitet over tid på grunn av høy turn-over i stillingen. Det må derfor vurderes *hvilken type* kontinuitet som er viktigst, umiddelbar eller langsiktig. Arbeidstilsynet viser videre til at ordningene er sårbare for endringer i arbeidstakerens situasjon. Helseproblemer eller endret familiesituasjon kan gjøre ordningen mindre egnet for den ansatte.

Arbeidstilsynet utelukker ikke at ved en utvidelse av virkeområdet kan også andre hensyn enn brukers behov føre til at ordningen blir valgt, for eksempel ansattes egne ønsker om komprimert arbeidstid, eller virksomhetens økonomi.

Helsemessige konsekvenser

Så lenge adgangen er svært begrenset, vil det antakelig være få negative helsemessige konsekvenser, i alle fall den første tiden. Med utvidet adgang til å bruke slike arbeidstidsordninger, kan det oftere oppstå problemer i form av negativ helsemessig belastning.



Nyere forskning har nå vist en sterk signifikant sammenheng mellom prevalens av hjerte-karsykdom og enkelte krefttyper hos kvinner som arbeider over 51-60 timer per uke. Den samme forskningen viser også en sterk signifikant sammenheng mellom prevalens av artritt og diabetes hos kvinner som arbeider over 40 timer per uke. Man fulgte her en populasjon på 7492 personer over en arbeidsperiode på 32 år. (Se JOEM, volume 58, nr. 9, september 2016 – Chronic Disease Risk From Exposure to Long-Hour Work Schedules Over a 32-Year Period; Allard E. Dembe, Xiaoxi Yao.)

Flere studier viser at risikoen for innsovningsvansker og for lite søvn er fordoblet ved arbeidsuker med 55 timer eller mer versus arbeidsuker med 35–40 timer. Med både ny og gammel kunnskap om hvor viktig søvn er for helsen bør dette vektlegges. Ved bruk av medleverordninger har Arbeidstilsynet erfaring med at det ofte legges opp til arbeid flere døgn i strekk. En artikkel fra 2016 viste at reaksjonstiden til de ansatte ble lengre etter fire-sju nattskift sammenlignet med to-tre nattskift. Mange påfølgende nattevakter påvirker den nevrologiske styringen av kroppens funksjonsevne i negativ retning. Arbeidstilsynets praksis er å ikke anbefale mer enn tre påfølgende nattevakter (Se for eksempel Magee M., Sletten TL et. al; Associations between number of consecutive night shifts an impairment of neurobehavioral performance during a subsequent simulated night shift; Scandinavian Journal of Work, Environment & Health, 2016; 42(3): 217-227).

Arbeidstilsynets erfaringer

Arbeidstaker kan ifølge medleverforskriften § 2, annet ledd, gi skriftlig samtykke til en ukentlig arbeidstid på inntil 60 timer som kan gjennomsnittsberegnes over en periode på seks uker. Det skal være mulig å trekke tilbake et slikt samtykke. Arbeidstilsynet erfarer at avtaler om arbeidstidsordning ofte tas med i de skriftlige arbeidsavtaler som fremlegges for arbeidstaker, og arbeidstakere betrakter tilbudet om arbeid slik at enten aksepteres den eksisterende arbeidstidsordning og at avtale om denne inngås, eller så er mulighet for ansettelse i virksomheten liten. Selv om ordningene skal etableres ofte under forutsetning om frivillighet, erfarer Arbeidstilsynet at frivilligheten ofte er begrenset om det er få andre jobbmuligheter.

Selv om muligheten til å trekke tilbake et slikt samtykke er til stede ifølge medleverforskriften § 2, tredje ledd, kan dette i ettertid føles vanskelig for den enkelte arbeidstaker. En slik endring kan skape forskyvninger og problemer både for arbeidsgiver og for øvrige kolleger, og arbeidstakers lojalitetsfølelse kan således gjøre det vanskelig å trekke samtykket tilbake. Ved en utvidelse av medleverforskriftens bruksområde vil dette sannsynligvis gjelde flere arbeidstakere enn i dag.

I høringsnotatet side 20 vises det til at forslaget ikke vil medføre en stor økning i omfanget av medleverordninger. Arbeidstilsynets arbeidstidsenhet mottar et økende antall søknader om utvidete arbeidstidsordninger fra blant annet kommunale omsorgsboliger for psykisk utviklingshemmede enn tidligere. Disse vil etter endringsforslaget kunne falle inn under forskriftens virkeområde. I søknadene fremheves behovet for kontinuitet i behandlingen, og det beskrives regelmessig at arbeidsplassen er tilrettelagt for hvile og søvn i egne rom/områder for de ansatte. Kretsen av arbeidstakere som vil kunne omfattes av forskriften er etter Arbeidstilsynets oppfatning stor. Det må tas høyde for at samtlige institusjoner som foreslås



inntatt i utvidelsen, vil gjennomføre medlevertturnus. (jf også Fafo-rapporten 2015:1 Evaluering av medleverforskriften). For å sikre at hensynet til arbeidstakernes helse og sikkerhet i tilstrekkelig grad ivaretas anser Arbeidstilsynet det hensiktsmessig at disse fremdeles må søke Arbeidstilsynet eller etableres etter § 10-12 fjerde ledd.

Etter Arbeidstilsynets syn åpner dagens arbeidsmiljølov i seg selv for en tilstrekkelig fleksibilitet som gjør det mulig å oppnå kontinuitet i behandlingen også innenfor rammene av de ordinære arbeidstidsbestemmelsene, gjennom en godt gjennomtenkt turnusplan. Det vises her til vidtgående rammer i §§ 10-5, tredje ledd og 10-12, fjerde og sjuende ledd. Det foreligger således allerede adgang til omfattende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, hvor behov for fleksibilitet og kontinuitet er ivaretatt, samtidig som det er mulig å ivareta et tilstrekkelig arbeidstakervern.

Begrepsavklaring

Det er Arbeidstilsynets erfaring at flere av begrepene i forskriften kan åpne for tolkningstvil. Det er derfor positivt at det foreslås presiseringer i § 1 andre og tredje ledd. Arbeidstilsynet ser også behov for noen ytterligere presiseringer/klargjøringer.

En utvidelse av forskriften vil øke behovet for en nærmere klargjøring av begrepet «institusjon». En utvidelse av pasient- og beboergrupper vil føre til ytterligere uklarheter rundt hvordan begrepet er å forstå, og hvilken rekkevidde forskriften i praksis vil få.

En av gruppene forskriften foreslås utvidet med, er personer med utviklingshemming. Dette er en stor og uensartet gruppe, som i mangel av nærmere definisjon vil kunne gi forskriften et større nedslagsfelt enn tiltenkt.

I høringen foreslås også endring i § 1 tredje ledd om at arbeidstaker må tilbys egen bolig ved arbeid utover 60 timer pr uke. Arbeidstilsynet legger til grunn at det ikke er et krav om at arbeidstaker har sin eneste bolig i tilknytning til institusjonen, men viser samtidig til et behov for klargjøring av hva som ligger i dette begrepet.

Samlet sett anbefaler Arbeidstilsynet varsomhet ved å utvide virkeområdet til medleverforskriften. Dersom forskriften vedtas, kan det være en fordel om forskriften viser til arbeidsgivers generelle plikt til å gjøre en forsvarlighetsvurdering av arbeidstidsordningen før den iverksettes.

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.