



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 OSLO

Att:

Deres ref.  
16/3626-

Vår ref.  
16/2828-15 432/WETH

Dato:  
Oslo, 19.12.2016

## **Høring - Endringer i arbeidsmiljølovens regler om kveldsarbeid og i virkeområdet for medleverforskriften**

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser skal omfatte de aller fleste arbeidstakere, samtidig som bestemmelsene må gi muligheter for tilpasning til ulike behov, både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Etter LOs oppfatning åpner loven for slik fleksibilitet gjennom sentrale, lokale og i noen grad individuelle avtaler. Arbeidstidsutvalget konstanterte at reguleringen og arbeidsdeling mellom lov og avtale i hovedsak fungerte godt.

Fordelen med at slike avtaler hadde involvert tillitsvalgte, og ikke utelukkende vært en individuell avtale, er at det da ville vært en prosess der man måtte ha vurdert eventuelle HMS-konsekvenser ved en slik arbeidstidsordning, inkludert at det ble utarbeidet rutiner for vurdering av virkningene av praksisen for den enkelte.

Det vil også kunne forebygges at den enkelte ble utsatt for press til å inngå en avtale. Dersom forslaget blir gjennomført til tross for betenkelighetene, er det sentralt at en avtale om arbeid mellom klokken 21-23 kun kommer i stand på initiativ fra arbeidstaker og det må dreie seg om arbeidsoppgaver som kan utføres der arbeidstaker oppholder seg på fritiden, dvs i sitt eget hjem eller lignende.

LO skrev i sin høringsuttalelse til arbeidstidsutvalgets forslag at vi var skeptisk til forslaget om frivillig kveldsarbeid. Vi viste til en rekke betenkeligheter med en slik ordning, som at ordningen kan misbrukes, føre til søvnvansker og at det i praksis vil være den enkelte som må sørge for at den samlede belastningen i løpet av den våkne tiden av døgnet ikke blir for stor. Flere forskningsrapporter

viser til at bruk av elektroniske enheter før leggetid kan påvirke våkenhet, døgnfysiologi, og søvn. De helsemessige konsekvensene av en ordning som departementet foreslår oppstår ikke nødvendigvis akutt. Det er derfor urimelig å forvente at den enkelte ansatte selv skal ha oversikt over og forebygge eventuelle helsemessige konsekvenser over tid. Det er samfunnsøkonomisk en klar fordel at helseskader forebygges fremfor å måtte behandles.

LO mener også at det er grunn til å lytte til betenkelighetene som fremføres av Arbeidstilsynet og STAMI.

Dersom forslaget gjennomføres kan det føres til en mer utflytende grense mellom arbeidsliv og privatliv. Når det blir fokus på jobb i den private sfæren minsker oppmerksomheten på familie, fritid og restitusjon.

En viktig forutsetning dersom forslaget likevel blir vedtatt, er at det i selve lovteksten fremkommer at arbeid som utføres etter klokken 21:00 skal inngå i den daglige arbeidstiden slik den følger av lov eller tariffavtale. Det er ikke tilstrekkelig at dette presiseres i forarbeider. Uten en slik presisering i lovteksten er faren stor for at lovendringene vil medføre en forlengelse av arbeidstiden. En slik ordning ville også forutsette at arbeidsgiver forsikrer seg om at det ikke i praksis skjer en forlengelse av arbeidstiden.

Departementet konkluderer med at det ikke er aktuelt med endringer i reglene for daglig hvile, blant annet fordi formålet med forslaget ikke er at arbeidstakerne skal arbeide mer eller hvile mindre. Men, som vi nevnte i høringsuttalelsen til arbeidstidsutvalget, frykter vi at ordningen kan føre til press på tillitsvalgte til å inngå avtale om redusert hviletid. Departementet viser jo også i sitt høringsnotat nettopp til at en individuell avtale kan kombineres med lokal eller sentral avtale med tillitsvalgte/fagforening om kortere hvile.

#### *Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger*

I LOs høringsbrev til Arbeidstidsutvalgets forslag viste vi blant annet til høringssvaret vårt fra 2005 da departementet foreslo medleverforskriften. I vårt brev ble det blant annet vist til at 10-12 fjerde ledd må gå foran forskriften slik at fagforeningene kan kreve avtale etter § 10-12 fjerde ledd (innstillingsretten), og til behov for begrensninger på uketimetall utover 60 timer. Dette er problemstillinger som fortsatt er aktuelt.

I LOs høringsbrev til arbeidstidsutvalget ble det også vist til at forskriften var beregnet på institusjoner der de ansatte lever med beboerne. Kollektivene baserte seg tidligere på alternative behandlingstilbud, i hovedsak knyttet til rus, der de ansatte bodde fast på behandlingsstedet, gjerne sammen med familien. Arbeidet var en del av en livsstil hvor fritid og arbeid kunne flyte over i hverandre. Forskriften ble i stor grad innført for å imøtekomme krav fra virksomheter som hadde medleverordninger. I dag er denne situasjonen totalt

endret. Veldig få, om noen, lever og arbeider slik i dag. Det normale er at man har sin faste bolig et annet sted, og at i friperioder bor man i sitt eget hjem.

Denne normalsituasjonen underbygges av tolkningen som Direktoratet for Arbeidstilsynet har gitt av forskriftens formulering om "å ha sin egen bolig i eller i tilknytning til institusjonen". De skriver: "Etter direktoratets vurdering må det være tilstrekkelig at arbeidstaker har eksklusiv bruksrett i arbeidsperioden, eget soverom som kan avlås, samt mulighet for å bo ved institusjonen i sine friperioder dersom vedkommende selv ønsker det" (brev fra direktoratet til Fossumkollektivet av 15.11.2013).

#### *Hvordan kan en medleverordning se ut?*

Det vanlige arbeidstidsmønsteret etter forskriften baserer seg på omtrent 60 t i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid hele året. Samtidig ser vi at flere institusjoner presser arbeidstiden opp, helt til 84 t i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid.

Eksempel på turnusordninger med medlever kan f.eks 3 døgn på, 7 døgn fri, 4 døgn på 7 fri, dvs gjennomsnittlig hhv 56 timers uke, mens 7 døgn på, 7 døgn fri innebærer 84 timer gjennomsnittlig arbeidsuke. I løpet av døgnet skal det være to sammenhengende hvileperioder, en på 2 timer og en på 8 timer (om natten) der arbeidstakeren, bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser. Arbeidstakere i medleverordning kan i noen tilfeller ha et årstimetall på over 3000 timer. Omregnet blir det 1 ½ stilling. De får kompensasjon, som varierer, men samtidig blir helgetillegg, nattillegg og overtid borte. Alt i alt er den økonomiske kompensasjonen beskjeden og noen vil antagelig komme dårligere ut økonomisk enn med de ordinære tilleggene.

#### ***LOs syn på medleverforskriften***

LO mener at medleverforskriften må oppheves

Det er grunnleggende, både i arbeidstidsdirektivet og i arbeidsmiljøloven, at fagforeningene har større muligheter å gi dispensasjoner fra arbeidstidsbestemmelsene enn det som gjelder etter lov/forskrift. Det er absurd at arbeidsgiver skal kunne inngå avtale med den enkelte arbeidstaker om arbeidstidsordninger som langt overskrider det som etter arbeidsmiljøloven ellers kan avtales lokalt med tillitsvalgte. Sammen med Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang, sistnevnte riktignok med noen flere begrensninger knyttet til samtykke, mener LO at dette er tilfredsstillende for å sikre de faglig gode løsningene som Arbeids- og sosialdepartementet vektlegger.

Fagforbundet inngår f.eks årlig opp til 300 avtaler om ulike former for lang- og medleverturnus med hjemmel i § 10-12 (4). Dette viser at fagforeninger med innstillingsrett forvalter denne retten på en måte som ivaretar gode faglige løsninger og fleksibilitet samtidig som vernehensyn ivaretas og lønns- og

arbeidsvilkår ikke forringes.

Medleverforskriften er en ekstrem forskrift som undergraver arbeidsmiljølovens logikk i forhold til tillitsvalgte og fagforeningenes rolle ved avvik fra ordinære arbeidstidsbestemmelser. Den innebærer en overføring av makt til arbeidsgiver på bekostning av ansatte og tillitsvalgte.

En svekking av arbeidstaker- organisasjonenes rolle kan bidra til å svekke det organiserte arbeidsliv som en viktig forutsetning for den norske modellen. Når det, som departementet påpeker, er slik at medleverforskriften hovedsakelig anvendes i private institusjoner, er maktforskyvingen enda mer alvorlig fordi disse har lavere organisasjonsgrad enn de offentlige institusjonene. Vi frykter at dette, kombinert med virksomhetenes mål om lønnsomhet, vil øke presset på den enkelte arbeidstaker til å samtykke i arbeidstidsordninger som ikke er i deres interesser.

LO er ikke uenig i at det med bakgrunn i brukernes behov for stabilitet, ro og forutsigbarhet kan være fordelaktig med lengre arbeidsperioder med påfølgende fri. Derfor har også flere av våre forbund og LO Stat medvirket til å gi dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene etter aml § 10-12 (4). Det er videre grunnleggende for oss at det foretas en grundig lokal vurdering av en slik ordning der både tillitsvalgte og verneombud er involvert.

Avtalene etter aml § 10-12 (4) inngås for en begrenset periode, og sikrer dermed de ansatte en mulighet for justering av ordningen ved søknad om forlengelse, f.eks med utgangspunkt i for stor helse- og/eller arbeidsbelastning. Samtidig innebærer aml § 10-12 (4) at dispensasjonen besluttet sentralt for å få nødvendig avstand fra virksomheten og mulig press fra arbeidsgiver. Sistnevnte var også viktig da det som nå er § 10-12 (4) i sin tid ble vedtatt.

Bestemmelsen ivaretar også at virksomheten ikke blir lønnsomme på bekostning av de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Lønnskostnadene er den største utgiftene i tjenestene som omfattes av medleverforskriften. Samtidig som departementet mener at kostnadshensyn ikke alene kan være nok til å bruke medleverforskriften, sies det likevel at "hensyn til overkommelige kostnader" er et argument for bruk av forskriften. Det utvikler seg store forskjeller mellom private og offentlige aktører. Også Fafo-undersøkelsen viser til konkurransevridning ved at statlige barnevernsinstitusjoner har avtalt langturnusordninger innenfor rammen av tariffavtalens arbeidstidsbestemmelser, mens private, kommersielle og ideelle institusjoner nytter medleverforskriften som gir innsparinger pga lavere personellkostnader.

Der aml § 10-12 (4) benyttes, og ikke medleverforskriften, er det LOs erfaring at det gis større muligheter for å sikre ansattes behov for vern. Fagforbundet har f.eks ved en rekke anledninger erfart at man ved anvendelse av medleverforskriften ikke finner tilfredsstillende løsninger som sikrer kompenserende hvile dersom hviletiden blir avbrutt, eller at hvileperioden er tilstrekkelig sett i forhold til arbeidets belastning. Medleverforskriften er underlagt arbeidsgivers styringsrett og ikke avtale mellom partene. Dette medfører at de ansatte og tillitsvalgte har begrensede virkemidler til å kreve endringer i de arbeidstidsordningene som praktiseres i henhold til forskriften.

Vold- og trusselproblematikken er ikke nevnt i høringsnotatet. 60% av de ansatte i helse- og sosialtjenestene har vært utsatt for vold og trusler. Voldshendelser er særlig stor innenfor institusjonene (Svalund 2009). Det å bli utsatt for vold eller frykte vold øker arbeidsbelastningen og risikoen for å pådra seg fysiske og/eller psykiske helseplager. Forhold knyttet til brukerne og til relasjonen mellom bruker og ansatt er de største risikofaktorene for vold. Organiseringen av arbeidet er også en faktor, men tillegges liten vekt sammenlignet med de andre risikofaktorene som nevnes. Vi mener derfor at det ikke er sannsynlig at vold og trusselproblematikken reduseres vesentlig ved en annen arbeidstidsorganisering.

At avtaleadgangen er et godt alternativ vises blant annet med at hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden og Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk i november 2015 en avtale om arbeidstidsbestemmelser for ansatte i institusjoner under BUF-etat som mottar enslige mindreårige asylsøkere med utgangspunkt i aml § 10-12 (4).

### ***Til departementets konkrete forslag***

#### *Utvidelse av virkeområde for forskriften*

Det er typen brukere og deres behov for stabilitet som må være førende for hvilke arbeidstidsordning som er gunstig. Forslaget om utvidet virkeområde fremstår i lys av dette som lite gjennomtenkt. Virkeområde foreslås utvidet til "personer med utviklingshemming", noe som er en fellesbetegnelse på en svært sammensatt brukergruppe med svært ulike behov. Hvilke behandlingstilbud som er til det beste for mottaker, og den faglige forsvarligheten i utøvelsen av behandlingsopplegget, henger sammen med den belastningen behandlingstilbudet kan innebære for den ansatte over tid. Dette er vurderinger som må gjøres lokalt sammen med tillitsvalgte og dokumenteres fortløpende (årlig) når arbeidstidsordningen er avtalt etter aml § 10-12 (4).

Departementet peker på forskning som tilsier at de ansatte i hovedsak er fornøyd med å arbeide i medleverordninger, og at ordningene er fordelaktig for mottakerne av tjenestene. Det nevnes så vidt i departementets høringsnotat at

" Det finnes lite kunnskap om sammenhengen mellom periodevis utvidet arbeidstid og helse for arbeidstakere som har slike arbeidstidsordninger over lengre tid ". Det er derfor viktig å ta med i betraktningen at forskningen om helseaspektet er knyttet til de ansattes opplevelser av egen helse, ikke objektive helsemålinger over lengre tid. Vi vet altså lite om helsekonsekvensene av denne typen ekstreme arbeidstidsordninger innenfor helse- og omsorgssektoren. Det gir et dårlig grunnlag for å foreslå en utvidelse av forskriften.

Det er forholdsvis lite kunnskap om hvilke forutsetninger som skal til for at en medleverordning skal fungere godt, både for ansatte, mottaker av tjenesten og arbeidsgiver. Det kan for eksempel være forutsetninger knyttet til den ansattes livssituasjon og nettverket denne har, type og organisering av arbeidsoppgavene og hviletiden, og kompetansen til de ansatte. Det er også viktig å ta med i betraktningen at når en ansatt er på arbeid over lengre tid, vil det også medføre påfølgende lengre tids fravær med de utfordringene dette gir i forhold til overføring av informasjon og oppfølging av det som har foregått i fraværperioden. Et annet forhold er hvordan lange arbeidsperioder fungerer for mottaker av tjenesten dersom ikke relasjon til den ansatte er god.

Det bør for øvrig veie tungt at to av departementenes underliggende etater, som både har helsefaglig kompetanse og god kompetanse på arbeidstidsområdet, mener at en utvidelse kan føre til en økning i helsemessige belastninger fordi man ikke får tilsvarende seleksjon av arbeidstakere som i dag.

LO savner en omtale i departementets høringsnotat av konsekvensene av forslaget i et likestillingsperspektiv. Det er et viktig element at en utvidelse av virkeområde i særlig grad vil påvirke arbeidsforholdene for kvinner. I departementets høringsnotat brukes konsekvent begrepet "institusjon" uten at begrepet defineres. I tillegg fremheves KS sitt hørings svar om at forskriften bør utvides til å gjelde psykisk utviklingshemmede. Personer med (psykisk) utviklingshemming mottar i dag tjenester i sitt eget hjem. Det samme gjelder mindreårige flyktninger bosatt i kommunene. De ansatte yter dermed tjenester til enkeltpersoner i deres hjem. Vi mener det er mangelfullt beskrevet hvilke tjenester som vil bli omfattet av en eventuell utvidelse. Dersom kommunale tjenester er ment omfattet, er det ikke utredet hvem som skal ha ansvar for å opprette og finansiere eget rom for hvile eller en privat bolig på/i tilknytning til den såkalte institusjonen.

LO savner også en mer presis definisjon av "egen bolig" i høringsnotatet. En allmenn oppfatning av "egen bolig" vil være ett eller flere rom man selv disponerer, med soveplass, kjøkken og bad med adgang til boligen uten å måtte gå gjennom en annen bolig. Boligen skal også være et sted der man kan ha besøk av familie/venner og et sted man kan sette sitt personlige preg på, som ikke benyttes av andre eller at man må låse ned personlige eiendeler. Denne måten å forstå boligbegrepet på er ikke i samsvar med praktiseringen av

medleverforskriften i dag, og det er vanskelig å skjønne hvordan den foreslåtte endringen vil føre til en forbedring uten en nærmere definisjon av boligbegrepet. Slik man oppfyller kravet til "egen bolig" i dagens praktisering innebærer dette tilgang til eget soverom med eksklusiv bruksrett i arbeidsperioden.

Dette er ikke i tråd med tradisjonen som var i de kollektivene medleverforskriften var ment å ivareta eller med den allmenne oppfatningen av hva en egen bolig er. LO mener dermed boligbegrepet er misvisende.

### *Samtykke og stillingsvern*

Etter dagens forskrift blir de ansatte bedt om å gi sitt samtykke til å jobbe utover 48 timer og utover 60 timer i uken gjennom arbeidsavtalen.

Fordi samtykke til å være tilgjengelig utover 60 timer ikke kan trekkes tilbake når boforholdene er oppfylt, opplever de ansatte i praksis at de enten må akseptere en ny arbeidstidsordning eller si opp dersom de vil motsette seg endring i arbeidstiden. Eidsivating lagmannsretts dom av 8. april 2016 illustrerer konsekvensene når justering av arbeidstiden gjennomføres ved endringsoppsigelse, krav til boforhold er oppfylt, men den ansatte ønsker ikke en arbeidstidsordning som innebærer opp til 84 timers uke.

Det er ulogisk og uholdbart at en ansatt som har samtykket til en arbeidstidsordning utover 60 timer ikke skal kunne trekke samtykke tilbake, til forskjell fra en som har samtykket til en ordning under 60 timer. Det er urimelig at en ansatt som etter en tid finner at den aktuelle arbeidstidsordningen gir for stor arbeids/helsebelastning, enten bare må fortsette eller faktisk må si opp sin stilling. Etter vår vurdering må ulempen dette innebærer for arbeidstaker veie tyngre enn forutsigbarheten for institusjonen. Ingen andre yrkesgrupper enn de som jobber innenfor forskriftens virkeområde, har et tilsvarende dårlig stillingsvern i sitt arbeidsforhold.

Dersom praksisen med arbeidstidsutvidelse ved endringsoppsigelse fortsetter samtidig som det skjer en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde, innføres det en ny standard for arbeidstakernes stillingsvern for arbeidstakerne i denne typen omsorgsykker som potensielt kan uthule stillingsvernet generelt.

### *Oppsummert*

LO mener at medleverforskriften bør oppheves. LO mener at dagens medleverforskrift:

- Undergraver normalarbeidsdagen
- Forverrer arbeidsvilkårene for et stadig større antall arbeidstakere
- Undergraver tariffavtalenes regulering av arbeidstid
- Reduserer arbeidstakervernet knyttet til HMS
- Forskyver maktbalansen til fordel for arbeidsgiver

LO støtter ikke en utvidelse av forskriften. Ved anvendelse av aml § 10-12 (4) eller etter godkjenning fra Arbeidstilsynet, vil både faglighetskravet og vernehensynet være godt ivaretatt.

Med vennlig hilsen  
**LANDSORGANISASJONEN I NORGE**

Peggy Hessen Følsvik  
*(sign.)*

Wenche Irene Thomsen  
*(sign.)*

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*