

NOU

Norges offentlige utredninger **2016: 1**

Arbeidstidsutvalget

Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet



Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Arbeidstidsutvalget
Arbeids- og sosialdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2016: 1**

Arbeidstidsutvalget

Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. august 2014.
Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 6. januar 2016.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1259-5

07 Aurskog AS

Til Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeidstidsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. august 2014.

Utvalgets mandat har vært å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid. Utvalget har vurdert hvordan de ulike reguleringene av arbeidstid, i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EU-direktiver og rettspraksis virker samlet, og hvorvidt de hver for seg og samlet ivaretar politiske mål og de opprinnelige begrunnelsene for innføringen av reguleringene.

Utvalget har vurdert de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. Utvalget har også vurdert behovet for forenkling av lovverket.

Det er dissens på forslagene i kapittel 12, 13 og 15. De øvrige forslagene er enstemmige. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo 6. januar 2016

Karen Helene Ulltveit-Moe
leder

Kristin Alsos

Ingeborg Moen Borgerud

Berit Brandth

Björg Børkje

Hilde Brit Christiansen

Henning Harborg

Steinar Holden

Torbjørn Hægeland

Pål Molander

Oddbjørn Raaum

Torkel Sandegren
sekretariatsleder

Anne Karine Plahter

Taryn Galloway

Reinert Andreas Leirvik

Ingrid Nakken

Ragnhild Nersten

Merete Onshus

Trond Rakkestad

Anna Skårberg

Siri Stangeland

Innhold

1	Innledning	11	3.1.6	Arbeidstidens lengde og plassering	34
1.1	Oppnevning og sammensetning ..	11	3.1.7	Utvidet vern – rett til fritak, redusert arbeidstid og fleksibel arbeidstid	43
1.2	Mandat	11	3.1.8	Tvisteløsning	44
1.3	Utvalgets arbeid	12	3.2	Forholdet mellom lov og tariffavtale	45
1.4	Oversikt over utredningen	13	3.2.1	Innledning	45
2	Sammendrag	14	3.2.2	Nærmere om tariffavtaler	45
2.1	Arbeidstidsreguleringene (kapittel 3)	14	3.2.3	Virkningene av at tariffavtale er inngått	46
2.2	Arbeidsstyrken i Norge, utvikling og særtrekk (kapittel 4) ..	14	3.2.4	Arbeidsmiljøloven og tariffavtaler ..	47
2.3	Arbeidstid i Norge, utvikling og særtrekk (kapittel 5)	15	3.2.5	Tariffavtalenes betydning for lovendringer	48
2.4	Organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (kapittel 6)	16	3.3	Historisk utvikling av regelverket ..	48
2.5	Forskning om arbeidstid – arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet (kapittel 7)	16	3.3.1	Lovfesting av maksimal arbeidstid ..	48
2.6	Brudd på arbeidstidsbestemmelsene (kapittel 8)	16	3.3.2	Arbeidervernloven 1936 – en arbeidervernlov for «alle»	49
2.7	Behovet for arbeidskraft (kapittel 9) ..	17	3.3.3	Arbeidsmiljøloven 1977 – tilpasning til ulike typer arbeid	50
2.8	Premisser og utgangspunkt for utvalgets vurderinger og forslag (kapittel 10)	18	3.3.4	Gjeldende arbeidsmiljølov	51
2.9	Overordnede drøftinger (kapittel 11)	18	3.4	Oversikt over relevante folkerettslige forpliktelser	52
2.10	Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen (kapittel 12)	21	3.5	EU/ EØS – arbeidstidsdirektivet ..	53
2.11	Særregler for skift- og turnusordninger (kapittel 13) ..	22	3.5.1	Introduksjon – formål og struktur ..	53
2.12	Medleverordninger (kapittel 14) ..	24	3.5.2	Virkeområde	53
2.13	Særregulering i petroleumssektoren (kapittel 15)	24	3.5.3	Arbeidstid og hvileperiode	53
2.14	Søn- og helgedagsarbeid (kapittel 16)	25	3.5.4	Unntak fra direktivets virkeområde ..	55
2.15	Kveldsarbeid (kapittel 17)	26	3.5.5	Unntak fra hovedregler	56
3	Arbeidstidsreguleringene	27	3.5.6	Forholdet til norsk rett – oppsummering	61
3.1	Gjeldende rett	27	3.6	Oversikt over svensk og dansk regulering av arbeidstid	61
3.1.1	Innledning	27	3.6.1	Innledning	61
3.1.2	Hva er arbeidstid?	29	3.6.2	Svensk rett	62
3.1.3	Hvem gjelder arbeidstidsreglene for?	30	3.6.3	Dansk rett	65
3.1.4	Ulike nivåer for unntak fra arbeidstidsbestemmelsene	32	4	Arbeidsstyrken i Norge – utvikling og særtrekk	68
3.1.5	Arbeidsavtale, arbeidstidsoversikt og arbeidsplan	33	4.1	Vår viktigste ressurs	68
			4.2	Hovedtrekk	68
			4.2.1	Høy yrkesdeltakelse	68
			4.2.2	Relativt flere kvinner og relativt færre menn i jobb	69
			4.2.3	En aldrende befolkning	71
			4.2.4	En høyt utdannet befolkning	71
			4.2.5	Innvandring	71
			4.2.6	Endrete husholdningsstrukturer ..	72
			4.3	Sysselsatte og undersysselsatte i den norske arbeidsstyrken	74
			4.3.1	Hovedtall	74

4.3.2	Sysselsatte med bijobb	75	6.3	Arbeidstidsordninger med avtalebaserte unntak fra hovedreglene i loven – hvordan blir de til?	123
4.3.3	Undersysselsetting og ufrivillig deltid	75	6.3.1	Tall fra arbeidsgruppe med partene i arbeidslivet	123
4.4	Utenfor og innenfor arbeidsmiljøloven	77	6.3.2	Unntak gjennom tariffavtale med fagforeninger med innstillingsrett	123
4.4.1	Selvstendig næringsdrivende	77	6.3.3	Unntak gjennom individuelle og lokale avtaler	124
4.4.2	Omfang av fritak grunnet ledende eller særlig uavhengig stilling	77	6.3.4	Partenes syn på mulighetene for å avtale unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet	125
5	Arbeidstid i Norge – utvikling og særtrekk	83	7	Forskning om arbeidstid – arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet	126
5.1	Innledning	83	7.1	Innledning	126
5.2	Lovbestemt, avtalt og faktisk arbeidstid	83	7.2	Forskning om arbeidstid og helse	126
5.3	Arbeidstid og næringsstruktur	87	7.2.1	Arbeidstidsordninger og helse	128
5.4	Heltid og deltid: Omfang og arbeidstid	90	7.2.2	Arbeidstid og sykefravær	129
5.4.1	Utvikling i heltid versus deltid over tid	90	7.2.3	Kunnskapsbehov	130
5.4.2	Deltid – et kjønns-, yrkes- eller næringsfenomen?	92	7.3	Arbeidstid, familieliv og levekår ..	131
5.5	Overtid og lang arbeidstid	93	7.3.1	Perspektiver på tid, krav og arbeidspress	131
5.5.1	Omfang av overtid	93	7.3.2	Arbeidsøktens plassering på døgnet	131
5.5.2	Lang arbeidstid	97	7.3.3	Lange og sammenpressede arbeidsøkter	133
5.6	Arbeid utenom ordinær dagtid	99	7.3.4	Fleksibel arbeidstid	133
5.6.1	Arbeid utenom dagtid: Store nærings- og yrkesvise forskjeller ..	102	7.4	Arbeidstid og produktivitet	134
5.6.2	Et deltidsfenomen?	104	7.4.1	Arbeidstidens lengde og produktivitet	134
5.7	Arbeidstid blant innvandrere	104	8	Brudd på arbeidstidsbestem- melsene	136
5.8	Arbeidstid i Norge sammenlignet med andre land	105	8.1	Innledning	136
5.9	Arbeidstid hjemme og ute	106	8.2	Nærmere om metode og bakgrunn	136
5.10	Teknologi og fleksibilitet	108	8.3	Analyse av brudd på arbeidstidsbestemmelsene i helseforetakene	137
5.10.1	Hjemmekontor	108	8.3.1	Innledning	137
5.10.2	Fleksibel arbeidstid	109	8.3.2	Data	138
5.10.3	Teknologi, arbeid og fritid	110	8.3.3	Hvor ofte brytes arbeidstidsbestemmelsene?	138
5.11	Når arbeidstiden ikke måles	112	8.3.4	Hvilke typer vakter som gir brudd	139
6	Organisasjonsgrad, tariff- avtaledekning og avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene	114	8.3.5	Hvilke bestemmelser i loven blir brutt?	139
6.1	Relevans av organisasjonsgrad og tariffavtaledekning for arbeidstid ..	114	8.3.6	Hvilke situasjoner fører til brudd?	139
6.2	Organisasjonsgrad og avtaledekning	114	8.3.7	Hvilke grenser brytes og med hvor mange timer?	140
6.2.1	Organisasjonsgrad	114	8.4	Spørreundersøkelser om arbeidstid blant virksomheter og tillitsvalgte	143
6.2.2	Tariffavtaledekning	119	8.4.1	Bakgrunn	143
6.2.3	Ordninger for medbestemmelse og medvirkning	121			
6.2.4	Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i internasjonal sammenligning	122			

8.4.2	Fravik fra arbeidstidsbestemmelsene	144	11.1.1	Utgangspunktet for utvalgets vurderinger	174
8.4.3	Mulige brudd på alminnelig arbeidstid	146	11.1.2	Dagens regulering av arbeidstid ..	174
8.4.4	Brudd på daglig og ukentlig arbeidsfri	147	11.1.3	Tema for utvalgets videre drøfting	175
8.4.5	Brudd på bestemmelsene om søndags- og nattarbeid	147	11.2	Hva er arbeidstid?	175
8.4.6	Brudd på overtid	147	11.2.1	Arbeidstid og arbeidsfri	175
8.5	Arbeidstilsynets reaksjoner på arbeidstid i 2014	148	11.2.2	Måling av arbeidstid	176
8.5.1	Innledning	148	11.2.3	Ikke «helt av» men heller ikke «helt på» – mellom arbeidstid og arbeidsfri	176
8.5.2	Hva kan dataene si noe om?	149	11.3	Hvem skal bestemme?	178
8.5.3	Reaksjoner på arbeidstid	149	11.3.1	Forholdet mellom lov og tariffavtale	178
8.6	Politianmeldte lovbrudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven	152	11.3.2	Partenes roller	179
9	Behovet for arbeidskraft	154	11.4	Hvem bør omfattes?	182
9.1	Sentrale utviklingstrekk som påvirker arbeidsmarkedet	154	11.4.1	Skillet mellom arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere og næringsdrivende	182
9.2	Tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft	155	11.4.2	Omfattet av arbeidsmiljøloven, men hva med arbeidstidsbestemmelsene?	182
9.2.1	Tilbud av arbeidskraft	155	11.5	Mobilisering av arbeidskraft	183
9.2.2	Etterspørsel etter arbeidskraft – organisering av arbeidstid og produktivitet	156	11.5.1	Kan endringer i arbeidstidsreguleringene bidra til å mobilisere flere inn i arbeidsstyrken?	183
9.2.3	Samfunnets behov	157	11.5.2	Kan arbeidstidsreguleringene bidra til å øke antall timer per sysselsatt?	184
9.3	Framtidig finansieringsbehov – utfordringer for arbeidstiden	157	11.5.3	Arbeidstidsreguleringer og økt stillingsprosent	185
9.4	Sysselsetting i offentlig sektor	161	11.6	Produktivitet og lønnsomhet	185
9.5	Tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning og fagområde	161	11.7	Følges arbeidstidsbestemmelsene?	186
10	Utgangspunkt og premisser for utvalgets vurderinger og forslag	164	11.7.1	Bakgrunn	186
10.1	Utgangspunktet for reguleringen av arbeidstid	164	11.7.2	Hva er omfanget av brudd i norsk arbeidsliv?	186
10.1.1	Grunnleggende hensyn	164	11.7.3	Nærmere om mulige brudd i helseforetakene	187
10.1.2	Formålet med arbeidsmiljølovgivningen	165	11.7.4	Utvalgets vurderinger	188
10.2	Sentrale forhold og utviklingstrekk	165	11.8	Forenkling	189
10.2.1	Gjennomgripende endringer	165	11.8.1	Behovet for et klart og forståelig regelverk	189
10.2.2	Arbeidsliv og arbeidstakere	165	11.8.2	Innspill om forenkling	189
10.2.3	Arbeidsgivere og virksomheter	170	11.8.3	Forenkling av reguleringenes innhold	190
10.2.4	Brukere og kunder	172	11.8.4	Forenkling av lovens struktur og begrepsbruk	190
10.2.5	Behov for å opprettholde høy sysselsetting og yrkesdeltakelse ..	173	11.8.5	Forenkling av lovens språk	191
11	Utvalgets overordnede vurderinger	174	11.8.6	Bedre informasjon	192
11.1	Innledning	174	12	Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen	193
			12.1	Innledning	193
			12.2	Gjeldende rett – unntaket for ledende og særlig uavhengig stilling	193

12.2.1	Gjeldende rett – arbeidstakere i ledende stilling	193	13.4.5	Endringer i arbeidsgivers mulighet til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden og forkorte daglig arbeidsfri for skift- og turnusordninger	214
12.2.2	Gjeldende rett – arbeidstakere i særlig uavhengig stilling	194			
12.2.3	Rammer for unntaksbestemmelsene: arbeidstidsdirektivet				
	artikkel 17 nr. 1	195	14	Medleverordninger	222
12.3	Vesentlige utviklingstrekk	195	14.1	Innledning	222
12.4	Unntaksbestemmelsene for særlig uavhengig og ledende stilling – omfang, bruk og kjennskap	196	14.2	Medleverforskriften	222
12.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	197	14.2.1	Formål	222
12.5.1	Innledning	197	14.2.2	Gjeldende rett	222
12.5.2	Unntak for arbeidstakere med ledende stilling	197	14.2.3	Bakgrunn for forskriften	223
12.5.3	Unntak for arbeidstakere med særlig uavhengig stilling	198	14.2.4	Forskriftens virkeområde og anvendelse	224
12.5.4	Unntak basert på avtale for ansatte med delvis uavhengig stilling	199	14.2.5	Omfang og bruk av medleverordninger	225
12.5.5	Behov for tydeligere krav til arbeidsavtalen ved bruk av unntaksbestemmelsene	203	14.2.6	Evaluerings av medleverordninger	226
12.5.6	Behov for bedre veiledning	204	14.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	227
12.6	Utvalgets forslag – oppsummering	204	14.3.1	Videreføring av forskriften	227
			14.3.2	Utvidelse av forskriftens virkeområde	227
13	Særregler for skift- og turnusordninger	206	14.3.3	Innholdet i arbeidstidsordningene	228
13.1	Innledning	206	14.3.4	Utvalgets forslag – oppsummering	229
13.2	Gjeldende rett	206	15	Særregulering i petroleumssektoren	230
13.2.1	Alminnelig arbeidstid og arbeidsplaner	206	15.1	Innledning	230
13.2.2	Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid	207	15.2	Gjeldende rett	231
13.2.3	Daglig arbeidsfri	207	15.2.1	Arbeidstidsregulering i rammeforskriften	231
13.2.4	Arbeidstidsdirektivets rammer	207	15.2.2	Arbeidstidsregulering i tariffavtalene	232
13.3	Nærmere om skift- og turnusarbeid	208	15.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	233
13.3.1	Omfang av skift- og turnusarbeid ..	208	15.3.1	Arbeidstidsordningenes betydning for kostnadene	233
13.3.2	Særtrekk ved skift- og turnusarbeid	208	15.3.2	En-tredjedelsregelen	234
13.4	Utvalgets vurderinger og forslag ..	210	15.3.3	Forslag til endringer i en-tredjedelsregelen	235
13.4.1	Generelt om avtaler om unntak fra hovedreglene i loven	210	16	Søn- og helgedagsarbeid	237
13.4.2	Særlige utfordringer knyttet til avtaler og arbeidsplaner ved skift- og turnusordninger i helse- og omsorgssektoren	211	16.1	Innledning	237
13.4.3	Behov for endring	212	16.2	Gjeldende rett	237
13.4.4	Særregulering for enkelte sektorer eller for skift- og turnusarbeid?	213	16.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	238
			16.3.1	Forbud mot søn- og helgedagsarbeid	238
			16.3.2	Ulike behov og ønsker	238
			16.3.3	Alternative forslag	238
			16.3.4	Forholdet til diskrimineringsreglene	239
			16.3.5	Oppsummering	240
			17	Kveldsarbeid	241
			17.1	Innledning	241
			17.2	Gjeldende rett	241

17.3	Arbeidslivslovutvalgets anbefalinger	242	17.5.6	Utvalgets forslag – oppsummering	247
17.4	Endret livsmønster, søvn, helse og risiko	243	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	248
17.5	Utvalgets vurderinger og forslag ..	243	Referanser og litteratur		250
17.5.1	Innledning	243	Vedlegg		
17.5.2	Endret tidspunkt for nattarbeid? ..	244	1	Forutsetninger for framskrivningene i kapittel 9	254
17.5.3	Annen nattperiode for dagarbeidere?	246	2	Forslag til forenklet lovtekst utarbeidet av Klarspråk	255
17.5.4	Individuell avtale om annet tidspunkt for nattarbeid?	246			
17.5.5	Kveldsarbeid etter eget ønske	246			

Kapittel 1 Innledning

1.1 Oppnevning og sammensetning

Ved kongelig resolusjon 15. august 2014 ble et utvalg (Arbeidstidsutvalget) oppnevnt for å gjennomgå og vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene, blant annet i lys av behovet for mer arbeidskraft og økt fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker og virksomhet.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Karen Helene Ulltveit-Moe, professor ved Universitetet i Oslo (leder).

Kristin Alsos, forskningsleder ved

Forskningssiftelsen Fafo, fra 13. april 2015.

Ingeborg Moen Borgerud, advokat i advokatfirmaet Arntzen de Besche.

Berit Brandth, professor ved NTNU og forskningsrådgiver ved Norsk senter for bygdeforskning.

Björg Børkje, spesialrådgiver i byrådsavdeling for helse og omsorg i Bergen kommune.

Hilde Brit Christiansen, personal- og organisasjonsdirektør i Helse Vest RHF.

Jon Erik Dølvik, seniorforsker ved Forskningssiftelsen Fafo, til 13. april 2015.

Henning Harborg, advokat i advokatfirmaet Thommessen.

Steinar Holden, professor ved Universitetet i Oslo.

Torbjørn Hægeland, forskningsdirektør ved Statistisk sentralbyrå.

Pål Molander, direktør ved Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Oddbjørn Raaum, direktør ved Frischsenteret.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeids- og sosialdepartementet, med Torkel Sandegren som sekretariatsleder. Sekretariatet har videre bestått av Anne Karine Plahter, Trond Rakkestad, Siri Stangeland, Ragnhild Nersten, Taryn Galloway, Ingrid Nakken, Reinert Andreas Leirvik og Anna Skårberg fra Arbeids- og sosialdepartementet, og Merete Onshus fra Finansdepartementet.

1.2 Mandat

I omtalen av mandatet for utvalget heter det:

«For samfunnet er det av stor betydning hvordan den samlede arbeidskraften utnyttes. Høy sysselsettingsgrad er et prioritert politisk mål og helt nødvendig for å opprettholde velferdssamfunnet og sikre bærekraft på lang sikt. Den kommende økningen i antallet eldre understreker dette behovet. Dersom samfunnets behov for verdiskaping og velferdstjenester skal kunne dekkes i fremtiden, er det også nødvendig at den tiden vi er på jobb benyttes på best mulig måte.

Arbeidstiden reguleres i dag gjennom EU-direktiv, lovfestede regler, tariffavtaler, arbeidskontrakter og rettspraksis. Feltet er komplisert og uoversiktlig. Kunnskapen om arbeidstidsbestemmelsene antas å være lav i deler av arbeidslivet. Det er dokumentert omfattende brudd på lovbestemmelsene, både i privat og offentlig sektor.

Arbeidstidsbestemmelsene skal ivareta flere hensyn. Arbeidsmiljøloven er, og skal fortsatt være en vernelov. Verne- og velferdshensyn er viktig for hvordan arbeidstidsreglene utformes. Dette innebærer at arbeidstakerne skal sikres en arbeidstid som ikke påfører dem og deres nærmeste unødige helsemessige og sosiale belastninger. Arbeidstakerne skal ha arbeidstidsordninger som ivaretar deres helse og velferd, som gjør det mulig å finne den rette balansen mellom arbeid og fritid, og som legger til rette for lange yrkeskarrierer. Arbeidstidsbestemmelsene må også balanseres mot økt risiko for feil og arbeidsulykker, slik at arbeidstakerne ikke utsetter seg selv og andre for fare.

Samtidig skal virksomheter ha fleksibilitet til å kunne drive godt og lønnsomt, og brukerrettede tjenester skal på best mulig måte kunne ivareta brukernes interesser. Fleksibilitet er viktig også for arbeidstakerne. Ny teknologi

har gjort det mulig for flere å tilpasse arbeidstiden til egne ønsker og familiens behov. Det er sentralt at arbeidstidsreglene ikke stenger for fleksible arbeidstidsordninger som kan tilpasses den enkeltes behov i hverdagen.

Antallet arbeidsinnvandrere er i sterk økning. Det har bidratt til en endret sammensetning av arbeidsstyrken. Et større antall arbeidstakere, som på kort sikt ønsker å arbeide mest mulig, har satt arbeidstidsbestemmelsene under press i flere bransjer. Parallelt med dette har utfordringen knyttet til arbeidslivskriminalitet økt. Det er viktig å opprettholde et seriøst arbeidsliv og sikre at grunnleggende kvaliteter ved det norske arbeidslivet ikke utfordres av kriminelle.

Utvalget skal på bakgrunn av dette, og i tråd med mandatet nedenfor, foreta en gjennomgang av faktorer som påvirker samfunnets utnyttelse av den samlede arbeidskraften.»

Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal i sitt arbeid legge til grunn sentrale politiske mål som høy sysselsettingsgrad, best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser for å sikre høy verdiskapning og et høyt nivå på velferdstjenestene, et seriøst arbeidsliv, personlig trygghet og frihet for den enkelte og ivaretagelse av ansattes liv og helse.

Utvalget skal særlig vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid.

Utvalget skal vurdere hvordan de ulike arbeidstidsreguleringene av arbeidstid, i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EU-direktiver og rettspraksis virker samlet, og hvorvidt de hver for seg og samlet ivaretar politiske mål og de opprinnelige begrunnelsene for innføringen av reguleringene. Ulikheter mellom forskjellige deler av arbeidsmarkedet skal belyses. Utvalget bør også se på internasjonale erfaringer, bl.a. ved å sammenligne arbeidstidsbestemmelsene i Norge med bestemmelsene i andre land.

Utvalget skal beskrive utviklingen i arbeidsmarkedet de siste tiår, med vekt på kvinners yrkesdeltagelse, økt arbeidsinnvandring, endrede syn på forholdet mellom arbeidstid og fritid, teknologiske endringer og utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Utvalget skal beskrive behovet for arbeidskraft frem mot 2030, samt skissere tiltak på

hvordan arbeidskraften best mulig kan tas i bruk de kommende tiårene.

Utvalget skal kartlegge brudd på arbeidstidsreguleringene, hvilke bestemmelser i hvilke reguleringer som brytes og hva som er de viktigste årsakene til bruddene.

Utvalget skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter.

Utvalget skal vurdere rollen til arbeidslivets parter og myndighetene, herunder Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, med sikte på et seriøst arbeidsliv med størst mulig etterlevelse av arbeidstidsreguleringer og vernebestemmelser.

Utvalget skal vurdere forholdet mellom lovregulering og regulering i tariffavtaler, samt behovet for forenkling av lovverk og lovfesting av rettspraksis.

Utvalget skal levere sin utredning innen utgangen av 2015.»

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 21 heldagsmøter. Utvalget har invitert partene i arbeidslivet, forskere og diverse fagpersoner, til møtene for innlegg om følgende temaer:

- «Arbeidstilsynets erfaringer med arbeidstidsreglene» ved Gry Singsaas, avdelingsdirektør, Tonje Faanes, seniorrådgiver og Rosmarie Johnsen, seniorrådgiver.
- «Historisk gjennomgåelse av arbeidstidsreguleringene» og «Forholdet mellom lov og tariffavtaler» ved Stein Evju, professor i arbeidsrett ved Institutt for privatrett, Universitetet i Oslo.
- «Hva tariffavtalene regulerer med hensyn til arbeidstid – innhold og omfang» og «Funn fra Fafos undersøkelser om hvordan arbeidstiden organiseres i virksomhetene gjennom avtaler eller dispensasjoner» ved Kristine Nergaard, forskningskoordinator Fafø, Kristin Alsos, forskningsleder Fafø og Åsmund Arup Seip, forsker Fafø.
- «Arbeidstid og helse» ved Pål Molander, direktør i STAMI og Karl-Christian Nordby, avdelingsdirektør i STAMI.
- «Riggutvalgets vurderinger/konklusjoner knyttet til arbeidstid» ved Eivind Reiten, leder av Riggutvalget.
- «Vurderingene til mindretallet i Riggutvalget» ved Leif Sande, forbundsleder Industri Energi.

- «Gjennomgang av den danske produktivitetskommisjonens vurderinger og konklusjoner om arbeidstid» ved Peter Birch Sørensen, kommisjonsleder og professor ved Københavns Universitet.
- «Oversikt over den svenske arbeidstidsreguleringen og aktuelle diskusjoner/temaer om arbeidstid» og «Diskusjoner mv. i EU om arbeidstid» ved Maria Nyman og Jonas Hamark, fra Arbetsmiljöverket i Sverige.
- «Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene» ved Kristine Nergaard, forskningskoordinator ved Fafo.

I tillegg har følgende utvalgsmedlemmer bidratt med innlegg om sine praktiske erfaringer med arbeidstidsreglene: Ingeborg Moen Borgerud, Bjørg Børkje, Hilde B. Christiansen og Henning Harborg.

Utvalget har fått gjennomført to eksterne prosjekter og utredninger:

- Rolf K. Andersen, Kristin Jesnes og Kristine Nergaard, «Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene», Fafo-rapport 2015:47.
- Notat fra IRIS, «Arbeidstid og arbeidstidsregulering i petroleumssektoren» 2015.

Utvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra partene i arbeidslivet, som har bistått med kommentarer og innspill. Referansegruppen har hatt følgende medlemmer:

Hanne Børrestuen (KS)
Henrik Dahle (Unio)
Ørnulf Kastet (YS)
Anette Pollen (Virke)
Elisabeth Lea Strøm (NHO)
Nina Sverdrup Svendsen (Akademikerne)
Wenche Irene Thomsen (LO)
Anne Turid Wikdahl (Spekter)

Utvalget har sendt utkast til kapitlene 3, 4, 5, 6 og 7 til referansegruppen til uttalelse. Utvalget har hatt tre møter med referansegruppen. Temaet for disse møtene har vært:

- Hvem bør omfattes av arbeidstidsreguleringene?
- Hvem bør bestemme?
- Innspill til faktabeskrivelse om arbeidstidsreguleringene.

På møtet hvor temaet var «Hvem bør omfattes av arbeidstidsreguleringene» deltok i tillegg Finans Norge ved advokat Nils Peter Brahde og NITO ved advokat Kirsten Rydne.

Det har vært søkt lagt til rette for en mest mulig åpen diskusjon med partene.

Utvalget har bedt om og mottatt skriftlige innspill fra organisasjonene i norsk arbeidsliv. Dette gjelder organisasjonene representert i referansegruppen. I tillegg har utvalget bedt om informasjon om arbeidstid og arbeidstidsregulering i petroleumssektoren fra følgende: Industri Energi, SAFE, Norsk olje og gass, Norsk industri og Norges Rederiforbund. Dessuten har utvalget bedt Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon om innspill om arbeidstidsreglenes betydning for muligheten for arbeidsdeltakelse for personer med funksjonshemninger eller som er kronisk syke. Innspillene utvalget har mottatt har dannet et viktig bakteppe for utvalgets arbeid.

Ved oppnevning av utvalget ble det opprettet et eget nettsted, Arbeidstidsutvalget.no, med den hensikt å formidle temaer som utvalget har arbeidet med og innspill som har kommet, og åpne for innspill fra interesserte.

1.4 Oversikt over utredningen

Utvalgets utredning består av 18 kapitler. I kapittel 2 presenteres et sammendrag av utvalgets drøftelser og konklusjoner.

Kapittel 3 til 8 er å anse som en faktadel. I kapittel 3 gis det en oversikt over gjeldende arbeidstidsregulering, herunder reglene i arbeidsmiljøloven, forholdet mellom lov og tariffavtale, en oversikt over dansk og svensk arbeidstidsregulering og internasjonale forpliktelser knyttet til arbeidstid og en historisk oversikt over arbeidstidsbestemmelsene. I kapittel 4 gis det en oversikt over utvikling og særtrekk ved arbeidsstyrken i Norge. I kapittel 5 gjennomgås utviklingstrekk for arbeidstid i Norge. Kapittel 6 omhandler organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. I kapittel 7 gjennomgås forskning om arbeidstid og arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet. I kapittel 8 ser utvalget nærmere på brudd på arbeidstidsbestemmelsene med utgangspunkt i en rapport fra Fafo.

I kapittel 9 diskuteres hva utvalget legger i begrepet behovet for arbeidskraft og ulike framskrivninger. I kapittel 10 redegjøres det for grunnleggende hensyn og sentrale utviklingstrekk av betydning for utvalgets vurderinger. I kapittel 11 legger utvalget fram sine overordnede vurderinger. I kapittel 12 til 17 diskuterer utvalget nærmere områder hvor utvalget eller deler av utvalget mener det kan være behov for endringer i dagens arbeidstidsregulering, og presenterer forslag til mulige løsninger. I kapittel 18 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Arbeidstidsreguleringene (kapittel 3)

Arbeidstid er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 10. Hovedformålet med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne ikke utsettes for unødige helsemessige eller sosiale belastninger. Arbeidstidsbestemmelsene skal også ivareta sikkerhetshensyn for å redusere risikoen for feil og ulykker. Loven inneholder regler om arbeidstidens lengde, både daglig og ukentlig, og når på døgnet arbeidstiden kan plasseres. Loven åpner for at det på visse vilkår kan gjøres unntak fra reglene enten ved avtale mellom den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker, ved tariffavtale, ved samtykke gitt av Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet eller gjennom egne særregler i forskrifter.

Regler om arbeidstid finner vi helt tilbake i fabrikktilsynsloven av 1892. I 1915 inneholdt loven bestemmelser om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, timegrenser og betaling for overtid, regler om ukehvile, nattarbeid, søn- og helgedagsarbeid, og det var mulig å søke Fabrikktilsynet eller departementet om dispensasjon fra enkelte bestemmelser. Første lovfesting av grenser for den daglige og ukentlige arbeidstiden kom i 1919. Siden den gang er særlovgivingen for industrien blitt erstattet av et lovverk som dekker de fleste norske arbeidstakere. Den lovbestemte arbeidstiden ble i tiden fram til 1976 gradvis redusert til 9 timer per dag og 40 timer per uke. Det er gjennomført mange endringer i reglene siden vedtakelsen av arbeidsmiljøloven av 1977 og vedtakelsen av arbeidsmiljøloven av 2005. De seneste endringene trådte i kraft 1. juli 2015.

Norge er bundet av internasjonale forpliktelser som er relevante for reguleringen av arbeidstid. Norge har for eksempel ratifisert ILO-konvensjoner og Den europeiske sosialpakt, som har betydning for den nasjonale reguleringen av arbeidstid. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ha et regelverk som ikke er i strid med EUs arbeidstidsdirektiv. Direktivet gir således rammer for den nasjonale handlefriheten når det

gjelder hvordan arbeidstiden skal reguleres. Arbeidstidsdirektivet er et såkalt minimumsdirektiv, og på enkelte områder er de norske reglene strengere enn rammene som fastsettes i direktivet.

Rammene for den nasjonale reguleringen av arbeidstid i Sverige og i Danmark er som i Norge gitt i EUs arbeidstidsdirektiv. Det som først og fremst skiller de svenske og danske arbeidstidsreguleringene fra norsk rett er at sentrale tariffavtaler har en mer omfattende og viktigere rolle i arbeidstidsreguleringen i disse landene. Særlig er dette tydelig i Danmark der lovgivningen i det vesentlige er sammenfallende med de rammer som arbeidstidsdirektivet setter.

2.2 Arbeidsstyrken i Norge, utvikling og særtrekk (kapittel 4)

Arbeidsstyrken er vår viktigste ressurs. Sysselsettingen i Norge er høy, og utførte timeverk per innbygger ligger over gjennomsnittet i EU. Arbeidsstyrken er i endring. Sysselsettingsandelen har økt mye blant kvinner, mens den samlet sett har gått litt ned blant menn siden 1970. Sammensetningen av arbeidsstyrken er også i endring, blant annet ved at andelen eldre vokser og utdanningsnivået øker. I tillegg har vi spesielt siden EUs østutvidelse opplevd høy arbeidsinnvandring.

Måten vi lever sammen på i husholdninger og familier er også i endring, blant annet bor flere alene sammenliknet med for noen tiår siden.

Av den delen av befolkningen mellom 15 og 74 år som ikke deltar i arbeidsstyrken, utgjør gruppene som er i utdanning, pensjonister og uføretrygdede om lag jevnstore grupper. Litt over ni prosent av de sysselsatte har flere jobber. En del av de som jobber deltid ønsker å arbeide mer enn de gjør. Om lag ni prosent av disse har forsøkt å få mer arbeid og er tilgjengelig for mer arbeid (undersysselsatte). Tar vi med de som ønsker å jobbe mer uten å ha søkt mer arbeid (ufrivillig deltid), er tallet om lag 19 prosent av de deltids-

ansatte. Ufrivillig deltid og undersysselssetting er vanligst blant kvinner.

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser gjelder ikke hele arbeidsstyrken. Selvstendig næringsdrivende er ikke ansatt og dermed ikke omfattet av loven. De utgjør drøyt sju prosent av de sysselsatte. Personer i ledende og særlig uavhengig stilling er unntatt fra de fleste bestemmelsene i arbeidstidskapitlet, og utgjør anslagsvis 11 prosent av de sysselsatte.

2.3 Arbeidstid i Norge, utvikling og særtrekk (kapittel 5)

Arbeidstimer per sysselsatt per år har gått ned i Norge siden 1970, mens antall arbeidstimer per innbygger har holdt seg stabilt. Reduksjonen i arbeidstid blant heltidsansatte har bidratt mest til nedgangen i gjennomsnittlige arbeidstimer per sysselsatt. Arbeidstidsnedsettelse har i vesentlig grad vært drevet av avtaler mellom partene i arbeidslivet. Økende innslag av deltid har betydd noe for nedgangen i arbeidstimer per sysselsatt, mens utviklingen i fravær og overtid har betydd lite. Nedgangen i årlige arbeidstimer per sysselsatt ser ut til å ha stoppet opp de siste 10–15 årene.

Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for alle sysselsatte lå på om lag 34 timer i 2014. De fleste arbeidstakere jobber heltid, men et betydelig mindretall, særlig blant kvinner, jobber deltid. Kvinner jobber mer deltid enn menn i alle næringer. Deltidsandelen er forholdsvis høy blant både menn og kvinner i enkelte næringer som overnatting og servering, personlig tjenesteyting, helse- og sosialtjenester og varehandel. Deltid er mer utbredt blant personer med kortere utdanning.

Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for sysselsatte i Norge er lav sammenlignet med de fleste andre landene i Europa. Det henger blant annet sammen med at flere kvinner er sysselsatte i Norge enn i mange andre land, samtidig som mange av de norske kvinnene jobber deltid. Det norske arbeidsmarkedet er kjønnsdelt. Majoriteten av de som arbeider i offentlig sektor er kvinner, mens majoriteten av de sysselsatte i privat sektor er menn.

Om lag 87 prosent av norske lønntakere har avtalt eller vanlig arbeidstid under 40 timer i uka, 8 prosent mellom 41 og 44 timer og 5 prosent over

45 timer i uka. Lang arbeidstid (over 45 timer i uka) ser ikke ut til å være særlig utbredt.

Det store flertallet av ansatte i Norge (68 prosent i 2014) jobber ordinær dagtid, det vil si mellom klokken 06.00 og 18.00 mandag–fredag. 24 prosent jobber i skift eller turnus utenfor ordinær dagtid, og 8 prosent jobber utenfor dagtid uten skift- eller turnusordning. Det er en noe større andel av kvinnelige arbeidstakere (36 prosent) enn mannlige (29 prosent) som jobber utenom ordinær dagtid, og kjønnsforskjeller er særlig å finne innenfor skift og turnus. Andelen som jobber natt er større blant menn (17 prosent) enn kvinner (11 prosent). Helgearbeid og særlig lørdagsarbeid er redusert, mens antallet som jobber i skift- og turnusordninger har økt noe gjennom de siste tiårene. Sett under ett har andelen som arbeider utenom ordinær dagtid holdt seg nokså stabil fra 1970-tallet til i dag.

Det er store næringsvise forskjeller i arbeid utenom ordinær dagtid. Arbeid utenom ordinær dagtid forekommer for om lag halvparten eller mer av de ansatte i overnatting og servering, transport og lagring og helse- og sosialtjenester. Over 40 prosent av de sysselsatte innenfor varehandel/reparasjon av motorvogner og personlig tjenesteyting jobber utenom ordinær arbeidstid. Bygg og anlegg, undervisning, informasjon og kommunikasjon og offentlig administrasjon er eksempler på næringer med lite arbeid utenom ordinær dagtid.

Tidsbruksundersøkelser viser at andelen kvinner som bruker tid på inntektsgivende arbeid, og tiden de bruker på slikt arbeid, har gått opp de siste tiårene, samtidig som tiden kvinnene bruker på husholdsarbeid har gått ned. En økende andel menn utfører husholdsarbeid, og tiden de bruker på det, har økt. Andelen menn som utfører inntektsgivende arbeid har falt, men de mennene som utfører inntektsgivende arbeid, bruker like mye eller mer tid på dette i 2010 sammenlignet med i 1970.

Den teknologiske utviklingen de siste tiårene har gitt nye arbeidsformer og arbeidsverktøy for mange arbeidstakere. Mulighetene til kommunikasjon og informasjonsutveksling har blitt forbedret. Flere arbeider med oppgaver som er mulig å utføre andre steder enn på arbeidsplassen, eksempelvis hjemmefra, og flere har elektronisk kontakt med arbeidsplassen i fritiden. Dette har gitt mer flytende grenser mellom arbeidstid og fritid.

2.4 Organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (kapittel 6)

I internasjonal sammenheng er organisasjonsgraden i Norge høy. Tariffavtaledekningen er også over gjennomsnittet for OECD-landene, men noe lavere enn i de andre nordiske landene.

Både organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen har gått noe ned i Norge siden 1990-tallet.

Nedgangen i tariffavtaledekningen har først og fremst skjedd innenfor privat vareproduksjon. Når det gjelder organisasjonsgrad, har det også vært en viss nedgang innenfor privat tjenesteyting. Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning varierer mye mellom ulike næringer og er høyest blant ansatte i større bedrifter.

Utvalget har brukt ulike kilder for å få innsikt i hvordan mulighetene for å inngå avtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene brukes i norsk arbeidsliv. *Utvalget* har også mottatt informasjon fra partene gjennom møter og skriftlige innspill om hvilke erfaringer partene selv har med arbeidsmiljølovens system for unntak. Det inngås avtale om arbeidstid på ulike nivåer – individuelt, lokalt og sentralt med fagforeninger med innstillingsrett. En del virksomheter søker om og får samtykke fra Arbeidstilsynet til ordninger med unntak fra arbeidstidsbestemmelsene.

Hvor lett eller vanskelig det er å få avtale eller samtykke til unntak fra lovens bestemmelser om arbeidstid, ser ut til å variere. Studier indikerer at majoriteten av virksomhetene ikke finner det vanskelig å oppnå avtale om unntak. Men de samme studiene tyder på at noen arbeidsgivere oppfatter dette som vanskelig. Videre indikerer innspillene fra partene at det for enkelte virksomheter og i noen sektorer kan være utfordringer knyttet til muligheten for å få avtalt unntak.

2.5 Forskning om arbeidstid – arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet (kapittel 7)

Arbeidsplassen er en viktig arena i menneskers liv og bidrar utover inntekt og økonomisk sikkerhet til sosialisering og selvrealisering. Det å være i arbeid er et av de forholdene som samvarierer sterkest med god helse.

Studier av lykke og tilfredshet bekrefter at yrkesaktivitet også henger nært sammen med folks tilfredshet med livet. Norske yrkesaktive er blant de yrkesaktive i verden som trives best og er

mest motiverte på jobb. Ni av ti yrkesaktive oppgir å være fornøyde eller svært fornøyde i sitt arbeid. Fleksitid og forutsigbarhet er trekk ved det norske arbeidsmarkedet som regnes som fordelaktig for balansen mellom arbeid og familie.

Arbeidstiden og når på døgnet vi jobber, påvirker samfunnet og enkeltindivider. Samtidig påvirkes vi av et utall ulike faktorer i arbeidsliv, samfunn og privatliv som sammen med arvelige egenskaper bidrar til helse eller uhelse. Mellom disse faktorene er det ofte et komplisert samspill.

Det finnes solid kunnskap om arbeidstidsordninger og risiko for skadelige helsevirkninger og for feilhandlinger, skader og ulykker. Like fullt er det vanskelig ut fra denne forskningen å fastsette absolutte grenser for når risikoen blir for stor eller u håndterbar.

Det er internasjonal vitenskapelig konsensus om at særlig nattarbeid, arbeidsdager utover 12 timer og skiftarbeid, spesielt med rotasjon mot klokka, er forbundet med forhøyet helse- og ulykkesrisiko. Forskningen på forholdet mellom arbeidstid og sykefravær er svært begrenset internasjonalt, men tall tyder på at alle de ulike formene for natt-, skift- og turnusarbeid henger sammen med høyere andel sykefravær enn hva arbeid på dagtid gjør.

Arbeidstidens sosiale konsekvenser er også viktige, spesielt for familieliv. Av arbeidsrelaterte faktorer er arbeidstidens plassering og tilrettelegging av stor betydning for balansen mellom arbeid og privatliv, og forskning viser at arbeid utenfor normalarbeidsdagen kan ha en negativ innvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv.

Generelt gode arbeidsmiljøforhold kan i noen tilfeller bidra til at risikopotensialer ikke realiseres. Modererende faktorer kan være hvor mye innflytelse og kontroll arbeidstakerne har når det gjelder rammene for og utførelse av arbeidet. Enkeltstudier har vist at fleksible løsninger og godt arbeidsmiljø, blant annet gjennom innflytelse på egen arbeidstid og -innhold, kan redusere omfanget av negative virkninger av arbeid utenfor normalarbeidsdagen.

2.6 Brudd på arbeidstidsbestemmelsene (kapittel 8)

Utvalget er bedt om å kartlegge brudd på arbeidstidsreguleringene, hvilke bestemmelser som brytes og hva som er de viktigste årsakene til bruddene. Det viste seg at det ikke foreligger data fra offentlig statistikk, tilsynsetater eller rettsapparatet som kunne gjøre det mulig å få utarbeidet en

fullstendig oversikt over brudd på arbeidstidsreglene i norsk arbeidsliv. For å svare på mandatet valgte *utvalget* å foreta analyser basert på en spørreundersøkelse blant norske virksomheter og til-litsvalgte i utvalgte fagforbund, data fra helseforetakene og data fra Arbeidstilsynets register.

Lovens adgang til unntak gjennom avtaleinn-gåelse eller samtykke fra tilsynene gjør at kartleggingen kun gir en oversikt over mulige brudd. Grunnen til dette er blant annet at registrerings-systemet og/eller respondentene i undersøkelsen en del ganger ikke får med seg at det er inn-gått avtale om unntak fra hovedreglene i arbeids-tidsbestemmelsene. Resultatene fra spørreunder-søkelsen indikerer at det er flest mulige brudd på reglene om alminnelig arbeidstid. 49 prosent av virksomhetene, målt ved antall sysselsatte, oppgir at de har ansatte som ofte eller av og til jobbet mer enn arbeidsmiljølovens grenser for daglig eller ukentlig arbeidstid i løpet av det siste året. For virksomheter som har avtale om gjennomsnitts-beregning, er andelen med mulige brudd på arbeidstidsbestemmelsene 26 prosent. Om lag én av ti virksomheter målt i antall sysselsatte oppgir mulige brudd på bestemmelsene om daglig og ukentlig arbeidsfri, søndagsarbeid, nattarbeid og overtid i løpet av det siste året.

Flere helseforetak har stilt data fra sine arbeidsplansystemer til disposisjon for kartleggingen. Dette har muliggjort en inngående analyse av den statlige helsesektoren. En finner om lag tre brudd per 100 vakter. 75 prosent av alle ansatte i helseforetakene har 0–2 mulige brudd per år. Analysen tyder på at hovedårsaken til at arbeids-tidsbestemmelsene brytes, er at personell må arbeide lenger enn planlagt. Det er først og fremst blant ambulanspersonell og leger en finner ansatte med mange mulige brudd. Om lag halvparten av de mulige bruddene ligger mellom lovens grenser og det som kan avtales gjennom lokal avtale. Med endringene i arbeidsmiljøloven i 2015 er grensene for å inngå lokale avtaler utvidet på enkelte områder. Når det gjelder ukentlig overtid og søndagsarbeid ville om lag tre fjerdedeler av de mulige bruddene kunne unngås dersom man inngår lokal avtale. Kartleggingen sier imid-lertid ikke noe om hvorfor avtaleadgangen ikke er mer brukt i helseforetakene.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2013 og 2014 om lag 30 000 tilsyn. I halvparten av tilsynene ble det foretatt kontroll av ett eller flere forhold knyt-tet til bestemmelsene i arbeidstidskapitlet i loven. I ti prosent av tilsynene som kontrollerte arbeids-tid i 2013 og 2014, ga Arbeidstilsynet en eller flere reaksjoner knyttet til arbeidstid. De fleste var

knyttet til manglende oversikt over den enkelte arbeidstakers arbeidstid, manglende arbeidspla-ner samt brudd på en eller flere av reglene om overtid. Petroleumstilsynet har redegjort for at det i deres tilsynvirksomhet er få funn knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Ifølge Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk er antallet årlige anmeldte og etterforskede brudd på arbeidsmiljøloven gått ned siden 90-tallet. Av anmeldte brudd på arbeidsmiljøloven siste ti år gjelder om lag to prosent anmeldelser på arbeids-tid. Flesteparten av disse gjaldt brudd på overtids-bestemmelsene.

Undersøkelsene *utvalget* har foretatt gir sam-let sett ikke indikasjoner på at omfanget av brudd på arbeidstidsreguleringene er stort, og at det i all hovedsak forekommer færre brudd i de virksom-heter som har benyttet adgangen til å inngå avta-ler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene.

2.7 Behovet for arbeidskraft (kapittel 9)

Arbeidsinnsatsen i befolkningen bestemmes gjen-nom et samspill av ulike faktorer. Hvor mye arbeidskraft som tilbys i arbeidsmarkedet, påvir-kes blant annet av hvordan befolkningen er sam-mensatt og hvordan befolkningen i arbeidsdyktig alder avveier ønskene om inntekt og forbruk mot ønskene om fritid. Hvor mye og hva slags arbeids-kraft arbeidsgiverne etterspør, avhenger på sin side også av hvordan befolkningen er sammen-satt, næringsstruktur og den teknologiske utvik-lingen.

Aldringen av befolkningen fører til at syssel-settingsandelen trekkes ned. Aldringen gir også større etterspørsel etter arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. Framskrivninger av utviklingen i offentlige utgifter og inntekter framover tyder på at offentlige utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg vil øke raskere enn både verdi-skapingen og skattegrunnlagene i tiårene fram-over, også selv om en ikke bygger ut velferdsord-ningene ytterligere.

Finansdepartementet har anslått at en økning i skattenivået tilsvarende 5,2 prosent av BNP Fast-lands-Norge fram mot 2060 vil kunne dekke de framtidige underskuddene på offentlige budsjet-ter. Alternativt kan en økning av utførte timeverk med om lag 12 prosent i 2060 øke skattegrunnla-gene tilstrekkelig til at underskuddet ikke opp-står. En slik økning i arbeidsinnsatsen ville betinge økt sysselsetting, lengre arbeidstid eller en kombinasjon av disse. Dersom vi baserer oss på at økningen skal skje gjennom økt sysselset-

ting alene, innebærer dette at sysselsettingsandelen blant de mellom 15 og 74 år økes til 75 prosent. Alternativt må de som er i jobb, arbeide nærmere fire timer mer per uke. Dersom de som i dag arbeider deltid gikk over i heltid, ville dette tilsvare det som skal til for å møte inndekningsbehovet i 2060 i referansebanen.

Utviklingen innebærer også at andelen som jobber i offentlig sektor og særlig i helse- og omsorgssektoren, trolig vil øke. Framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå tyder på at det vil bli underskudd på blant annet personer med videregående fagutdanning, herunder helsefagarbeidere, sykepleiere og grunnskolelærere de nærmeste tiårene.

2.8 Premisser og utgangspunkt for utvalgets vurderinger og forslag (kapittel 10)

Utvalget tar utgangspunkt i formålet med arbeidstidsreguleringene. Arbeidsmiljøloven er en verne- og velferdshensyn for arbeidstakerne. Ut over det må arbeidstidsreguleringene også ivareta hensynet til arbeidsgivere og virksomhetenes behov, hensynet til brukere og tredjepart og hensynet til samfunnet for øvrig. De ulike hensynene kan komme i konflikt med hverandre. Erfaringen i norsk arbeidsliv tilsier imidlertid at det lar seg gjøre å finne løsninger der et klart uttrykt vern av arbeidstakernes helse og velferd kan kombineres med virksomhetenes behov, kundenes og brukernes ønsker og samfunnshensyn for øvrig.

En rekke sentrale utviklingstrekk har etter *utvalgets* syn betydning for utformingen av arbeidstidsreguleringene. Mens hensynene som ligger til grunn for reguleringene i all hovedsak vil være de samme, kan utviklingen over tid føre til at arbeidstakernes, arbeidsgivernes, brukernes og samfunnets behov endres. Endrede behov kan igjen ha konsekvenser for hva som er å anse som formålstjenlig og forsvarlig vern. *Utvalget* viser til at det er noen gjennomgripende endringer som karakteriserer samfunnsutviklingen og som er relevante for hvordan vi regulerer arbeidstid:

- teknologiske endringer som endrer måten vi arbeider og kommuniserer på
- økte forventninger til fleksibilitet både hos arbeidstakere og arbeidsgivere
- økte krav til tilgjengelighet
- globalisering og økt konkurranse fra lavkostland
- økt arbeidsinnvandring

- demografisk utvikling.

Utbredelse og bruk av ny teknologi gjør det mulig for mange å arbeide uten å være like sterkt bundet av tid og sted som før. Parallelt med utviklingen mot et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv har mange arbeidstakere fått betydelig selvstendighet i oppgaveutførelsen, og arbeidsoppgavene deres er i mindre grad bundet til sted og tid. Helse- og sosialtjenester er blitt den klart største næringen målt i sysselsetting. Arbeidslivet preges av flere brukere og kunder med høye forventninger og krav om tilgjengelige tjenester. Høy arbeidsinnvandring og sterkere internasjonal konkurranse innebærer til dels nye måter å organisere arbeidet på. Norsk arbeidsliv er blitt mer heterogent. Arbeidstakeres og arbeidsgiveres behov og ønsker for arbeidstidsregulering vil variere betydelig mellom virksomhetene. Omstillinger i norsk økonomi og virksomhetene vil fortsette. Arbeidstidsreguleringene har betydning for utnyttelsen av de samlede arbeidskraftressursene.

2.9 Overordnede drøftinger (kapittel 11)

Endringer i arbeidsliv og samfunn skaper behov for å vurdere hvordan arbeidstidsreguleringene virker, og om de fungerer hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakeres ulike behov. Det er *utvalgets* ambisjon å bidra med forslag til forbedringer som både ivaretar hensynet til arbeidstakeres helse og velferd og ønsker om økt fleksibilitet. Samtidig skal forslagene ta hensyn til virksomhetenes behov og bidra til en best mulig bruk av samfunnets ressurser. Forslagene har som siktemål å bidra til at arbeidsmarkedet fungerer bedre, samtidig som legitimiteten til det samlede systemet med regulering gjennom lov og avtale blir styrket.

Hva er arbeidstid?

Et sentralt utviklingstrekk er at norsk arbeidsliv er blitt mer heterogent hva angår ønsker, behov og utfordringer. *Utvalget* går nærmere inn på forståelsen av arbeidstid og de muligheter og utfordringer som oppstår som følge av blant annet bruk av nye teknologiske løsninger.

Hvem skal bestemme?

Utvalget drøfter også hvem som skal bestemme den enkeltes arbeidstid, forholdet mellom lov og

tariffavtale og partenes roller. *Utvalget* har vurdert de samlede reguleringene av arbeidstid og sett særskilt på rollen til partene i arbeidslivet og myndighetene. *Utvalget* mener det systemet vi har for regulering av arbeidstid i all hovedsak fungerer godt. Reguleringen innebærer en omfattende adgang til å inngå avtaler om unntak fra lovens hovedregler. Dette systemet er egnet til å ivareta behovet for balanse mellom arbeidstakeres og arbeidsgiveres interesser, og gir samtidig muligheter for å finne løsninger som er tilpasset den enkelte virksomhet.

Utvalget viser til at arbeidsdelingen mellom lov og avtale er annerledes i Sverige og Danmark enn i Norge. Dette gjelder generelt og ikke bare for reguleringen av arbeidstid. *Utvalget* har ikke holdpunkter for å si at disse ulike systemene samlet sett fungerer bedre enn det norske.

Omfattende endringer av systemet for arbeidstidsregulering i retning av færre regler i loven ville innebære usikkerhet og risiko for utilsiktede og uheldige virkninger. Dette skyldes blant annet at om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor ikke er dekket av tariffavtaler. En omlegging i retning av den danske modellen ville innebære at en stor gruppe arbeidstakere fikk et redusert vern. *Utvalget* mener derfor at det ikke vil være riktig med en større omlegging av dagens system for arbeidstidsregulering. *Utvalget* har derfor valgt å konsentrere seg om enkelte områder hvor *utvalget* mener det likevel kan være behov for endring.

Utvalget peker på at fleksitid og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden kan bidra til å tilpasse arbeidstiden til en mer oppgavestyrte virkelighet og variasjon i arbeidsmengden. Innenfor dagens reguleringssystem er det mange arbeidstakere som har ulike typer fleksible arbeidstidsordninger. Likevel kan det være mange som kan ønske seg større individuell fleksibilitet.

Utvalget mener derfor det kan være verdt å se nærmere på om endringer i den individuelle avtaleadgangen for noen kan bidra til en arbeidstidsregulering som er bedre tilpasset et heterogent og kunnskapsbasert arbeidsliv, samtidig som vernehensyn ivaretas. Dette drøftes nærmere i kapittel 12, 16 og 17.

Utvalget vil også peke på at etter arbeidsmiljøloven § 10-2 tredje ledd har arbeidstaker en lovfestet rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Denne bestemmelsen gir en rettighet til arbeidstaker og ble innført for å imøtekomme arbeidstakernes ønske om mer fleksibilitet og mer innflytelse over egen arbeidstid. *Utvalget* ser

det som viktig at arbeidstakere får anledning til å utnytte de mulighetene for fleksibilitet som blant annet skapes av ny teknologi. *Utvalget* mener at bestemmelsen i § 10-2 tredje ledd bør framheves og at det bør arbeides videre med å tydeliggjøre regelverket om fleksibel arbeidstid.

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.

Kravet om tariffbundet virksomhet

Det kan inngås avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundne virksomheter om unntak fra en rekke arbeidstidsbestemmelser. Betegnelsen tariffbundet virksomhet brukes om virksomheter som selv har inngått tariffavtale med en fagforening i virksomheten, eller dersom det er inngått en tariffavtale mellom en fagforening og arbeidsgiverforening virksomheten er medlem av, og denne er blitt gjort gjeldende i virksomheten. Definisjonen av hva som er en fagforening er vid og kravene til en tariffavtale er relativt begrenset.

Utvalget har inntrykk av at mange mangler kunnskap om hva som skal til for å kunne inngå en tariffavtale og en lokal avtale om arbeidstid. Dette kan være en årsak til at adgangen til å inngå lokale avtaler ikke utnyttes bedre. *Utvalget* vil understreke at det er viktig at virksomhetene og de lokale tillitsvalgte kjenner til hvilke muligheter de har for å regulere arbeidstiden gjennom avtale. Ansvaret for å informere om dette har både myndighetene og partene på ulike nivåer. *Utvalget* drøfter om begrepet tariffbundet kan klargjøres under punktet om forenkling i kapittel 11.

Hvem skal omfattes?

Hvem som bør og skal omfattes av arbeidstidsreglene har vært gjenstand for debatt i flere omganger. Arbeidsmiljøloven, herunder arbeidstidsreguleringen, er en vernelov. Etter *utvalgets* syn tilsier dette at unntak fra reglene om arbeidstid bør begrenses. Der det likevel gjøres unntak må dette

være velbegrunnet, og arbeidstakerne må sikres tilstrekkelig vern på annen måte.

Utvalget har drøftet om dagens unntak for ledende og særlig uavhengige stillinger bør videreføres, og om det eventuelt er andre grupper av arbeidstakere som helt eller delvis bør unntas fra arbeidstidsreglene. *Utvalget* anbefaler at disse gruppene fremdeles skal kunne unntas fra arbeidstidsbestemmelsene, og diskuterer reguleringen av disse og andre eventuelle unntak nærmere i kapittel 12.

Mobilisering av arbeidskraft

Økt arbeidsinnsats kan hovedsakelig oppnås på to måter, enten ved at flere har lønnet arbeid, eller ved at de som allerede er i jobb, jobber mer. *Utvalget* anser at de viktigste virkemidlene for å stimulere til yrkesdeltakelse ligger utenfor *utvalgets* mandat. Det er likevel verdt å drøfte i hvilken grad arbeidstidsreguleringene også kan være et verk-tøy for å legge til rette for økt arbeidsinnsats.

Med dette som bakgrunn drøfter *utvalget* noen problemstillinger knyttet til arbeidstid og mobilisering.

Dagens arbeidstidsbestemmelser åpner for redusert arbeidstid for arbeidstakere over 62 år. *Utvalget* mener at denne bestemmelsen må sees i lys av ønsket om å mobilisere eldre arbeidstakere. Gitt den demografiske utviklingen synes dette for *utvalget* som et svært viktig område. *Utvalget* har imidlertid merket seg at det er et utvalg i arbeid som skal vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne øke eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, herunder de særlige rettighetene eldre arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven og ferieloven. *Utvalget* finner det derfor ikke formålstjenlig å gå nærmere inn på denne problemstillingen.

Utvalget vil også peke på den lovfestede retten til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten, jf. § 10-2 tredje ledd. Dette er en bestemmelse som, dersom den blir gitt ytterligere positivt innhold, kan bidra til økt arbeidstilbud idet den gjør kombinasjonen arbeid og omsorgsansvar lettere.

Dersom en ønsker å øke antall arbeidede timer for dem som allerede jobber heltid, er det en teoretisk mulighet å øke den ukentlige arbeidstiden i loven fra dagens 40 timer. I dag er det bare et mindretall av arbeidstakerne som er bundet av denne grensen, siden de fleste omfattes av tariffavtale som fastsetter en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer. Hensynet til de uten tariffdekning samt hensynet til balansen mellom arbeid og familieliv

tilsier etter *utvalgets* syn at en økning av den lovbestemte ukentlige arbeidstiden verken er ønskelig eller realistisk.

Utvalget har vurdert endringer i overtidsreglene, herunder adgang til individuell avtale. *Utvalget* vil imidlertid ikke fremme forslag til endringer i overtidsreglene. Maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker krever at eventuelle avtaler baseres på reell frivillighet fra arbeidstaker. *Utvalget* mener det vil være vanskelig å regulere denne type forhold. *Utvalget* har også lagt vekt på at det i dag er få som utnytter grensene for overtid fullt ut.

Utvalget viser til kapittel 12 for en nærmere drøfting av unntaksbestemmelsene i loven for visse gruppers adgang til å arbeide utover lovens rammer.

Produktivitet og lønnsomhet

Utvalgets mandat peker på at virksomheter skal ha fleksibilitet til å kunne drive godt og lønnsomt, og at brukerrettede tjenester på best mulig måte skal kunne ivareta brukernes interesser. Arbeidstiden skal ideelt sett innrettes slik at den fremmer produktivitet.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter. *Utvalget* mener at hensynet til produktivitet kan tale for rammebetingelser som muliggjør en mer fleksibel bruk av arbeidskraften innenfor et system med fortsatt godt vern av arbeidstakerne. Det kan både handle om behov for å benytte arbeidskraften mer intensivt i perioder og legge til rette for en annen fordeling over døgnet og uka. *Utvalget* drøfter i kapittel 12–17 konkrete forslag som alle har til felles at de kan ha positive effekter for virksomhetene.

Følges arbeidstidsbestemmelsene?

Utvalget ser nærmere på omfanget av og årsaker til at det skjer brudd på arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven. Undersøkelsene *utvalget* har foretatt gir samlet sett ikke indikasjoner på at omfanget av brudd på arbeidstidsreguleringene er stort, og at det i all hovedsak forekommer færre brudd i de virksomheter som har benyttet adgangen til å inngå avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Samtidig viser kartleggingen at ved å benytte adgangen til å inngå avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene kunne antallet brudd vært ytterligere redusert.

Utvalget vil samtidig peke på at brudd på arbeidstidsreglene i praksis er unngåelig. Ved alle, eller i alle fall de aller fleste, virksomheter vil det regelmessig forekomme enkeltstående brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Det bør etter *utvalgets* syn neppe tas som et uttrykk for at arbeidstakerne i det store og hele ikke har tilstrekkelig vern. Det er primært systematiske og grove brudd som vil utgjøre reelle trusler mot arbeidstakernes helse og sikkerhet, og som kunne tilsi endringer av regelverket eller håndhevingsmekanismene. Det foreliggende materialet gir ingen indikasjoner på at norsk arbeidsliv er preget av slike systematiske og grove brudd.

Forenkling

Arbeidstidsbestemmelsene kan være vanskelige å forstå. Bedre forklaring av begreper, forenkling av lovens struktur og tilrettelagt informasjon om de samlede arbeidstidsbestemmelsene er tiltak *utvalget* anbefaler at det arbeides videre med. Et eksempel på dette er hva som menes med begrepet tariffbundet når det gjelder adgangen til å inngå avtaler om unntak fra lovens hovedregler.

2.10 Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen (kapittel 12)

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan de ulike arbeidstidsreguleringene i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EU-direktiver og rettspraksis virker samlet og hvorvidt de samlet og hver for seg ivaretar politiske mål og de opprinnelige begrunnelsene for innføringen av reguleringene. *Utvalget* er også bedt om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter for fleksibilitet.

Det har helt siden innføringen av arbeidervernloven av 1936 vært et prinsipp at arbeidstidsbestemmelsene, liksom loven for øvrig, skal omfatte hele arbeidslivet og at eventuelle unntak krever en særskilt begrunnelse. Både tidligere lovbestemmelser og dagens lovbestemmelser har imidlertid en rekke særreguleringer eller unntak. I kapittel 12 ser *utvalget* nærmere på unntaket for personer i ledende og særlig uavhengig stilling.

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen for ledende stilling, jf. § 10-12 første ledd bør videreføres. *Utvalget* mener at forarbeider, arbeidstidsdirektivet og rettspraksis gir gode holdepunkter for hvilke typer stillinger som er å anse som ledende stillinger etter § 10-12 første ledd. For å gi

økt klarhet foreslår *utvalget* at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidsreglene etter § 10-12 første ledd.

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen for arbeidstakere med særlig uavhengig stilling, jf. § 10-12 andre ledd bør videreføres, mens vilkårene for unntaket presiseres. Arbeidstaker må som utgangspunkt ha en overordnet og ansvarsfull stilling med selvstendig beslutningsmyndighet. Stillingen må også innebære at arbeidstaker i all hovedsak bestemmer når, hvor og hvordan arbeidet utføres og i all hovedsak bestemmer omfang på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegere.

Utvalget vil peke på at det i noen grad vil være et avveingsforhold mellom de ulike kriteriene og at man i hvert enkelt tilfelle må basere seg på en konkret vurdering. De opplistede kriteriene knytter seg til rammene som arbeidsgiver setter for de ulike stillingsinnehaverne. Det vil følgelig være avgjørende at arbeidstakeren selv har tilstrekkelig styring over hvordan, når og med hvilke personmessige ressurser arbeidet skal utføres.

Flertallet mener at presiseringen av kriteriene for særlig uavhengig stilling, samt påpekningen av forholdet til de ytre rammebetingelsene, kan bidra til økt tydeliggjøring og mindre tolkningstvil om hvilke type stillinger som er å anse som særlig uavhengige. For å gi ytterligere klarhet foreslår *flertallet* at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidsreglene etter § 10-12 andre ledd.

Flertallet mener at det kan være behov for unntak fra en del av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet for en større gruppe arbeidstakere. *Flertallet* viser til at det i dagens arbeidsliv kan synes som om det er flere arbeidstakere enn før som har vesentlig innflytelse på når, hvor og hvordan arbeidet utføres, adskillig selvstendighet i utførelsen av arbeidet og betydelig kontroll over egen arbeidstid.

Flertallet mener at dagens regulering innebærer en enten-eller-løsning som neppe er egnet for et stadig mer heterogent arbeidsliv. *Flertallet* foreslår derfor at det innføres en adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale at en ny type stilling, kalt delvis uavhengig, unntas fra sentrale bestemmelser i arbeidstidskapitlet.

En ansatt i delvis uavhengig stilling vil i tråd med ordlyden i direktivet ha en arbeidstid som ikke fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakeren selv. Den ansatte vil videre ha en stilling som er ansvarsfull med noe selvstendig beslutningsmyndighet. Arbeidstaker bestemmer i hovedsak når, hvor og hvordan arbeidet utføres,

og bestemmer i hovedsak omfang på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegerer. Kravene til innflytelse over når, hvor, hvordan og hvor mye det skal arbeides, er imidlertid mindre for delvis uavhengig stilling enn for særlig uavhengig stilling. *Flertallet* vil likevel understreke at arbeidstaker i en delvis uavhengig stilling må ha reell innflytelse over omfanget på arbeidet.

Flertallet understreker at bruk av delvis uavhengig stilling krever avtale. Dette er ønskelig for å sikre at arbeidstakers verne- og velferdsbehov ivaretas i tilstrekkelig grad. Arbeidstakere i delvis uavhengige stillinger bør ha grenser for arbeidstid som sikrer at deres samlede arbeidsbelastning over tid ikke blir for høy. *Flertallet* foreslår at der det er avtalt at arbeidstaker er delvis uavhengig skal arbeidstakeren være unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd og § 10-7, ha en arbeidstid som ikke skal overstige 48 timer gjennomsnittlig samlet arbeidstid (inkludert overtid) per uke over 16 uker, og skal ha minimum 8 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer.

Flertallet vil understreke at ettersom også arbeidstakere i delvis uavhengig stilling vil være unntatt fra store deler av arbeidstidskapitlet, er det viktig at det er klare grenser for bruken av stillingskategorien, og anbefaler at det utarbeides presise retningslinjer for bruk av denne kategorien basert blant annet på innspill fra partene i arbeidslivet.

Utvalget foreslår også at det utarbeides veiledninger for bruk av unntaksbestemmelsene. Ønske om klarhet taler for at det bør tas inn et nytt punkt i listen i arbeidsmiljøloven § 14-6 som eksplisitt sier at det skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen dersom partene mener at arbeidstaker er unntatt fra arbeidstidsreglene.

Mindretallet mener at utfordringene med dagens regelverk fortrinnsvis bør løses ved å klargjøre lovens bestemmelser, ikke ved å utvide grupper av arbeidstakere som unntas fra vernet. *Mindretallet* anbefaler at de sentrale kriteriene for særlig uavhengig stilling lovfestes slik det eksempelvis gjøres i den svenske arbeidstidsloven.

Mindretallet peker på at en alternativ reguleringsmåte er at alle arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger kan unntas fra arbeidstidskapitlet dersom arbeidstaker har inngått skriftlig avtale med arbeidsgiver om helt eller delvis unntak fra bestemmelsene i arbeidstidskapitlet. En slik ordning har den fordel at det allerede ved avtaleinngåelsen, eventuelt ved stillingsendringen, avklares hvilke forventninger partene har til arbeidsmengde, tilstedeværelse, frihet til å disponere

arbeidstiden samt eventuelle kompensasjonsordninger.

2.11 Særregler for skift- og turnusordninger (kapittel 13)

Det følger av mandatet at *utvalget* skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. I sitt arbeid skal *utvalget* legge til grunn sentrale politiske mål, blant annet en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser for å sikre høy verdiskaping og et høyt nivå på velferdstjenestene.

Utvalget er også bedt om å særlig vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid.

For de fleste virksomheter vil det langt på vei være mulig å ha ordinær drift innenfor lovens normalrammer. Når det gjelder virksomheter som benytter skift- og turnusarbeid, oppfatter imidlertid *utvalget* at dette stiller seg annerledes. Skift- og turnusarbeid kjennetegnes ved at arbeidet foregår på ulike tider av døgnet, og ofte alle dager i uken. Denne typen arbeidstidsordninger skiller seg dermed fra det som ofte blir karakterisert som normalarbeidsdagen, som typisk vil være arbeid på dagtid og ikke på søndag.

Selv om det også er mulig å organisere skift- og turnusarbeid innen lovens hovedregler, blir det av hensyn til både virksomhetenes drift og arbeidstakernes behov likevel sjelden gjort. I praksis er det slik at mange av de skift- og turnusordningene som vanligvis blir benyttet, og som ofte oppfattes som helt ordinære av både arbeidstakerne og virksomhetene, forutsetter en avtale om unntak.

KS og Spekter har pekt på at i helse- og omsorgssektoren har bemanningen i helgene utviklet seg til å bli et problemområde som følge av utfordringer knyttet til å få inngått avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene som sikrer nødvendige arbeidsplaner. *Utvalget* har også fått innspill fra arbeidsgiversiden om at utfordringene rundt utarbeidelsen av arbeidsplaner vanskeliggjør arbeidet med å redusere deltid. Helgearbeid har stor betydning for muligheten til å tilby heltidsstillinger. Når det legges begrensinger på helgearbeidet, blir arbeidet med å etablere en heltidskultur krevende. *Utvalget* merker seg dette innspillet spesielt sett hen til mandatet, som ber *utvalget* vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene

gene i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft og herunder legge til rette for heltid.

Utvalget oppfatter at arbeidstakersiden mener dagens system for avtaler om unntak fungerer godt. Arbeidstakersiden viser til at arbeidstidsbestemmelsene åpner for stor grad av samvirke mellom lov og avtale og mener dette gir rom for fleksibilitet for begge parter på alle nivåer. Arbeidstakersiden er videre opptatt av at avtalesystemet er viktig for arbeidstakernes medbestemmelse og partenes ansvar. Unio peker på at loven gir de nødvendige mulighetene for fleksibilitet og at reglene stiller krav om fremgangsmåter som sikrer at unntak gjøres etter grundige vurderinger. LO mener eventuelle utfordringer bør løses innenfor gjeldende system.

Arbeidstidsordninger i forbindelse med skift- og turnusarbeid har også vært drøftet i tidligere offentlige utvalg. Blant annet pekte Skift/turnusutvalget på at ufrivillig deltid i stor grad henger sammen med at det i mange virksomheter er vanskelig å kombinere bemanningsbehovene med fulle stillinger for alle som ønsker det. Utvalget viste til at bemanningsproblemer i helgene var sentralt innen helse- og omsorgssektoren, og at tiltak som ikke griper tak i helgeproblematikken bare i begrenset grad kan bidra til å redusere uønsket deltid.

Flertallet vil peke på at virksomheter i helse- og omsorgssektoren ivaretar viktige samfunnsmessige oppgaver. *Flertallet* viser også til Produktivitetskommissjonens innstilling, hvor det påpekes at i deler av offentlig sektor er bemanningen på kveldstid og i helger vesentlig lavere enn det som er ønskelig, både ut fra et effektivitets- og brukerperspektiv.

I skift- og turnusarbeid er det behov for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile for å gjennomføre helt ordinære arbeidstidsordninger. I helse- og omsorgssektoren blir behovet for avtale benyttet til å stoppe arbeidsplaner som innebærer noe hyppigere søndagsarbeid enn hver tredje helg. Dermed blir det vanskeligere for virksomhetene å få dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene. For lav bemanning i helgene gir et dårligere tilbud til brukerne og en ekstra belastning for de arbeidstakerne som er på jobb.

Problemene knyttet til helgeproblematikken i helse- og omsorgssektoren har vært kjent og omtalt i mange år, men partene har likevel ikke greid å finne en løsning. Etter *flertallets* mening taler dette for noen mindre endringer i loven.

Flertallet legger vekt på at forslagene til endringer ikke rokker ved arbeidstakersidens lov-

festede rett til medvirkning i utarbeidelse og drøfting av arbeidsplaner. *Flertallet* understreker viktigheten av at arbeidsgiver legger til rette for reell medvirkning og søker å involvere den enkelte arbeidstaker og de tillitsvalgte for å sikre at det etableres gode arbeidsplaner.

Flertallet viser videre til at også andre sektorer enn helse- og omsorgssektoren har utstrakt bruk av skift- og turnusarbeid, og dermed også et mulig behov for enkelte særregler. *Flertallet* har derfor ikke ønsket å innføre særregler for helse- og omsorgssektoren.

Flertallets forslag innebærer at det vil bli mindre behov for deltidstillinger for å dekke helgevakter. Dette vil gi mulighet til flere heltidsstillinger, bedre fagmiljø og mindre omfang av ufrivillig deltid.

Flertallet foreslår at det lages følgende særregler for virksomheter med skift- og turnusarbeid:

- Arbeidsgiver kan gjennomsnittsberegne arbeidstiden.
- Arbeidsgiver kan forlenge arbeidstiden opp til ti timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager.
- Over en periode på fire uker må den alminnelige arbeidstiden i gjennomsnitt ikke bli lenger enn foreskrevet i § 10-4 (det vil si 38 og 36 timer per uke for ulike skift- og turnusordninger).
- Arbeidsgiver kan fastsette at den daglige arbeidsfri perioden settes til ni timer. Det settes et tak på antall tilfeller av kortere hvile for den enkelte arbeidstaker i løpet av en gitt periode.

Flertallet understreker at de foreslåtte rammene for gjennomsnittsberegning og forkortet hvile fastsatt av arbeidsgiver er strammere enn rammene som gjelder ved individuell og lokal avtale. Dermed har arbeidsgiver fortsatt et klart motiv for å inngå en avtale med arbeidstakersiden. Grunnlaget for gjennomsnittsberegning og forkortet hvile vil derfor, i all hovedsak, fortsatt legges i avtaler mellom partene.

Mindretallet peker på det er godt dokumentert at spesielt skiftarbeid, nattarbeid og lange arbeidsdager på gruppenivå over tid bidrar til økt risiko for en rekke helseskader og økt risiko for feilhandlinger, skader og ulykker. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og hviletid er en del av dette bildet. Omfanget av skift- og turnusarbeid i Norge ligger høyere enn EU-gjennomsnittet.

Mindretallet vil peke på at flertallets forslag om endringer i reglene for gjennomsnittsberegning og hviletid for skift- og turnusarbeid i all hovedsak er begrunnet ut i fra særskilte behov i helse- og omsorgssektoren, som er en sektor som

er preget av en rekke arbeidsmiljøutfordringer som ikke vil virke i modererende retning. *Mindretallet* vil peke på at de sentrale tariffpartene i fellesskap har et særlig ansvar for å sørge for å løse disse utfordringene. Det er bekymringsfullt at tariffpartene vurderer den faktiske situasjonen så forskjellig som det de tilsynelatende gjør. Dette gjelder særlig fordi helse- og omsorgssektoren har et samfunnsoppdrag om å sørge for at brukerne og pasientene får nødvendig helsehjelp til rett tid, alle ukedager og hele døgnet. Særlige utfordringer i én sektor bør fortrinnsvis løses av tariffpartene selv. Det har vi lang tradisjon for i Norge.

Mindretallet vil understreke at bestemmelsene om alminnelig arbeidstid, gjennomsnittsberegning og overtid må ses i sammenheng. En ensidig adgang for arbeidsgiver til å pålegge gjennomsnittsberegning vil kunne redusere overtidskostnadene i virksomheter hvor noe annet ikke følger av tariffavtale. Arbeidsgivers bruk av gjennomsnittsberegning av arbeidstiden vil derfor etter all sannsynlighet øke.

Hvileperioden bør bare unntaksvis kunne forkortes. I den grad dette gjøres bør forkortingen 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.

Lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2015, innebærer en betydelig utvidelse av adgangen til å gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden. En ny ordning som innebærer at arbeidsgiver ensidig skal kunne redusere hviletiden for skift- og turnusarbeidere og øke rammene for gjennomsnittsberegning vil bidra til ytterligere risiko.

Mindretallet anbefaler at det innhentes erfaringer om tilsiktede og utilsiktede virkninger av de nylig vedtatte lovendringene når disse har virket en tid, og at de særlige utfordringene i helse- og omsorgssektoren i første rekke søkes løst i samarbeid med tariffpartene.

2.12 Medleverordninger (kapittel 14)

Arbeids- og sosialdepartementet fastsatte i juni 2005 en midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (medleverforskriften). Forskriften gjelder for arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver.

Medleverforskriften åpner for vidtgående unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet for institusjoner som gir omsorg eller behandling til personer med rus- eller adferdsproblemer. Basert på en helhetsvurdering mener *utvalget* at forskriften bør videreføres. *Utvalget* legger i denne sammenheng vekt på de positive erfaringene med denne type ordninger.

Utvalget mener imidlertid at ordningen baserer seg på så vidtrekkende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i loven at det er grunn til å sørge for særlig tilsyn med virksomheter som benytter ordningen.

Videre mener *utvalget* at det bør vurderes en utvidelse av forskriftens virkeområde. Det finnes også andre institusjoner hvor pasienter eller brukere kan ha behov for kontinuitet og stabilitet som en del av behandlings- eller omsorgsopplegget på samme måte som det er for beboere med rus- eller adferdsproblemer. *Utvalget* mener at samfunnets behov for å tilby relevante behandlings- og omsorgstilbud innen en voksende sektor også tilsier at virkeområdet bør utvides noe. *Utvalget* mener at arbeidstidsordningene ikke bør være avhengig av hvilke typer problemer eller diagnoser pasienter og beboere har. Det avgjørende bør være de krav til kontinuitet og tilstedeværelse som følger av beboernes behandlingsopplegg og omsorgsbehov, og som benyttes ved institusjonen.

Utvalget mener det fortsatt må være et krav for at medleverordninger skal kunne benyttes, at det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg lengre sammenhengende perioder ved institusjonen for å ivareta særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver.

Utvalget mener at forskriften i dag åpner for så store unntak fra lovens hovedregler at parallelt med en utvidelse av virkeområdet, bør omfanget av fravikene begrenses. *Utvalget* mener det bør gjøres enkelte endringer i forskriftens grenser for arbeids- og hviletid, slik at ordningene ikke åpner for like lange arbeidsperioder som i dag.

Utvalget anbefaler at det i løpet av relativt kort tid etter en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde, gjennomføres en evaluering med henblikk på brukere og arbeidstakere.

2.13 Særregulering i petroleumssektoren (kapittel 15)

Petroleumssektoren er en sektor med stor betydning for norsk økonomi og det norske samfunnet. Arbeidstidsordningene har betydning for hvordan

arbeidskraften utnyttes, og vil derfor ha betydning for hvor effektiv driften er, og hvilke kostnader virksomhetene må forholde seg til.

For å sikre tilstrekkelige hvileperioder på land mellom oppholdsperioder ute på installasjoner på sokkelen inneholder rammeforskriften en bestemmelse om at «Den arbeidsfrie perioden mellom to oppholdsperioder skal ha en sammenhengende varighet på minst en tredel av den sist avsluttede oppholdsperioden.» (omtalt som en-tredjedelsregelen).

Utvalget er av den oppfatning at en-tredjedelsregelen er en viktig hviletidsbestemmelse først og fremst for arbeidstakere uten tariffavtale. En-tredjedelsreglen er av sikkerhetshensyn også viktig for å begrense arbeidstiden for arbeidstakere med flere arbeidsgivere. En-tredjedelsregelen kan imidlertid også ha betydning for ressursutnyttelsen når den anvendes i situasjoner hvor arbeidstakeren også er omfattet av tariffavtaler som regulerer arbeidstiden. I de tilfeller en-tredjedelsregelen pålegger arbeidstakeren en hvileperiode i løpet av en påperiode vil det kunne medføre at arbeidstakeren i løpet av et år arbeider færre timer enn det som er fastsatt i tariffavtalen.

Utvalgets flertall foreslår at en-tredjedelsregelen anvendes slik at det blir mulig med en mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften, samtidig som regelen fortsatt vil fungere som et vern for arbeidstakere uten tariffavtale, med flere arbeidsgivere eller med særlig belastende arbeidstidsordninger. *Flertallet* mener dette kan gjøres ved å bestemme at en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som er omfattet av en arbeidstidsordning som samlet sett gir bedre vern.

Flertallet legger til grunn at partene vil sørge for at arbeidstidsordningene fortsatt vil ivareta sikkerhets- og arbeidsmiljøhensyn.

Utvalgets mindretall peker på at det er særegne forhold knyttet til sikkerhet og risiko i petroleumssektoren med fare for feilhandlinger som kan resultere i storulykker og skader på personell og sårbare områder. *Mindretallet* mener videre at det er av stor betydning at bestemmelsen, som regulerer hvileperioden mellom to oppholdsperioder offshore, er enkel å forstå, anvende og håndheve. *Mindretallet* mener det er vanskelig å se at den foreslåtte bestemmelsen om at en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som er omfattet av en avtale som samlet sett gir bedre vern, vil være tilstrekkelig enkel å anvende og håndheve.

2.14 Søn- og helgedagsarbeid (kapittel 16)

Utvalget er bedt om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhetene. Et aktuelt område er reglene for søn- og helgedagsarbeid.

Utvalget har merket seg diskusjonen om økt mulighet for søn- og helgedagsarbeid, og at Stortingets flertall ikke ønsket å gjøre endringer i den generelle adgangen til søn- og helgedagsarbeid.

Med individuell fleksibilitet for øye, ser *utvalget* nærmere på enkelte sider ved dagens regler om hvor mye og ofte enkelte arbeidstakere kan arbeide på søn- og helgedager. Forbudet mot søn- og helgedagsarbeid, er ikke motivert utfra vernehensyn. Det er først og fremst begrunnet i hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og betydningen av en felles fridag som gir mulighet til samvær og sosial kontakt med familie og venner. *Utvalget* har drøftet muligheten for økt fleksibilitet uten at arbeidstakernes velferd svekkes.

Utvalget mener en felles fridag krever en samfunnsmessig koordinering som det ikke kan forventes at partene i arbeidslivet, særlig på lokalt nivå, kan oppnå. Således oppstår et klart behov for regulering i lov. *Utvalget* mener derfor at forbudet mot søn- og helgedagsarbeid i loven bør videreføres.

Utvalget mener likevel det burde være mulig å åpne for hyppigere søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere som selv ønsker det, og hvor det ut fra en helhetsvurdering av arbeidstakerens arbeidssituasjon ikke er viktige vernehensyn som taler imot. Særlig for arbeidstakere som har stor frihet til å utnytte andre tider av uken til fritid, vil det samlet sett være mindre behov for særlige begrensninger i søn- og helgedagsarbeidet.

Det er ikke hensikten med en slik mulig endring at det skal bli mer søndagsarbeid, eller at flere virksomheter enn i dag skal kunne benytte søndagsarbeid. Formålet er å øke fleksibiliteten for den enkelte arbeidstaker ved å fjerne en av lovens hindringer for tilpasninger for en begrenset gruppe. Ved å åpne for mer fleksibilitet vil enkelte grupper som ønsker å jobbe søndag i noen grad kunne erstatte arbeidstakere som ser på søndagsarbeid som en ulempe.

Utvalget mener en adgang til å arbeide hyppigere søn- og helgedager kunne vært til enkelte arbeidstakeres fordel. *Utvalget* har drøftet å regulere dette særskilt for en gruppe med lav stillingsandel. Men etter det *utvalget* har brakt på det

rene, vil et slikt forslag stride mot diskrimineringsvernet for deltidstilsatte. *Utvalget* vil derfor ikke foreslå dette.

2.15 Kveldsarbeid (kapittel 17)

Utvalget har drøftet om reglene for nattarbeid kan tilpasses bedre, slik at arbeidstakere gis nødvendig vern, samtidig som det legges til rette for mer fleksible arbeidstidsordninger. Dette kan også gi arbeidstakernes lovfestede rett til mer fleksibel arbeidstid i § 10-2 tredje ledd et tydeligere innhold. *Utvalget* har vurdert både mindre endringer for å møte spesifikke utfordringer, og endringer som er av mer prinsipiell karakter.

Utvalget foreslår ikke endringer i hva som skal regnes som nattarbeid, eller i hvilke bransjer nattarbeid skal være tillatt. *Utvalget* mener derimot at det bør gjøres enklere å legge arbeid til tiden etter klokken 21.00 også for arbeidstakere som ikke skal arbeide om natten.

Utvalget foreslår 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.

Det er viktig at lovbestemmelsen utformes slik at det er tydelig at dette kun skal skje på arbeidstakers initiativ, basert på arbeidstakers ønsker og behov, og at dette må være klart i hvert enkelt tilfelle. Samtidig skal dette også være frivillig for arbeidsgiver. Ordningen gir dermed ikke arbeidstaker en ensidig rett til å forskyve arbeidstiden. Arbeidsgiver vil ha plikt til å legge til rette for at arbeidet kan utføres innenfor den normale arbeidstiden.

Om og i hvilken grad ordningen kan praktiseres, må avklares mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det vil i tillegg være slik at tariffavtalene kan begrense muligheten til å utnytte denne individuelle løsningen.

Kapittel 3

Arbeidstidsreguleringene

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Innledning

Generelt om arbeidstidsreglene og deres formål

Arbeidsmiljølovens formål er blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet, jf. § 1-1 bokstav a. Loven skal også gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet, jf. § 1-1 bokstav d.

Arbeidstid er regulert i kapittel 10. Hovedformålet med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne ikke utsettes for unødige helsemessige eller sosiale belastninger. Arbeidstidsbestemmelsene skal også ivareta sikkerhetshensyn for å redusere risikoen for feil og ulykker, slik at arbeidstaker ikke utsetter seg selv eller andre for fare.

For å verne arbeidstakerne og sikre balansen mellom arbeid og fritid, er det fastsatt regler om arbeidstidens lengde, både daglig og ukentlig, og når på døgnet arbeidstiden kan plasseres. Videre angir arbeidstidsbestemmelsene vilkårene for å arbeide om natten og på søn- og helgedager, samt vilkårene for å arbeide overtid. Loven har også bestemmelser om daglig og ukentlig hvile, og rett til redusert arbeidstid for arbeidstakere med særlige behov.

Lovens bestemmelser er i utgangspunktet ufravikelige til ugunst for arbeidstaker. Unntak kan derfor bare avtales der den enkelte bestemmelse gir uttrykkelig adgang til dette. Loven er imidlertid ikke til hinder for at det inngås avtale om kortere arbeidstid eller andre ordninger som er til gunst for arbeidstaker.

Reglene om arbeidstid bygger på en avveining av hensynet til arbeidstakernes helse og velferd, virksomhetenes behov for effektiv og hensiktsmessig drift og samfunnets behov. Det er imidlertid vanskelig å utarbeide et sett med regler som skal ivareta disse ulike behovene fullt ut. Arbeidstidsreglene angir derfor ikke regler som skal anvendes i alle forhold, men trekker opp noen grunnrammer. Loven åpner for at det på visse vilkår kan gjøres unntak fra disse reglene enten ved tariffavtale, avtale mellom den enkelte arbeidsgiver

Boks 3.1 Sentrale begreper i arbeidsretten

Tillitsvalgte: Den eller de som er valgt av en gruppe ansatte til å være deres talsperson/representant. Det er ikke et krav at vedkommende er valgt av og blant arbeidstakere som er fagorganisert.

Tariffavtale: En avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold.

Fagforening: Enhver sammenslutning av arbeidstakere eller arbeidstakeres foreninger, når sammenslutningen har som formål å ivareta arbeidstakernes interesser overfor deres arbeidsgivere. Begrepet omfatter alt fra store landsomfattende hovedorganisasjoner, som for eksempel Landsorganisasjonen i Norge, til små husforeninger med minst to medlemmer.

Tariffbundet virksomhet: Virksomhet som selv har inngått tariffavtale med en fagforening, eller dersom det er inngått en tariffavtale mellom en fagforening og arbeidsgiverforeningen virksomheten er medlem av, og denne er blitt gjort gjeldende i virksomheten.

Fagforening med innstillingsrett: Fagforening med over 10 000 medlemmer og de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene i statlig sektor.

ver og arbeidstaker, ved samtykke gitt av tilsynene eller gjennom egne særregler i forskrifter. Innenfor lovens rammer og den enkelte arbeidstaker kan arbeidsgiver fastsette de arbeidstidsordningene som passer best for virksomheten, så fremt de ikke utsetter arbeidstakerne for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og gjør det mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Nærmere om adgangen til å inngå avtale om unntak fra hovedreglene om arbeidstid

Arbeidstidsreglene omfatter ulike sektorer og ulike typer virksomheter med til dels svært forskjellig behov. For å gjøre det mulig å etablere arbeidstidsordninger som i større grad er tilpasset forholdene i den enkelte virksomhet/bransje, og som samtidig ivaretar arbeidstakernes behov for vern, åpner regelverket for at det kan avtales ordninger som inneholder unntak fra lovens hovedregler.

Avtaler om arbeidstidsordninger med unntak fra lovens hovedregler kan inngås på flere nivåer; mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker (individuell avtale), med tillitsvalgte i virksomheter som er bundet av tariffavtale (lokal avtale) eller med en fagforening som har innstillingsrett (sentral avtale). Jo «høyere» nivå avtalen inngås på, jo mer omfattende unntak fra lovens normalregler kan avtales. Det er sammenheng mellom avtalenivå og hvilke unntak som kan avtales, noe som blant annet er begrunnet i styrkeforholdet mellom avtalepartene.

Den individuelle avtaleadgangen er begrenset. Begrunnelsen for dette er at forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver normalt vil være preget av at arbeidstakeren står i en avhengig og underordnet stilling i forhold til arbeidsgiveren.

Adgangen til å avtale unntak er større på lokalt nivå hvor partene er mer likeverdige. For å inngå en lokal avtale er det imidlertid et vilkår at virksomheten er bundet av tariffavtale. Ifølge forarbeidene var et vilkår for å benytte tillitsmannsapparatet at det var tilfredsstillende utbygd.¹ Det fremgår av forarbeidene at:

Dette vil som regel være tilfelle hvor begge parter i arbeidsforholdet er organiserte. I uorganiserte virksomheter kan forholdene være mer varierende. Departementet mener derfor at avtale med tillitsvalgte i første rekke bør benyttes til å etablere spesielle arbeidstidsordninger når virksomheten er bundet av tariffavtale.

Fagforeninger med innstillingsrett kan inngå avtale om unntak fra de fleste hovedreglene om arbeidstid. Den vidtgående avtaleadgangen er begrunnet med at partene på dette nivået er likeverdige. Med unntak av enkelte nærmere angitte krav, kan lovens regler om arbeidstid helt fravikes så fremt arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenseringer hvile eller annet passende vern, og ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og gjør det mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Nærmere om samtykke fra Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan på visse vilkår samtykke til etablering av arbeidstidsordninger som fraviker lovens rammer. Dette gjør det mulig å få etablert andre arbeidstidsordninger enn de som følger av lovens hovedregler. Tilsynenes kompetanse til å kunne gi samtykke til alternative ordninger er mer begrenset enn den avtalekompetansen som tilligger sentrale, og til dels også lokale fagforeninger. Bakgrunnen for dette er dels at arbeidstidsdirektivet setter strengere rammer for myndighetenes kompetanse enn for partenes, dels lovgivers valg med hensyn til fagforeningenes rolle.

Petroleumstilsynet har samme myndighet som Arbeidstilsynet for de deler av petroleumsvirksomheten der arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler gjelder, det vil i hovedsak si for landanleggene. Petroleumsvirksomheten til havs er unntatt fra de fleste av lovens arbeidstidsregler, jf. forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) kapittel VI. For en nærmere omtale av rammeforskriftens regler om arbeidstid, vises det til punkt 3.1.4.

I praksis vil tilsynsmyndighetenes adgang til å gi samtykke til unntak fra lovens normalregler først og fremst ha betydning innenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde. Av praktiske grunner vises det i den videre omtalen kun til Arbeidstilsynet. Men i den grad loven gjelder innen Petroleumstilsynets myndighetsområde, vil Petroleumstilsynet ha tilsvarende myndighet.

Rammer for norsk regelverk

Norge er bundet av et sett av internasjonale forpliktelser som er relevante for reguleringen av arbeidstid.

Noen av de sentrale konvensjonene er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven

¹ Ot.prp. nr. 41 (1975–76) kapittel V, punkt 4.

(lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett). Disse konvensjonene gjelder som norsk lov.

Norge har dessuten ratifisert ILO-konvensjoner og Den europeiske sosialpakt (The European Social Charter) av 18. oktober 1961, som også har betydning for den nasjonale reguleringen av arbeidstid. Det vises til punkt 3.4 for nærmere omtale av de aktuelle ILO-konvensjonene og Den europeiske sosialpakt.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ha et regelverk som ikke er i strid med EUs arbeidstidsdirektiv.² Direktivet gir således rammer for den nasjonale handlefriheten når det gjelder hvordan arbeidstiden skal organiseres. Direktivet har minimumsregler som har til formål å for-

bedre arbeidstakernes arbeidsvilkår og verne arbeidstakernes helse og sikkerhet. Arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler anses for å være i overensstemmelse med direktivet. Arbeidstidsdirektivet er et såkalt minimumsdirektiv, og på enkelte områder er de norske reglene derfor strengere enn rammene som fastsettes i direktivet. For en nærmere redegjørelse om arbeidstidsdirektivet vises det til punkt 3.5.

3.1.2 Hva er arbeidstid?

Arbeidstid

Med arbeidstid menes den tiden som arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver, jf. § 10-1 første ledd. Høyesterett har lagt til grunn at det er arbeidstid når arbeidstaker står til arbeidsgivers disposisjon for å utføre arbeidsoppgaver i henhold til arbeidsavtalen, jf. Kårstø-dommen, Rt. 2001, side 418. I denne saken var spørsmålet om den tiden det tok arbeidstakerne å bli transportert fra ytterporten og til fremmøtestedet inne på anlegget skulle regnes som arbeidstid. Retten kom til at denne transporttiden ikke kunne regnes som arbeidstid, ettersom arbeidstakerne ikke kunne sies å stå til disposisjon for å utføre arbeid i henhold til arbeidsavtalen.

Reisetid til og fra arbeidsplassen regnes i utgangspunktet ikke som arbeidstid. Når det gjelder reisetid i tilknytning til arbeidet kan dette stille seg annerledes, for eksempel ved reise mellom ulike oppdrag i løpet av arbeidsdagen.

Hvile- og spisepauser regnes som hovedregel ikke med i arbeidstiden. Dersom arbeidstaker ikke står fritt til å forlate arbeidsplassen under pausen, eller dersom det ikke finnes tilfredsstillende pauserom, regnes likevel pausen som arbeidstid. Det er videre gitt særregler for pauser som legges etter alminnelig arbeidstid, jf. § 10-9 andre ledd.

Arbeidsfri

Arbeidsfri er definert som det motsatte av arbeidstid, det vil si «den tid arbeidstaker ikke står til disposisjon for arbeidsgiver», jf. § 10-1 andre ledd. Dersom arbeidstaker må oppholde seg på arbeidstedet vil vedkommende normalt anses for å stå til arbeidsgivers disposisjon. Dette gjelder selv om arbeidstaker i lengre perioder er fritatt fra arbeidsplikt og har mulighet til å hvile eller sove. I en dom fra EF-domstolen (C-151/02), som gjaldt tolkning av hva som er arbeidstid i arbeidstidsdirektivets forstand, slo domstolen fast at vakttje-

Boks 3.2 Hva bestemmer arbeidstiden

Arbeidstiden blir bestemt i arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker. Arbeidsavtalen kan vise til bestemmelser om arbeidstid i en tariffavtale.

Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidstidsordningen være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Loven setter grenser for omfang og tidspunkt for arbeidstiden.

Det kan avtales unntak fra lovens hovedregler mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte eller en sentral fagforening. Arbeidsgiver og arbeidstaker/tillitsvalgte/fagforening står alltid fritt til å avtale mer gunstig arbeidstid enn de rammene som loven fastsetter.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan gi samtykke til at arbeidstiden organiseres på en annen måte enn det som følger av hovedreglene i loven. Arbeidsmiljøloven setter likevel grenser for hvor mye arbeidstiden kan utvides gjennom avtale eller ved samtykke fra Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet.

Norge har ratifisert flere internasjonale konvensjoner som setter grenser for vår regulering av arbeidstiden. Den viktigste av disse er EUs arbeidstidsdirektiv, som også gjelder for Norge gjennom EØS-avtalen.

² Europa-parlamentets og rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

neste hvor arbeidstakeren oppholder seg på arbeidsstedet fullt ut skal anses som arbeidstid. Dette gjaldt selv om arbeidstakeren i dette tilfellet hadde anledning til å hvile i de periodene hvor det ikke var påkrevd å arbeide. I de tilfellene hvor arbeidstaker ikke må oppholde seg på arbeidsstedet, men likevel er tilgjengelig for arbeidsgiver, må det vurderes konkret om arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver.

Flere arbeidsforhold

Arbeidstidsbestemmelsene gjelder innen den enkelte arbeidsgivers virksomhet. Dette innebærer at loven ikke er til hinder for at arbeidstaker kan ha flere arbeidsgivere, og at arbeidstiden sammenlagt blir lengre enn det er adgang til for den enkelte virksomhet. Arbeidstaker kan imidlertid ikke utføre ulike oppgaver eller inneha forskjellige stillinger for samme arbeidsgiver uten at arbeidstidsbestemmelsene overholdes.

3.1.3 Hvem gjelder arbeidstidsreglene for?

I utgangspunktet gjelder arbeidsmiljøloven for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere, jf. § 1-2 første ledd. Visse typer virksomheter, og dermed arbeidstakerne i disse, er unntatt fra loven i sin helhet. Dette gjelder sjøfart, fangst og fiske, og militær luftfart som er omfattet av luftfartsloven.

Arbeidstiden for enkelte grupper arbeidstakere, som ellers er omfattet av loven, er regulert gjennom andre regler enn de som følger av kapittel 10. For barn og ungdom er arbeidstiden særskilt regulert i kapittel 11, og noen yrkesgrupper har arbeidstiden regulert i forskrifter.

3.1.3.1 Unntak gjennom forskrift

- Flygende personell i sivil luftfart er unntatt fra arbeidstidsreglene. Arbeidstiden for flygende personell i sivil luftfart er regulert i forskrift 2. juli 2002 nr. 767 om arbeidstid for flygende personell og forskrift 30. desember 2004 nr. 1817 om arbeidstid med mer for besetningsmedlemmer i sivile luftfartøyer.
- Det er fastsatt særlige arbeidstidsregler for petroleumsvirksomheten til havs, jf. § 1-3 og forskrift av 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).

I henhold til rammeforskriften for petroleumssektoren er det blant annet andre grenser for den alminnelige arbeidstiden, med en

daglig arbeidstid på 12 timer og gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid på 36 timer. Det er videre fastsatt egne regler om daglig hvile; utgangspunktet er at arbeidstaker skal ha en arbeidsfri periode på minst 11 timer daglig, men denne kan reduseres til 8 timer dersom arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserte hvileperioder, eventuelt annet passende vern. Også rammene for daglig overtid er særskilt regulert; den samlede arbeidstiden skal ikke overstige 16 timer i løpet av 24 timer. I tillegg er det egne regler for nattarbeid, både når det gjelder vilkårene for slikt arbeid og hvilken tid på døgnet som regnes som natt.

For å sikre arbeidstakerne tilstrekkelige hvileperioder på land mellom oppholdsperioder til havs, fastsetter rammeforskriften at den arbeidsfrie perioden mellom to oppholdsperioder skal ha en sammenhengende varighet på minst en tredjedel av den sist avsluttede oppholdsperioden.

- Arbeidstiden for arbeid som utføres i arbeidstakers hjem reguleres av forskrift 5. juli 2002 nr. 715 om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem, jf. § 1-5 første ledd. Med arbeid som utføres i arbeidstakers hjem menes for eksempel organisert hjemmearbeid/hjemmekontor. Hjemmearbeid av kortvarig eller tilfeldig art omfattes med andre ord ikke.
- Arbeidstiden for arbeidstaker som utfører husarbeid, tilsyn eller pleie i arbeidsgivers hjem er regulert i forskrift 5. juli 2002 nr. 716 om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold, jf. § 1-5 andre ledd.

Kongen kan gi forskrift om at deler av den offentlige forvaltning, helt eller delvis skal unntas fra loven når virksomheten er av så særegen art at den vanskelig lar seg tilpasse lovens bestemmelser, jf. § 1-2, fjerde ledd. Dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse arbeidstidsbestemmelsene, kan departementet i forskrift fastsette særlige regler og gjøre unntak fra disse, jf. § 10-12 åttende ledd. Adgangen som følger av disse forskriftene er benyttet til å fastsette følgende forskrifter, som helt eller delvis unntar bestemte grupper arbeidstakere fra arbeidstidsbestemmelsene:

- Midlertidig forskrift 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger
- Forskrift 10. juni 2005 nr. 543 om arbeidstid for sjåførere og andre innenfor vegtransport
- Forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid

og arbeidstakergrupper. Forskriften omfatter utenriksstasjoner under Utenriksdepartementet, forsvarrets øvingsvirksomhet og virksomheter som betjener Forsvaret i tilknytning til feltmessig øvingsvirksomhet, kommunalt brannvesen, kirkelig betjening og betjening ved kino og teatre, polititjenestemenn og feltarbeid ved Statens Kartverk.

- Midlertidig forskrift 27. juni nr. 459 om unntak fra arbeidsmiljøloven § 10-8 fjerde ledd for flygeledere
- Forskrift 3. juli 2008 nr. 783 om arbeidstid mv. for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetrafikk
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 873 om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for polititjenestemenn mv. I forskriften er det blant annet gitt regler om forkortet hviletid, slik at det i tilknytning til overtidsarbeid mellom ordinært arbeid/aktive tjenestesett tillates at den daglige arbeidsfrie perioden kan være kortere enn 11 timer, men ikke kortere enn 8 timer. Forutsetningen for slik kortere hvile, er at arbeidet er nødvendig for å dekke oppgaver som må utføres. Det er også åpnet for at den arbeidsfrie perioden kan være kortere enn 8 timer i særlig angitte tilfeller. Dette gjelder dersom det ikke har vært mulig å skaffe annet mannskap i tide og dersom arbeidet må utføres for å verne liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier, for å unngå fare for bevisforspillelse i alvorlige saker eller dersom oppdraget vil kunne avsluttes innen en time. Videre regulerer forskriften krav til kompensierende hvile. Polititjenestemenn er dessuten delvis unntatt fra lovens regler om overtid.

3.1.3.2 Unntak som følger av stillingens art

Arbeidstaker som har en ledende eller en særlig uavhengig stilling er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene, jf. § 10-12 første og andre ledd. Bakgrunnen for at disse to gruppene av arbeidstakere er unntatt, er at de utfører en type arbeid som krever stor fleksibilitet og at det dermed er uensiktsmessig at tidsregistrering og arbeidstidsregler kommer til anvendelse.

Ledende stilling

Etter § 10-12 første ledd er arbeidstaker som har en ledende stilling unntatt fra lovens bestemmelser om arbeidstid. Unntaket for arbeidstakere i ledende stilling er en videreføring av arbeidsmiljøloven av 1977 § 41 bokstav a om unntak for

arbeid av ledende art og arbeid av andre som har en særlig selvstendig stilling innen virksomheten. Det fulgte av denne bestemmelsen at unntaket ikke gjaldt for arbeidsledere og andre i liknende stillinger som i arbeidstida følger dem de er satt til å lede.

I henhold til forarbeidene tok unntaket sikte på arbeidstakere med klare lederfunksjoner. Som eksempler nevnes «...disponenter, avdelingssjefer, kontorsjefer, overingeniører og andre som har et større ansvar og/eller i særlig grad kan treffe selvstendige avgjørelser, og som selv må vurdere og avgjøre behovet for egen arbeidsinnsats».³ Det avgjørende for om en arbeidstaker faller inn under unntaket, er den faktiske stilling og funksjon vedkommende har i virksomheten, og dette må vurderes konkret. Hvilken tittel arbeidstakeren har, er av underordnet betydning.

Om vedkommende selv kan kontrollere egen arbeidstid vil være et relevant moment i vurderingen. Det vil for eksempel ikke være naturlig å unnta en arbeidstaker som er underlagt fast kontroll av arbeidstiden, selv om vedkommende har visse lederfunksjoner.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven av 2005 knyttes videreføringen av unntaksadgangen for ledende stilling til «arbeidstakere med særlig ledende stilling».⁴

Særlig uavhengig stilling

Arbeidstakere som har en særlig uavhengig stilling er heller ikke omfattet av arbeidstidsbestemmelsene, jf. § 10-12 andre ledd. Dette unntaket omfatter arbeidstakere som ikke har lederfunksjoner, men som likevel har en overordnet og ansvarsfull stilling.

For å ha en særlig uavhengig stilling er det ikke nok at arbeidstaker kan kontrollere egen arbeidstid og/eller har fleksibel arbeidstid. Ifølge forarbeidene må stillingen også innebære en tydelig og åpenbar selvstendighet eller uavhengighet, både når det gjelder hvordan arbeidsoppgavene skal organiseres, gjennomføres og til hvilken tid de skal utføres.⁵ Dette innebærer etter forarbeidene blant annet at det er opp til arbeidstakeren selv å prioritere sine oppgaver, bestemme hva han eller hun skal gjøre og hva som skal delegeres til andre.

I henhold til lovens forarbeider vil for eksempel deltagelse i et prosjektarbeid ikke i seg selv

³ Ot.prp. nr. 41 (1975–76) kapittel VIII.

⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.2.2.

⁵ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.2.2.

være tilstrekkelig til å falle inn under unntaket. Selv om denne typen arbeidsform ofte vil innebære en stor grad av frihet, vil prosjektet i praksis likevel styres av omgivelsene og da særlig utviklingen i prosjektet. Den nærmere vurderingen av om en arbeidstaker faktisk har en særlig uavhengig stilling må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering.

Dette er en videreføring av unntaket for arbeidstakere med særlig selvstendig stilling som gjaldt etter 1977-loven, slik at også forarbeidene til denne vil være relevante ved vurderingen av om en arbeidstaker har en særlig uavhengig stilling.⁶

Krav til forsvarlig arbeidstidsordning

Selv om de to ovennevnte arbeidstakergruppene er unntatt fra lovens regler om arbeidstid, skal de likevel sikres arbeidstidsordninger som er forsvarlige. De er derfor omfattet av bestemmelsen i § 10-2 første ledd som stiller krav om at arbeidstidsordningen skal være slik at arbeidstaker ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhets hensyn.

Videre er de omfattet av bestemmelsene i § 10-2 andre og fjerde ledd som på visse vilkår gir rett til fritak fra nattarbeid og redusert arbeidstid.

3.1.4 Ulike nivåer for unntak fra arbeidstidsbestemmelsene

Som nevnt innledningsvis kan det bare avtales unntak fra lovens hovedregler der den enkelte bestemmelse uttrykkelig åpner for dette. I flere av lovens bestemmelser er det gitt en slik avtaleadgang. Det kan inngås avtale på individuelt nivå, lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet eller med fagforening med innstillingsrett, og med ulike rammer for hva som avtales på det enkelte nivå.

Individuell avtale

I arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker reguleres forhold av vesentlig betydning for arbeidsforholdet, herunder avtales gjerne hvor mye og når arbeidstakeren skal arbeide. Det ligger i avtalens natur at avtalen ikke kan stride mot ufravelige lovbestemmelser. Den individuelle avtalen kan heller ikke stride mot tariffavtale dersom det foreligger en tariffavtale som er bindende for begge parter.

Loven åpner for at det kan inngås avtale mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker om mindre unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Hva det kan inngås avtale om er nærmere omtalt under hvert enkelt tema.

Lokal avtale

Det kan inngås avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundne virksomheter om fravik fra en rekke arbeidstidsbestemmelser.

Når det gjelder hvem som skal regnes for å være «tillitsvalgte», følger det av forarbeidene at dette må avgjøres etter en fortolkning av den enkelte bestemmelse.⁷ Det uttales her at:

Det avgjørende skal fortsatt være om de arbeidstakere som berøres av de konkrete spørsmål det er tale om, er representert. Departementet presiserer at termen «tillitsvalgt» ikke skal forstås snevert som bare representanter for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger/fagforbund og som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. Det kan også være tale om representanter for en fast eller ad-hoc sammenslutning av to eller flere personer uten organisasjonsmessig tilknytning (husforening). Begrepet kan i tillegg omfatte andre valgte representanter for arbeidstakere som ikke er fagforeningsmedlemmer.

Betegnelsen «tariffbundet virksomhet» brukes om virksomheter som selv har inngått tariffavtale med en fagforening, eller dersom det er inngått en tariffavtale mellom en fagforening og arbeidsgiverforeningen virksomheten er medlem av, og denne er blitt gjort gjeldende i virksomheten. Medlemskap i en arbeidsgiverforening fører som regel ikke i seg selv til at virksomheten blir tariffbundet. Normalt må det foreligge en særskilt avtale om å gjøre tariffavtalen gjeldende.

Hvilke unntak som kan avtales på dette nivået omtales under det enkelte tema.

Sentral avtale

Arbeidsgiver og fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven, det vil si med mer enn 10 000 medlemmer og de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene i statlig sektor, har en svært vid adgang til å avtale unntak fra arbeidstidsreglene.

⁶ Ot.prp. nr. 41 (1975–76) kapittel VIII.

⁷ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 9.4.6.

Med visse unntak, kan det på dette nivået avtales arbeidstidsordninger som fraviker de fleste bestemmelsene i arbeidstidskapitlet, jf. § 10-12 fjerde ledd. Loven gir imidlertid noen begrensninger: Dersom det avtales unntak fra bestemmelsene om daglig og ukentlig hvile, eller lengden for nattarbeid, skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller der dette ikke er mulig, annet passende vern. Bruk av overtid etter en slik tariffavtale forutsetter dessuten at vilkårene for overtid i § 10-6 første ledd er oppfylt, og at arbeidstaker i det enkelte tilfelle samtykker til overtidsarbeidet. Det stilles også krav til individuelt samtykke når det inngås tariffavtale om en samlet gjennomsnittlig arbeidstid på over 48 timer i løpet av sju dager i løpet av ett år.

Ved samtykke

Arbeidstilsynet kan gi samtykke til ulike arbeidstidsordninger som fraviker hovedreglene om arbeidstid. Etter § 10-12 syvende ledd kan Arbeidstilsynet gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker lovens hovedregler for daglig og ukentlig hvile, samt grensen på 13 timer i § 10-5 tredje ledd for helse- og omsorgsarbeid, samt vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter.

For en nærmere omtale av hva det ellers kan gis samtykke til, vises det til omtalen under det enkelte tema.

Force majeure-tilfeller

Arbeidstiden kan fravikes for arbeid som på grunn av naturhendelser, ulykke eller andre uforutsette begivenheter må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom (såkalte force majeure-tilfeller), jf. § 10-12 tredje ledd.

Dette er imidlertid en snever unntaksbestemmelse som kun kommer til anvendelse i force majeure-situasjoner. Dersom denne unntaksmuligheten blir benyttet, skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

3.1.5 Arbeidsavtale, arbeidstidsoversikt og arbeidsplan

I det følgende gis en oversikt over arbeidsmiljølovens regler om arbeidstidens lengde og plasseringen av den. Det følger av § 10-2 første ledd at arbeidstidsordningene skal utformes slik at sikkerheten kan ivaretas og arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belast-

ninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhets hensyn. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at arbeidstidsordningene er forsvarlige, og som må foreta en risikovurdering. Bestemmelsen i § 10-2 første ledd innebærer en generell begrensning som kommer i tillegg til de spesifikke begrensningene i bestemmelsene om arbeidstidens lengde og plassering.

Krav til arbeidsavtalen

Det følger av § 14-6 at arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet, herunder en beskrivelse av arbeidet eller arbeidstakerens tittel, stilling eller arbeidskategori, jf. bokstav c.

Videre skal lengde og plassering av den avtalte daglige og ukentlige arbeidstid, lengde på pauser og avtale om særlig arbeidstidsordning etter § 10-2 andre, tredje og fjerde ledd fremgå, jf. § 14-6 bokstav j til l. Når det gjelder plasseringen av daglig og ukentlig arbeidstid, fremgår det av forarbeidene at det vil være den gjennomsnittlige normale arbeidsdagen/uken som må angis.⁸ Der arbeidstaker som en fast ordning arbeider til ulike tider på døgnet og på søndager, må dette gå frem av arbeidsavtalen. Videre er det forutsatt at det skal framkomme hvilke ordninger for gjennomsnittsberegning som avtales. Det innebærer at arbeidsavtalen også må fastsette, eller gi grunnlag for arbeidstaker til å beregne, når i året de enkelte uker med lengre eller kortere arbeidstid faller.

Arbeidsavtalen skal også inneholde opplysninger om eventuelle tariffavtaler som regulerer arbeidsforholdet, og dersom avtale er inngått av parter utenfor virksomheten skal det fremgå hvem som er tariffparter, jf. bokstav m.

Oversikt over arbeidstiden

Det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet, og oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte, jf. § 10-7.

Formålet med denne bestemmelsen er at virksomheten selv skal ha nødvendig oversikt over arbeidstiden, samt at tilsynsmyndigheten skal kunne kontrollere at arbeidstidsbestemmelsene overholdes. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at en slik oversikt til enhver tid foreligger. Arbeidsgiver har valgfrihet med hensyn til hvordan arbeidstiden kontrolleres og hvordan oversikten systematiseres. Bestemmelsen er for eksem-

⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.4.3.

pel ikke til hinder for at de ansatte selv rapporterer hva de har arbeidet utover alminnelig arbeidstid.

Arbeidsplan

Dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide, jf. § 10-3. Arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. Dersom ikke annet fremgår av tariffavtale, skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelsen. Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne. Bestemmelsen om arbeidsplan skal ivareta arbeidstakernes behov for forutberegnelighet for når de skal arbeide.

Døgn-, uke- og årskille

Flere av lovens arbeidstidsbestemmelser innebærer begrensninger per døgn, uke og år. Loven angir måleperiodene som 24 timer, syv dager og 52 uker, men fastsetter ikke nærmere regler for beregningen. Dette innebærer at det er opp til arbeidsgiver å fastsette når de ulike periodene skal regnes fra. Det er imidlertid ikke anledning til å stadig forskyve eller endre utgangspunktet for beregningen av en av de nevnte periodene.

3.1.6 Arbeidstidens lengde og plassering

3.1.6.1 Alminnelig arbeidstid

Den alminnelige arbeidstidens lengde er regulert i § 10-4. Hovedregelen er at alminnelig arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer, og 40 timer i løpet av syv dager, jf. § 10-4 første ledd. Fra dette er det gitt flere unntak som både kan gi kortere og lengre alminnelig arbeidstid.

Passivt arbeid

Ved passivt arbeid eller beredskapsvakt tillates lengre daglig og ukentlig alminnelig arbeidstid.

For arbeid som helt eller i det vesentlige er av passiv karakter, kan arbeidstiden forlenges med halvparten av de passive periodene, men ikke mer enn to timer i løpet av 24 timer og ti timer i løpet av syv dager, jf. § 10-4 andre ledd. Passivt arbeid karakteriseres gjerne som hvilende vakt, for eksempel en sovende nattevakt. Passivt arbeid kan også innebære at arbeidstakeren er fritatt for

aktivt arbeid, bortsett fra kortvarige eller tilfeldige avbrytelser. Under slike vakter kan arbeidstaker for eksempel lese, hvile og sove. Det kreves således et betydelig innslag av passivitet for å omfattes av denne bestemmelsen. Presiseringen av at arbeidet helt eller i det vesentlige må være av passiv karakter utelukker tilfeller hvor arbeidet i perioder er passivt, men hvor det stadig er avbrytelser med aktivt arbeid. Bestemmelsen kommer til anvendelse dersom arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsstedet eller et annet sted som arbeidsgiver anviser.

Arbeidstilsynet kan gi samtykke til at arbeidstiden forlenges ytterligere for særlig passivt arbeid, men arbeidstiden må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av syv dager.

Beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet

Når det gjelder beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet, skal som hovedregel minst 1/7 av vaktens regnes med i den alminnelige arbeidstiden, avhengig av hvor belastende arbeidstidsordningen er. Beredskapsvakt er ikke arbeidstid, men deler av vakttiden regnes med i den alminnelige arbeidstiden. Beredskapsvakt omtales ofte som hjemmevakt, og er en form for vaktordning der arbeidstaker må være tilgjengelig for å kunne utføre arbeid. Det er ikke nødvendigvis et krav at arbeidstakeren befinner seg hjemme, men vedkommende må være tilgjengelig for arbeidsgiver. Bestemmelsen åpner for at arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan avtale en annen beregning ved skriftlig avtale, jf. § 10-4 tredje ledd. Etter krav fra arbeidsgiver eller arbeidstakernes tillitsvalgte, kan Arbeidstilsynet fastsette en annen beregningsmåte dersom lovens beregning av arbeidstiden vil virke urimelig.

Kortere ukentlig alminnelige arbeidstid

Loven fastsetter kortere ukentlig arbeidstid for arbeidstakere som har belastende arbeidstidsordninger.

Etter § 10-4 fjerde ledd må den alminnelige arbeidstiden ikke overstige 38 timer i løpet av syv dager for:

- døgnkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid
- arbeid på to skift som regelmessig drives på søn- og helgedager, og sammenlignbart turnusarbeid som regelmessig drives på søn- og helgedager

- arbeid som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag
- arbeid som hovedsakelig drives om natten

Med døgnkontinuerlig skiftarbeid menes en arbeidstidsordning hvor driften i virksomheten går sammenhengende døgnet rundt, men med stans i helgene. Driften dekkes av flere arbeidstakere eller skiftlag som avløser hverandre i løpet av døgnet. Hver arbeidstaker har vanligvis like mange av hver type skift i løpet av skiftperioden.⁹

Videre følger det av § 10-4 femte ledd at alminnelig arbeidstid ikke må overstige 36 timer i løpet av syv dager for:

- helkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid
- arbeid under jord i gruver, tunneldrift og utsprenning av bergrom under jord.

Helkontinuerlig skiftarbeid kjennetegnes av at arbeidet holdes i gang sammenhengende døgnet og uken rundt, også i helgene, uten avbrytelser. Driften dekkes av flere arbeidstakere eller skiftlag som avløser hverandre i løpet av døgnet og uken. Hver arbeidstaker har vanligvis like mange av hver type skift eller vakt på formiddag, ettermiddag og natt i løpet av skiftperioden, og det arbeides også på søndager.

For tredelt skift- og turnusarbeid som ikke faller inn under bestemmelsene i § 10-4 fjerde eller femte ledd, og som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag, reduseres den alminnelige arbeidstiden etter første ledd ved at hver time arbeidet på søn- og helgedag, jf. § 10-10 første ledd, regnes lik 1 time og 10 minutter, og hver time arbeidet om natten, jf. § 10-11 første ledd, regnes lik 1 time og 15 minutter, ned til 36 timer i løpet av sju dager. Den alminnelige arbeidstiden må uansett ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.

3.1.6.2 Gjennomsnittsberegning

Loven åpner for at den alminnelige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes, jf. § 10-5. Gjennomsnittsberegning innebærer en annen og mer fleksibel fordeling av arbeidstiden over bestemte perioder, slik at det er mulig å arbeide mer i noen perioder, og mindre i andre perioder. Den alminnelige arbeidstiden må i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt holdes innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid i § 10-4.

Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden kan gjøres ved:

- Individuell avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, jf. § 10-5 første ledd; Arbeidstaker og arbeidsgiver kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden kan forlenges opp til ti timer i løpet av 24 timer og 50 timer i løpet av syv dager. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 48 timer i løpet av syv dager i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Avtale om gjennomsnittsberegning etter denne bestemmelsen kan ikke inngås med arbeidstaker som er midlertidig ansatt med grunnlag i § 14-9 første ledd bokstav f.
- Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale, jf. § 10-5 andre ledd; Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden kan forlenges opp til 12,5 timer i løpet av 24 timer og 54 timer i løpet av syv dager. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Ved inngåelse av avtale som innebærer at daglig, alminnelige arbeidstid overstiger 10 timer, skal det legges særlig vekt på hensynet til arbeidstakerens helse og velferd.
- Samtykke fra Arbeidstilsynet, jf. § 10-5 tredje ledd; Arbeidstilsynet kan samtykke til at den alminnelige arbeidstiden forlenges opp til 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av syv dager. Den alminnelige arbeidstid kan likevel ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Over en periode på 26 uker må den alminnelige arbeidstiden ikke bli lenger enn det som følger av § 10-4. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

3.1.6.3 Overtid og merarbeid

Vilkår, drøftingsplikt og betaling

Arbeid utover lovens grense for alminnelig arbeidstid regnes som overtid, jf. § 10-6 andre ledd. Med alminnelig arbeidstid menes her den arbeidstiden som følger av bestemmelsen i § 10-4.

Den avtalte arbeidstiden kan ofte være kortere enn den alminnelige arbeidstiden etter loven. Flertallet av norske arbeidstakere har for eksem-

⁹ NOU 1979: 56 Skift- og turnusarbeid.

Tabell 3.1 Oversikt over adgangen til å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden

	Maksimal alminnelig arbeidstid per dag inntil	Maksimal alminnelig arbeidstid per uke inntil	Tidsperiode for gjennomsnittsberegning av arbeidstid etter 10-4
Individuell avtale, § 10-5 første ledd	10 timer	48 timer/8 uker Ikke over 50 timer i noen enkelt uke	52 uker
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale, § 10-5 andre ledd	12,5 timer	48 timer/8 uker Ikke over 54 timer noen enkelt uke	52 uker
Samtykke fra Arbeids-tilsynet § 10-5 tredje ledd	13 timer	48 timer/8 uker Ikke begrensning på den enkelte uke	26 uker
Tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, § 10-12 fjerde ledd	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser	Ingen faste grenser

pel en ukentlig avtalt arbeidstid på 37,5 timer. Arbeid utover avtalt arbeidstid som ikke overstiger grensen for alminnelig arbeidstid etter loven omtales gjerne som «merarbeid». For arbeidstakere i redusert stilling betyr dette at arbeid opp til lovens grenser for alminnelig arbeidstid regnes som merarbeid og ikke overtid.

Vilkåret for å benytte både merarbeid og overtid er at det foreligger et «særlig og tidsavgrenset behov», jf. § 10-6 første ledd. I dette ligger det at arbeid utover avtalt arbeidstid ikke kan benyttes som en fast ordning. Før mer- eller overtidarbeid iverksettes skal arbeidsgiver, dersom det er mulig, drøfte nødvendigheten med arbeidstakernes tillitsvalgte.

For overtidarbeid skal det betales et overtids tillegg på minst 40 prosent, jf. § 10-6 ellefte ledd. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan også inngå skriftlig avtale om at overtidstimer helt eller delvis skal tas ut i form av arbeidsfri, jf. § 10-6 tolvte ledd. Overtidstillegget skal imidlertid alltid utbetales, og kan ikke tas ut som arbeidsfri.

Grenser for overtid

Loven setter også begrensninger for lengden av daglig, ukentlig og årlig overtid.

Etter § 10-6 fjerde ledd kan arbeidsgiver pålegge arbeidstaker å jobbe overtid inntil:

- ti timer i løpet av sju dager
- 25 timer i fire sammenhengende uker

- 200 timer innenfor en periode på 52 uker.

Etter § 10-6 femte ledd kan det inngås skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet om utvidede rammer for overtidsarbeidet slik at det kan arbeides inntil:

- 20 timer i løpet av syv dager
- 50 timer i løpet av fire sammenhengende uker
- 300 timer innenfor en periode på 52 uker.

Etter § 10-6 sjette ledd kan Arbeidstilsynet i særlige tilfeller gi tillatelse til utvidede rammer for overtidsarbeid slik det kan arbeides inntil:

- 25 timer i løpet av syv dager
- 200 timer innenfor en periode på 26 uker.

Dersom virksomheten fremmer søknad om overtid innenfor rammen i femte ledd, skal årsaken til at det ikke er inngått avtale med de tillitsvalgte alltid oppgis. Arbeidstilsynet skal i sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

Arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett kan avtale utvidet overtidarbeid forutsatt at arbeidstidsordningen ikke utsetter arbeidstaker for uheldige fysiske og psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Bruk av overtid forutsetter imidlertid at vilkårene for overtidsarbeid i § 10-6 første ledd er oppfylt, det vil si at det er et særlig og tidsavgrenset behov for det, jf. § 10-12 fjerde ledd.

Tabell 3.2 Grensene for overtid

Periode/Grunnlag	Per syv dager	Per fire uker	Per 52 uker
Pålagt overtid, § 10-6 fjerde ledd	10 timer	25 timer	200 timer
Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale, § 10-6 femte ledd	20 timer	50 timer	300 timer
Tillatelse fra Arbeidstilsynet, jf. § 10-6 sjette ledd	25 timer	Ingen fast grense	200 timer per 26 uker (400 timer per 52 uker)
Tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, jf. § 10-12 fjerde ledd	Ingen fast grense	Ingen fast grense	Ingen fast grense

Krav til samtykke

Overtidsarbeid utover rammene i § 10-6 fjerde ledd, det vil si overtid som krever skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet, tillatelse fra Arbeidstilsynet eller avtale med fagforening med innstillingsrett, kan bare pålegges arbeidstakere som i det enkelte tilfellet har sagt seg villig til det, jf. § 10-6 syvende ledd og § 10-12 fjerde ledd. Det stilles ingen krav til begrunnelse for ikke å gi slikt samtykke.

Samlet arbeidstid

Loven setter også grenser for den samlede arbeidstiden, det vil si summen av alminnelig arbeidstid og overtid. Samlet arbeidstid skal ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer eller 69 timer i løpet av syv dager, jf. § 10-6 åttende ledd. Videre begrenses samlet arbeidstid av at den gjennomsnittlige arbeidstid per uke ikke skal overstige 48 timer i løpet av en periode på åtte uker.

Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale unntak fra grensen på 13 timer, men slik at den samlede arbeidstiden ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer, jf. § 10-6 niende ledd. Arbeidstaker skal i så fall sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

3.1.6.4 Rett til fritak

Arbeidstaker har rett til å bli fritatt fra å utføre arbeid utover avtalt arbeidstid når vedkommende av helsemessige eller vektige sosiale grunner ber om det, jf. § 10-6 tiende ledd. Fritaket gjelder både pålagt merarbeid, altså arbeid utover avtalt arbeidstid, og overtidarbeid. Det må i slike tilfel-

ler fortas en interesseavveining, der arbeidstakers fritaksgrunner må veies opp mot de ulempene fritaket vil påføre virksomheten og andre ansatte som eventuelt må utføre overtidarbeidet i stedet for arbeidstakeren som fritas. Det følger av forarbeidene at helsemessige grunner i prinsippet vil være absolutt fritaksgrunn. Som sosiale fritaksgrunner regnes blant annet pass av mindre barn og deltagelse i større familiebegivenheter.¹⁰

Arbeidsgiver plikter også ellers å fritta arbeidstaker som ber om det, når arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre.

3.1.6.5 Daglig og ukentlig arbeidsfri

Loven har regler om både daglig og ukentlig arbeidsfri. Arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer, og denne arbeidsfrie perioden skal plasseres mellom to hovedarbeidsperioder, jf. § 10-8 første ledd.¹¹

Videre skal arbeidstaker ha en sammenhengende arbeidsfri periode på 35 timer i løpet av syv dager, som så vidt mulig skal omfatte søndag, jf. § 10-8 andre ledd og fjerde ledd. Loven er ikke til hinder for at den arbeidsfrie perioden legges i henholdsvis begynnelsen og slutten på en syvdagersperiode, slik at det kan arbeides i nærmere to sammenhengende uker uten ukehvile.

¹⁰ Ot.prp. nr. 41 (1975–76) kapittel VIII.

¹¹ Det følger av forarbeidene (Ot.prp. nr. 91 (2005–2006)) at begrepet «hovedarbeidsperioder» er tatt inn for å tydeliggjøre at det ikke er anledning til å plassere den arbeidsfrie perioden i forkant og etterkant av to arbeidsperioder. «Hovedarbeidsperiode» vil være sammenfallende med arbeidsperiode i de tilfeller arbeidsdagen ikke deles opp. Dersom arbeidsdagen er delt, skal den arbeidsfrie perioden ikke komme mellom disse arbeidsperiodene. De to arbeidsperiodene må da vurderes samlet som en hovedarbeidsperiode.

Boks 3.3

Tabell 3.3 Eksempel på maksimal samlet arbeidstid ved individuell avtale om gjennomsnittsberegning, og pålagt overtid

Uke	1	2	3	4	5	6	7	8	Sum 8 uker
Gjennomsnittsberegning	40	40	50	50	50	50	40	14	334 ¹
Maksimalt 50 timer per uke, § 10-5(1)									
Overtid	0	5	10	10	10	10	5	0	50
Maksimalt 10 timer per uke, 25 timer per 4 uker, § 10-6(4)									
Samlet arbeidstid	40	45	60	60	60	60	45	14	384
Maksimalt 48 timer i snitt i løpet av 8 uker, § 10-6 (8)									

¹ 14 timer må avspaseres senere i året for å komme ned på et snitt på 40 timer per år.

Tabell 3.4 Eksempel på maksimal samlet arbeidstid ved lokal avtale om gjennomsnittsberegning, og lokal avtale om overtid

Uke	1	2	3	4	5	6	7	8	Sum 8 uker
Gjennomsnittsberegning	40	40	54	54	54	54	28	0	324 ¹
Maksimalt 54 timer, § 10-5 (2)									
Overtid	0	0	15	15	15	15	0	0	60
Maksimalt 20 timer per uke, 50 timer per fire uker § 10-6 (5) ²									
Samlet arbeidstid	40	40	69	69	69	69	28	0	384
Maksimalt 69 timer en enkelt uke, 48 timer i snitt i løpet av 8 uker, § 10-6 (8)									

¹ 4 timer må avspaseres senere i året for å komme ned på et snitt på 40 timer per år.

² Overtidsgrensene utnyttes ikke maksimalt i eksempelet på grunn av grensen på maksimalt 69 timer samlet arbeidstid.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om unntak fra reglene om daglig arbeidsfri, men ikke kortere enn åtte timer i løpet av 24 timer, jf. § 10-8 tredje ledd. Grensen på åtte timer gjelder likevel ikke når arbeid utover avtalt arbeidstid, eller arbeid ved utkalling under beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser. Også i virksomhet som ikke er bundet av tariffavtale, kan arbeidstaker og arbeidstakernes representanter på samme vilkår skriftlig avtale arbeid i den arbeidsfrie perioden når dette er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser, jf. § 10-8 tredje ledd.

Det kan også inngås lokal skriftlig avtale om unntak fra reglene om ukentlig arbeidsfri, men

ikke kortere enn 28 timer i løpet av syv dager, jf. § 10-8 tredje ledd.

Slike avtaler om forkortet daglig eller ukentlig arbeidsfri kan bare inngås dersom arbeidstaker sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller hvis det ikke er mulig, annet passende vern. Når det gjelder hva som ligger i «tilsvarende kompenserende hvileperioder» følger det av forarbeidene at dette må vurderes konkret i forhold til hvilken bestemmelse det er tale om å gjøre unntak fra og hvordan unntaket skal gjennomføres.¹² EU-domstolen har slått fast at den kompenserende hvileperioden må komme umiddelbart etter de arbeidsperiodene som den skal kompensere for. Videre slås det fast at den kompenserende hvi-

¹² Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 25.

Boks 3.4

Flere av arbeidstidsbestemmelsene ble endret med virkning fra 1. juli 2015. Her følger en oversikt over hvilke bestemmelser som er endret,

hvordan reglene var før lovendringene og hva endringene går ut på.

	Før 1. juli 2015	Etter 1. juli 2015
Individuell avtale om gjennomsnittsberegning, jf. § 10-5 første ledd	9 timer per dag 48 timer per uke	10 timer per dag 48 timer per uke, kan gjennomsnittsberegnes, maks 50 timer i en enkelt uke Slik avtale kan ikke inngås med arbeidstaker som er midlertidig ansatt med grunnlag i § 14-9 første ledd bokstav f
Lokal avtale om gjennomsnittsberegning, jf. § 10-5 andre ledd	10 timer per dag	12,5 timer per dag
Lokal avtale om overtid, jf. § 10-6 femte ledd	15 timer per uke 40 timer per måned	20 timer per uke 50 timer per måned
Arbeidstilsynets samtykke til overtid, jf. § 10-6 sjette ledd	20 timer per uke	25 timer per uke
Maksimal samlet arbeidstid ved lokal avtale, jf. § 10-6 åttende ledd		69 timer per uke
Søn- og helgedagsarbeid, jf. § 10-8 fjerde ledd	Ukentlig fridøgn skal ved avtale om gjennomsnittsberegning falle på søn- eller helgedag hver tredje uke	Ukentlig fridøgnfri skal ved avtale om gjennomsnittsberegning falle på søn- eller helgedag hver fjerde uke
Beredskapsvakt, jf. § 10-4 tredje ledd	Minst 1/5 av vekten skal regnes med i den alminnelige arbeidstid Arbeidstilsynet kan fastsette en annen beregning dersom den vil virke åpenbart urimelig	Minst 1/7 av vekten skal regnes med i den alminnelige arbeidstid Arbeidstilsynet kan fastsette en annen beregning dersom den vil virke urimelig
Arbeidstilsynet og Petroleums- tilsynets adgang til samtykke, jf. § 10-12 sjette og sjuende ledd	Dispensasjon til langturnuser og andre alternative arbeidstidsordninger for helse- og omsorgsarbeid, vakt og overvåkning og visse pendlersituasjoner kan ikke gis dersom partene har kompetanse til å etablere arbeidstidsordningen	Dispensasjon til langturnuser og andre alternative arbeidstidsordninger for helse- og omsorgsarbeid, vakt og overvåkning og visse pendlersituasjoner kan gis selv om partene har kompetanse til å etablere arbeidstidsordningen

leperioden i utgangspunktet skal tilsvare den aktuelle reduksjonen. «Passende vern» vil bare kunne benyttes dersom det utfra arbeidssituasjonen eller arbeidsformen ikke er mulig å sikre arbeidstaker kompensierende hvileperioder. Også her må det vurderes konkret hvordan slikt passende vern kan oppnås. Det vises også til punkt 3.5.5.4 for omtale av kompensierende hvileperioder og passende vern.

Arbeidstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker bestemmelsene om daglig og ukentlig arbeidsfri når det er lang avstand mellom arbeidsstedet og arbeidstakers bosted, jf. § 10-12 sjette ledd. Slikt samtykke kan bare gis dersom det har sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen. Unntak fra § 10-8 første og andre ledd forutsetter at arbeidstakerne sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Arbeidstilsynet kan også gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker § 10-8 første og andre ledd for helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter, jf. § 10-12 syvende ledd. Slikt samtykke kan bare gis dersom arbeidstakerne sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

3.1.6.6 Søn-, helgedagsarbeid og ukehvile

Tilfeller hvor det kan arbeides søn- og helgedager

Som hovedregel har arbeidstaker rett til fri fra klokken 18.00 dagen før en søn- eller helgedag og til klokken 22.00 dagen før neste virkedag, jf. § 10-10 første ledd. Med søn- og helgedager menes søndager, religiøse helligdager etter lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred, og 1. og 17. mai, som er høytidsdager. Jul, påske- og pinseaften skal det være arbeidsfri fra klokken 15.00 til klokken 22.00 dagen før neste virkedag.

Arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig, jf. § 10-10 andre ledd. Forbudet mot søndagsarbeid er først og fremst begrunnet ut fra hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i samme grad i hensynet til liv, helse og sikkerhet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

Bestemmelsen om søndagsarbeid viderefører den begrensningen i adgangen til å arbeide på søndager som fulgte av arbeidsmiljøloven av 1977, men i en forenklet form.¹³ Etter § 44 i den tidli-

gere loven var søndagsarbeid tillatt i følgende tilfeller:

- a) arbeid som ikke kan drives uten at annet arbeid på arbeidsstedet avbrytes, og som på grunn av driftstida på arbeidsstedet må utføres på søn- og helgedager,
- b) vedlikeholds- og reparasjonsarbeid som av hensyn til virksomhetens jevne gang må utføres på søn- eller helgedager. Slikt arbeid kan også av hensyn til annen virksomhets jevne gang utføres på søn- eller helgedager når viktige grunner krever det,
- c) arbeid som er nødvendig for at ikke anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter skal ta skade,
- d) vakthold og portnerarbeid,
- e) tilsyn med og stell av dyr,
- f) fast organisert transportvirksomhet og dertil knyttet nødvendig lasting, lossing og lagring samt ekspedisjon av post, telegrammer og telefonsamtaler. Med transportvirksomhet er likestilt arbeid som av hensyn til transportmidlenes drift eller reisendes behov må utføres som søn- og helgedagsarbeid,
- g) arbeid i virksomhet for syke- og pleiehjelp, samt i internat som er knyttet til internat-skoler, barnehjem o.l.,
- h) arbeid i herberge- og bevertningsbedrifter når det er nødvendig for betjening av gjester,
- i) arbeid av politi, brannvesen, tollvesen, kriminalomsorg, kirkelig betjening, arbeid ved redningssentraler og drift av kringkasting, aviser, telegram- og nyhetsbyråer,
- j) arbeid ved bibliotek, teatre og andre forevisninger og forestillinger,
- k) arbeid ved utsalgssteder innenfor de åpningstidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning,
- l) berging og dykkerarbeid når forholdene gjør søn- eller helgedagsarbeid nødvendig,
- m) arbeid som av driftstekniske årsaker ikke kan avbrytes,
- n) arbeid i jordbruk når det oppstår særlig arbeidspress,
- o) tilsyn med og stell av planter,
- p) begrensede arbeidsoperasjoner i bakerier som er nødvendige for at neste dags produksjon skal kunne gå normalt.

¹³ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11.4.

Søndagsarbeid vil også kunne være tillatt i andre tilfeller enn de som er listet opp her. Det er i hovedsak produksjonsmessige og/eller allmennhetens/samfunnets behov som kan gjøre det nødvendig med arbeid om natten. Ved vurderingen av om søndagsarbeid er nødvendig, vil vern av liv og helse være relevant, men også andre hensyn som for eksempel samfunnshensyn, allmennhetens behov og driftsmessige hensyn vil være av betydning.

Arbeidsgiver skal drøfte behovet for søn- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes, jf. § 10-10 tredje ledd.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette, jf. § 10-10 fjerde ledd. I henhold til forarbeidene til bestemmelsen vil eksempler på slike tilfeller være når det til regelmessig tilbakevendende tider av året oppstår særlig arbeidspress, når det er oppstått uventet arbeidspress, når naturhendelser, ulykkeshendelser eller andre upåregnelige begivenheter har forstyrret eller truer med å forstyrre den jevne drift, når det er forbundet med betydelige driftstekniske ulemper å avbryte produksjonen eller når viktige samfunnsinteresser eller andre viktige hensyn gjør det særlig påkrevet.¹⁴

Arbeidstilsynet kan gi samtykke til søndagsarbeid når det er lang avstand mellom arbeidsstedet og arbeidstakers bosted, jf. § 10-12 sjette ledd. Slikt samtykke kan bare gis dersom det har sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager utenom de tilfeller som er nevnt i § 10-10, mot at arbeidstaker gis tilsvarende fri på andre dager som i henhold til vedkommendes religion er helge- eller høytidsdag, jf. § 10-10 femte ledd. Slik avtale kan inngås uten hensyn til bestemmelsene om ukehvile i § 10-8 fjerde ledd.

Ukehvile og hyppighet på søn- og helgedagsarbeid

Arbeidstaker skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode (ukehvile) på 35 timer i løpet av syv dager. Ukehvilen skal så vidt mulig omfatte søndag, jf. § 10-8 andre og fjerde ledd. Hvis det ikke går skal arbeidstaker som har utført søn- og

helgedagsarbeid, ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstaker arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker, likevel slik at arbeidstaker minst hver fjerde uke har fri på en søn- eller helgedag, jf. § 10-8 fjerde ledd.

Unntak i forskrift for fordeling av fridøgn

I henhold til § 10-8 femte ledd kan departementet i forskrift fastsette en fordeling av fridøgnene som avviker fra reglene i fjerde ledd. Dette er gjort i midlertidig forskrift 27. april nr. 459 om unntak fra § 10-8 fjerde ledd for flygeledere.

Etter denne forskriften § 1 kan det gjøres unntak fra bestemmelsen i § 10-8 fjerde ledd, om at ukehvilen så vidt som mulig skal omfatte søndag og at arbeidstaker som har utført søn- eller helgedagsarbeid skal ha arbeidsfri påfølgende søn- og helgedagsdøgn, for flygeledere dersom det er nødvendig for å sikre en forsvarlig avvikling av flytrafikken. Slikt unntak kan bare gjøres gjeldende overfor de arbeidstakere som sier seg villig til det. Arbeidstakeren skal ha fri på en søn- eller helgedag minst hver fjerde uke.

3.1.6.7 Nattarbeid

Arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 er nattarbeid, jf. § 10-11 første ledd.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte skriftlig avtale et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom klokken 00.00 og klokken 06.00. Arbeid på to skift som legges mellom klokken 06.00 og klokken 00.00 regnes imidlertid ikke som nattarbeid.¹⁵

Nattarbeid er bare tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig, jf. § 10-11 andre ledd. Begrunnelsen for forbudet mot nattarbeid er etter forarbeidene at arbeidstakerne skal vernes mot de helsemessige belastningene det innebærer å arbeide om natten.¹⁶

Det er i hovedsak hensynet til produksjonen og samfunnsmessige hensyn som kan begrunne at nattarbeid er nødvendig. Arbeidsmiljøloven av

¹⁴ Ot.prp. nr. 41 (1975–76).

¹⁵ Unntaket gjør det mulig å ha to skift per dag på opptil 9 timer selv om arbeidet strekker seg lenger enn til klokken 21.00. Slike skiftordninger kan derfor brukes i alle bransjer, uavhengig av om arbeidets art gjør det nødvendig med nattarbeid.

¹⁶ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.10.4, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) kapittel V punkt 6.

1977 § 42 listet opp tilfeller der det var tillatt med nattarbeid. På bakgrunn av forenklingshensyn ble ordlyden i denne bestemmelsen endret i dagens arbeidsmiljølov. Formulering i gjeldende lov viderefører imidlertid de tilfeller hvor nattarbeid var tillatt etter den gamle loven, samtidig som det tas høyde for nye forhold som følge av samfunnsutviklingen. Opplistingen i loven fra 1977 har fremdeles betydning for tolkningen av bestemmelsen om nattarbeid. I henhold til § 42 i arbeidsmiljøloven av 1977 var nattarbeid tillatt i følgende tilfeller:

- a) arbeid som ikke kan drives uten at annet arbeid på arbeidsstedet avbrytes, og som på grunn av driftstida på arbeidsstedet må utføres om natten,
- b) vedlikeholds- og reparasjonsarbeid som av hensyn til virksomhetens jevne gang må utføres om natten. Slikt arbeid kan også av hensyn til annen virksomhets jevne gang utføres om natten når viktige grunner krever det,
- c) arbeid som er nødvendig for at ikke anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter skal ta skade,
- d) vakthold og portnerarbeid,
- e) tilsyn med og stell av dyr,
- f) fast organisert transportvirksomhet og der-til knyttet nødvendig lasting, lossing og lagring samt ekspedisjon av post, telegrammer og telefonsamtaler. Med transportvirksomhet er likestilt arbeid som av hensyn til transportmidlenes drift eller reisendes behov må utføres som nattarbeid,
- g) arbeid på to skift som legges mellom kl. 06.00 og 24.00,
- h) arbeid i virksomhet for syke- og pleiehjelp, samt i internat som er knyttet til internat-skoler, barnehjem, barnehager o.l.,
- i) arbeid i herberge- og bevertningsbedrifter når det er nødvendig for betjening av gjester,
- j) arbeid av politi, brannvesen, tollvesen, kriminalomsorg, kirkelig betjening, arbeid ved redningssentraler og drift av kringkasting, aviser, telegram- og nyhetsbyråer,
- k) arbeid ved teatre og andre forevisninger og forestillinger,
- l) arbeid ved utsalgssteder,
- m) berging og dykkerarbeid når forholdene gjør nattarbeid nødvendig,
- n) arbeid som av driftstekniske grunner ikke kan avbrytes,
- o) arbeid i jordbruk når det oppstår særlig arbeidspress,

- p) tilsyn med og stell av planter,
- q) nødvendig arbeid i forbindelse med produksjon av bakervarer.

Før nattarbeid iverksettes, skal arbeidsgiver drøfte nødvendigheten av slikt arbeid med arbeidstakers tillitsvalgte, jf. § 10-11 tredje ledd.

Virksomheter som er bundet av tariffavtale kan uansett, uavhengig av arbeidets art, inngå skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette, jf. § 10-11 fjerde ledd.

For arbeidstaker som jevnlig arbeider mer enn tre timer om natten, skal den alminnelige arbeidstiden i gjennomsnitt ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer. Gjennomsnittet skal beregnes over fire uker. Minimumsperioden for ukentlig arbeidsfri i henhold til § 10-8 andre ledd, det vil si 35 timer i løpet av syv dager, skal ikke tas med i beregningen av dette gjennomsnittet, jf. § 10-11 femte ledd. Loven setter imidlertid en begrensning på dette dersom arbeidet innebærer en særlig risiko eller betydelige fysiske eller psykiske belastninger. I slike tilfeller skal arbeidstiden ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer, jf. § 10-11 sjette ledd.

Arbeidstaker som hovedsakelig utfører arbeid om natten gis tilbud om helsekontroll før tiltredelse og deretter med jevne mellomrom, jf. § 10-11 syvende ledd.

3.1.6.8 Pauser

Paragraf 10-9 regulerer arbeidstakers rett til pauser. Etter første ledd har arbeidstaker krav på minst én pause dersom den daglige arbeidstiden overstiger fem og en halv time. Pausene skal til sammen være minst en halv time hvis den daglige arbeidstid er minst åtte timer. Dersom arbeidstaker ikke fritt kan forlate arbeidsplassen under pausen eller det ikke finnes tilfredsstillende pauserom, skal pausen regnes som en del av arbeidstiden. Når forholdene gjør det nødvendig, kan pausen forskyves.

Dersom arbeidstaker arbeider mer enn to timer etter at den alminnelige arbeidstid er avviklet, skal arbeidstaker gis en pause på minst en halv time, jf. § 10-9 andre ledd. Pausen regnes som en del av arbeidstiden. Pause som legges etter alminnelig arbeidstids slutt, skal godtgjøres som overtidsarbeid, men regnes ikke med i det antall timer det er tillatt å arbeide overtid etter § 10-6. Når forholdene gjør det nødvendig, kan pausen kortes ned eller forskyves.

3.1.7 Utvidet vern – rett til fritak, redusert arbeidstid og fleksibel arbeidstid

Loven har regler som, på visse vilkår, gir arbeidstaker rett til å bli fritatt fra nattarbeid og rett til redusert arbeidstid og til fleksibel arbeidstid.

Rett til fritak fra nattarbeid og til redusert arbeidstid

Etter § 10-2 andre ledd har en arbeidstaker som regelmessig arbeider om natten rett til fritak fra den arbeidstidsordningen som gjelder for arbeidstakergruppen, dersom vedkommende av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, og fritaket kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Videre har arbeidstaker som har fylt 62 år, eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, rett til å få redusert sin arbeidstid dersom reduksjonen kan gjøres uten at det vil være en vesentlig ulempe for virksomheten, jf. § 10-2 fjerde ledd. Den reduserte arbeidstiden kan for eksempel tas ut som kortere arbeidsdager, færre arbeidsdager per uke eller arbeidsfrie perioder.

Med helsemessige grunner menes blant annet sykdom hos arbeidstakeren selv, og sviktende helse som gjør at en full arbeidsdag blir for anstrengende.¹⁷

Sosiale grunner omfatter forhold knyttet til arbeidstakerens familie eller nærmeste omgivelser som innebærer omsorgsoppgaver eller belastninger utenom det vanlige. Det kan for eksempel være pleietrengende foreldre, sykdom hos ektefelle, barn med funksjonshemming eller lignende.

Når det gjelder andre vektige velferdsgrunner, tar dette særlig sikte på ønske om mer tid til samvær med små barn eller behov som følger av problemer med å skaffe barnepass i arbeidstiden. Foreldre med barn under 10 år og aleneforeldre anses å ha viktig grunn. Hva som ellers kan gi rett til redusert arbeidstid må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, men det ligger i begrepet vektige velferdsgrunner at det må foreligge et kvalifisert behov.

En arbeidstaker som kan dokumentere behov for redusert arbeidstid i tråd med kriteriene over, har rett til redusert arbeidstid, med mindre dette medfører vesentlig ulempe for virksomheten. Ulempene for virksomheten må være forholdsvis betydelige for at arbeidstaker ikke har rett til redusert arbeidstid. Dette kan for eksempel være

tilfellet dersom det ikke er mulig å skaffe kvalifisert vikar, at en stilling er spesielt vanskelig å dele eller at reduksjonen ikke kan tilpasses arbeidsplan. Videre vil det kunne være av betydning for vurderingen om andre ansatte påføres ulemper på grunn av arbeidstidsreduksjonen.

Rett til fleksibel arbeidstid

Paragraf 10-2 tredje ledd gir også arbeidstaker rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten at det er til vesentlig ulempe for virksomheten, jf. 10-2 tredje ledd. Denne bestemmelsen gir arbeidstakerne en mulighet til å få arbeidstiden tilpasset sine behov.

I lovens forarbeider er det blant annet uttalt at:

Dersom arbeidslivet skal virke inkluderende er det viktig at det ikke bare tar hensyn til den enkeltes forutsetninger, men også at det er tilpasset den enkeltes livssituasjon. Tilpasning mellom arbeid og privatliv har utvilsomt en annen karakter i dag enn da arbeidsmiljøloven kom. Dette dreier seg dels om at man rent produksjonsmessig (i vid betydning) ikke lenger er stedbunden, men det dreier seg mest om retten til å ha en fullverdig tilværelse utenom arbeidet. Ofte trekkes omsorgsoppgaver fram, da knyttet til en bestemt livsfase, og vil i den forbindelse, i praksis, i særlig grad gjelde kvinners mulighet til å inkluderes i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven har flere regler som tar hensyn til dette, for eksempel bestemmelsene om omsorgspermisjon, tidskonto og rett til redusert stilling på grunn av helsemessige, sosiale eller vektige velferdsgrunner. Departementets forslag om fleksibel arbeidstid er ytterligere et virkemiddel som er ment å ivareta samme hensyn.¹⁸

Loven definerer ikke hva som ligger i fleksibel arbeidstid. Ifølge forarbeidene vil det være opp til arbeidstaker og arbeidsgiver i felleskap å finne frem til løsninger som ivaretar arbeidstakerens ønsker og behov, samtidig som ordningen ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten.¹⁹

En form for fleksibel arbeidstid kan være avtale om fleksitid som, innen visse rammer, gir arbeidstakeren mulighet til selv å avgjøre når på dagen arbeidstiden skal legges. Fleksibel arbeidstid kan også være en avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden som gjør det mulig for

¹⁷ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 25, jf. Ot.prp. nr. 3 (1982–83) kapittel XXI.

¹⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 5.5.

¹⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 25.

arbeidstakeren å arbeide mer i deler av året, for så å ha mer fri i andre perioder. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden må avtales, enten individuelt eller i tariffavtale, innen rammene for gjennomsnittsberegning som følger av § 10-5, jf. punkt 3.1.8.2.

Retten til fleksibel arbeidstid er imidlertid betinget av at det kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Hva som er en vesentlig ulempe må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I noen typer virksomheter vil det kunne være vanskelig å gjennomføre fleksibel arbeidstid, for eksempel i tjenesteytende virksomheter hvor de ansatte må være tilstede av hensyn til kunder eller brukere. Det er likevel ikke nok at arbeidsgiver påviser en generell ulempe. Den må være forholdsvis betydelig for at arbeidstaker skal kunne nektes fleksibel arbeidstid.

3.1.8 Tvisteløsning

Dersom det oppstår en tvist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om rett til fritak fra nattarbeid, fleksibel arbeidstid eller redusert arbeidstid, jf. § 10-2 andre til fjerde ledd, samt fritak for arbeid utover avtalt arbeidstid, jf. § 10-6 tiende ledd, avgjøres denne av tvisteløsningsnemnda.

Tvistløsningsnemnda er et selvstendig forvaltningsorgan som fatter vedtak i tvister om permisjonsrettigheter og noen konkrete bestemmelser om arbeidstid i arbeidsmiljøloven.

Nemndas virksomhet er regulert i § 17-2 og i forskrift 16. desember 2005 nr. 1569 om tvisteløsningsnemnd etter arbeidsmiljøloven.

Om tvisteløsningsnemnda – sammensetning og saksbehandling

Tvistløsningsnemnda er administrativt underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg til en leder med juridisk embetseksamen oppnevnes to representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden etter forslag fra de av arbeidslivets organisasjoner som har innstillingsrett, jf. arbeidstvistloven § 39. Videre består nemnda av to medlemmer som oppnevnes i tilknytning til den enkelte sak som skal bidra med kunnskap om bransjen som er berørt i saken. Disse oppnevnes etter forslag fra partene i tvisten. Bransjemedlemmene er ikke representanter for partene, men medlemmer av nemnda som skal avgjøre saken sammen med de tre faste medlemmene.

Tvistløsningsnemnda er en tvungen tvisteløsningsform. Det vil si at tvister på de aktuelle områdene ikke kan bringes inn for en alminnelig dom-

stol før de har vært behandlet i tvisteløsningsnemnda. Fristen for å bringe saken inn for domstolene er åtte uker regnet fra det tidspunkt tvisteløsningsnemndas avgjørelse foreligger, jf. § 17-2 andre ledd. Nemndas konklusjon står ved lag mens saken er til behandling ved domstolene.

Arbeidstilsynet har ikke myndighet til å gi pålegg eller fatte vedtak i denne type tvister, men veileder om bestemmelsene.

Hvilke sakstyper behandler tvisteløsningsnemnda?

Fra tvisteløsningsnemnda ble opprettet i 2006 og fram til slutten av april 2015 har det blitt fattet totalt 564 vedtak. Av disse er 319 vedtak i tvister om fortrinnsrett for deltidsansatte (§ 14-3). Tvist om fortrinnsrett har med andre ord utgjort over halvparten av sakene som nemnda har behandlet i denne perioden.

Tvister om rett til redusert arbeidstid (§ 10-2 fjerde ledd) utgjør det nest største saksområdet med 119 vedtak i samme periode. Bestemmelsen fastsetter at arbeidstaker som har fylt 62 år eller som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov for det, har rett til å få redusert sin arbeidstid dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Når avtalt periode med redusert arbeidstid er over, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid. Vilkåret som er mest omtvistet i sakene for tvisteløsningsnemnda, er om det foreligger vesentlig ulempe.

Evalueringer

Fafo har gjennomført et par undersøkelser/evalueringer som sier en del om tvisteløsningsnemndas saksomfang, arbeidsmåter og hvordan nemnda fungerer.²⁰

Hovedspørsmålet i evalueringen i 2009 var i hvilken grad nemnda oppfyller målsettingen om å være en effektiv og trygg ordning for at partene kan få løst konfliktene sine uten å gå til domstolene. Rapporten konkluderer blant annet med at man har lyktes ganske godt med å etablere en betryggende ordning for konfliktløsning, som partene har tillit til. Samtidig peker rapporten på at en gjennomsnittlig behandlingstid på godt og vel fem måneder ikke kan sies å oppfylle målsettingen om en effektiv saksbehandling.

²⁰ Bråten, M. (2009): Evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven, Fafo-rapport 2009:03 og Alsos, K. og M. Bråten (2011): Tvisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte, Fafo-rapport 2011:31.

3.2 Forholdet mellom lov og tariffavtale

3.2.1 Innledning

Et arbeidsforhold reguleres av lovgivningen, først og fremst arbeidsmiljøloven, individuell arbeidsavtale og eventuelle tariffavtaler.

Partene i arbeidslivet har frihet til å regulere lønns- og arbeidsvilkår mv. gjennom forhandlinger og inngåelse av tariffavtaler. Partenes rett til å forhandle lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtaler er en viktig del av den norske modellen og et sentralt prinsipp i arbeidslivet. Partenes rett til frie forhandlinger er også en del av Norges folkerettslige forpliktelser gjennom blant annet ILO. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.4.

Tariffavtalen er en kollektiv avtale, og skiller seg grunnleggende fra andre avtaler. En tariffavtale binder ikke bare avtalepartene, men også de medlemmer avtalepartene representerer.

Tariffavtalene trekker opp normer for arbeidsforholdene for så vidt gjelder generelle lønns- og arbeidsvilkår. Dersom tariffområdet er stort kan tariffavtalen ha noe av den samme effekten som lovgivning. Tariffavtalene er ufravikelige. Det innebærer blant annet at individuelle arbeidsavtaler ikke må stride mot tariffavtalens bestemmelser, og at bestemmelser i en underordnet tariffavtale ikke må stride mot en overordnet tariffavtale.

Loven regulerer når og hvor lenge det kan arbeides. Lovens regler om arbeidstid er offentligrettslige regler. Når og hvor mye det skal arbeides reguleres av avtaler som er privatrettslige regler. Loven kan i utgangspunktet ikke fravikes til ugunst for arbeidstaker, med mindre det er eksplisitt tillatt. På de områder hvor loven åpner for å avtale slike fravik, er det gjennomgående en videre avtaleadgang for tariffavtaler og andre kollektive avtaler enn for individuelle avtaler. Det har blant annet sammenheng med styrkeforholdet mellom partene. Både tariffavtaler og individuelle avtaler om arbeidstid må ligge innenfor lovens forsvarlighetskrav.

Tariffregulering kan ha flere fordeler fremfor lovregulering. Partene i arbeidslivet antas å ha bedre innsikt i bransjeforhold og lokale forhold enn lovgiver. Det er ofte partene som kjenner virksomheten og som kan gjøre de avveininger og tilpasninger som til enhver tid er nødvendige for å finne gode løsninger tilpasset lokale forhold som produksjonsmåter, økonomisk virkelighet og de behov som foreligger. Reguleringen kan også bli mer utførlig enn det som er vanlig og mulig gjennom lovregulering. På den annen side kan det

være ressurskrevende å gjennomføre forhandlinger og inngå avtaler på en rekke områder.

Det at partene selv har utformet reglene kan styrke etterlevelsen av reglene. Organisasjonene har i stor grad utviklet et apparat sentralt og lokalt for å sikre etterlevelse av tariffavtalene. Uenighet om forståelse av tariffbestemmelsene løses som regel av partene selv, eller bringes til Arbeidsretten. Det vil være brudd på fredsplikten å benytte arbeidskamp ved slik uenighet.

Tariffreguleringen er omfattende og mangeartet. Hvert tariffområde har sine særtrekk. Det kan derfor ikke uten videre opereres med alminnelige prinsipper på tvers av tariffområdene. Fremstillingen nedenfor tar utgangspunkt i hovedtrekkene i den vanligste måten å ordne tarifforhold på.

3.2.2 Nærmere om tariffavtaler

Arbeidstvistlovgivningen

Regler om tariffavtaler og deres rettsvirkninger, samt regler om prosedyrer og tvisteløsning, er inntatt i lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister (arbeidstvistloven) og lov 18. juli 1958 nr. om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven). Tjenestetvistloven gjelder for statlig sektor, mens arbeidstvistloven gjelder øvrige sektorer.

Tariffavtalebegrepet og tariffavtalens parter

En tariffavtale er en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold, jf. arbeidstvistloven § 1 bokstav e. På arbeidstakersiden kan tariffavtaler altså bare inngås av en fagforening.

I arbeidsmiljøloven brukes formuleringen: «I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om ...»

Kravet i arbeidsmiljøloven til at avtalen skal inngås av tillitsvalgte betyr at det må finnes en fagforening i arbeidstvistlovens forstand. Arbeidstvistlovens definisjon av hva som er en fagforening er vid og omfatter «... enhver sammenslutning av arbeidstakere eller av arbeidstakeres foreninger som har til formål å ivareta arbeidstakernes interesser overfor deres arbeidsgivere», jf. arbeidstvistloven § 1 bokstav c. Det er på det rene at hovedorganisasjoner, landsomfattende forbund og underorganisasjoner av disse omfattes. Det er ikke et vilkår at sammenslutningen er formelt organisert eller har et bestemt antall medlemmer.

Det er tilstrekkelig at to personer opptrer i fellesskap, forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt.

I tjenestetvistloven er det angitt egne regler for hvilke foreninger som har forhandlingsrett, og dermed kan være parter i tariffavtaler i det statlige tariffsystemet.

I enkelte tilfeller stilles det likevel formelle krav til en fagforening. Arbeidsmiljøloven legger i § 10-12 fjerde ledd kompetanse til fagforening med innstillingsrett. Dette er fagforeninger som etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven kan innstille dommere til Arbeidsretten. Kravet i arbeidstvistloven er at det er en forening med mer enn 10 000 medlemmer. I det statlige tariffområdet er det etter tjenestetvistloven bare hovedsammenslutningene som har slik innstillingsrett.

På arbeidsgiversiden kan tariffavtaler inngås enten av en enkeltstående arbeidsgiver eller av en arbeidsgiverforening. Med arbeidsgiverforening menes « ... enhver sammenslutning av arbeidsgivere eller arbeidsgiveres foreninger som har til formål å ivareta arbeidsgivernes interesser overfor deres arbeidstakere», jf. arbeidstvistloven § 1 bokstav d. Dette omfatter både lokale og landsomfattende sammenslutninger, herunder hovedorganisasjoner.

Krav til tariffavtalens form og innhold

Tariffavtaler skal opprettes skriftlig og må gjelde generelle lønns- og arbeidsforhold, jf. arbeidstvistloven § 1 bokstav e og § 4. For å være en tariffavtale må avtalen dessuten gjelde generelt for et ubestemt antall arbeidstakere innenfor det området tariffavtalen omfatter. Dette innebærer at avtaler som er ment å gjelde for individuelle arbeidsforhold og/eller som spesifikt angir en gruppe med navngitte arbeidstakere, ikke vil være en tariffavtale. Det ligger altså til grunn det som gjerne omtales som et «generalitetskrav», nemlig at avtalen må kunne gjelde hvem som helst som innehar de stillingene eller funksjonene som avtalen omfatter.

Tariffavtaler gjelder for en begrenset periode. I praksis er denne perioden vanligvis på to år, eller fire år for hovedavtaler. Dersom det ikke er fastsatt noe om varighet, gjelder tariffavtalen i tre år regnet fra den dag den ble underskrevet, jf. arbeidstvistloven § 5, første ledd.

Dersom det oppstår uenighet mellom partene om hvordan en gjeldende tariffavtale er å forstå kan saken bringes inn for Arbeidsretten. Arbeidsretten er en særdomstol som avgjør tvister mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening om en tariffavtales gyldig-

het, forståelse eller eksistens eller om krav som bygger på en tariffavtale. I tillegg behandler Arbeidsretten visse andre tvister, slik som brudd på bestemmelsene om fredsplikt. Det er de som har inngått avtalen som er parter i en sak for Arbeidsretten, ikke den enkelte arbeidstaker.

3.2.3 Virkningene av at tariffavtale er inngått

Forholdet mellom tariffavtalene – hierarki

Organisasjonsmønsteret i Norge er en del av bakteppet for tariffavtalereguleringen.²¹ De fire hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, LO, YS, Unio og Akademikerne, er sentrale i tariffavtalehierarkiet i så vel privat som offentlig sektor, både direkte som part i avtalene, eller gjennom avtaler inngått av tilknyttede forbund og enkeltforeninger. Organisasjonsmønsteret er hierarkisk, både på arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden, hvor hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden har medlemsforbund, mens det på arbeidsgiversiden for eksempel er landsforeninger eller områder innenfor enkelte bransjer under hovedorganisasjonene. På arbeidsgiversiden er NHO, Virke, KS og Spekter de sentrale organisasjonene.

Det kan være store forskjeller på hvordan tariffavtalehierarkiet er i ulike områder. I LO-NHO-området skilles det for eksempel mellom hovedavtaler, overenskomster og lokale avtaler/særavtaler. Hovedavtaler regulerer ofte generelle temaer, som for eksempel reglene for samarbeid mellom partene, og hvilke rammer som gjelder for de underordnede tariffavtalene. Bestemmelser av betydning for lønns- og arbeidsvilkårene vil ofte være fastsatt i landsdekkende tariffavtaler mellom forbund og landsforeninger. Under dette kan det være særavtaler eller lokale tariffavtaler ved den enkelte bedrift. Det finnes også eksempler på helhetlig regulerende overenskomster inngått i den enkelte virksomhet som ikke er underordnet en generell avtale.

I det offentlige er det hovedavtaler både i staten, KS og i deler av Spekterområdet. I tillegg er det underordnede avtaler på ulike nivåer med ulike fagforeninger, eller helhetlige avtaler i enkelte virksomheter. Også her er det forskjellige måter å ordne ulike nivåer av avtaler.

Dersom det er bestemmelser i en underordnet tariffavtale som er i strid med en overordnet tariffavtale, vil bestemmelsen i den underordnede

²¹ Se Sundet, T. L. (2014): *Tariffavtalen – Utvalgte emner*, Bergen: Fagbokforlaget 2014, side 17 flg.

tariffavtalen som den klare hovedregel settes til side.

Tariffavtalens bindende virkning for medlemmene

Et særtrekk ved tariffavtalen er at den er bindende også for andre enn partene i avtalen. Det innebærer at arbeidstakere som er medlemmer av fagforeningen som er part i avtalen, og som arbeider innenfor avtalens virkeområde, uten videre bli bundet av avtalen. Det samme gjelder arbeidsgivere som er medlemmer av en arbeidsgiverforening, forutsatt at avtalen er gjort gjeldende i virksomheten. Det kan være tariffavtaler med ulike arbeidstakerorganisasjoner i en virksomhet, og det vil være arbeidstakernes medlemskap som vil avgjøre hvilken tariffavtale arbeidsforholdet skal følge.

Tariffavtalen innebærer en ufravikelig regulering. Det følger av arbeidstvistloven § 6 at individuelle avtaler som er i strid med tariffavtalen vil være ugyldige på de punktene i arbeidsavtalen som strider med tariffavtalen. Dette gjelder avtaler både til gunst og ugunst for arbeidstakerne. Temaer som ikke er regulert i tariffavtalen kan arbeidsgiver og arbeidstaker, eller lokale fagforeninger fritt inngå avtaler om.

Tariffavtalens virkning for uorganiserte arbeidstakere

En arbeidsgiver som er tariffbundet er tariffrettslig forpliktet til ikke å inngå arbeidsavtaler som strider mot tariffavtalens bestemmelser med uorganiserte arbeidstakere, selv om disse ikke er bundet av tariffavtalen. Dette er altså en plikt som arbeidsgiveren har overfor avtalemotparten, ikke den enkelte arbeidstaker.

Brudd på denne plikten vil være et tariffavtalebrudd. En arbeidsgiver skal for eksempel ikke gi uorganiserte bedre betingelser enn de som er omfattet av avtalen. Tilsvarende skal uorganiserte heller ikke ansettes på dårligere vilkår, og dermed utkonkurrere de organiserte arbeidstakerne.

I arbeidsmiljøloven er det i enkelte tilfeller mulig å gjøre en avtale om arbeidstidsordninger gjeldende også for arbeidstakere som ikke direkte er bundet av avtalen. Dersom et flertall av arbeidstakerne er bundet av avtale som arbeidsgiver har inngått med de tillitsvalgte om unntak fra lovens hovedregel, kan arbeidsgiver gjøre avtalens bestemmelser gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, jf. arbeidsmiljøloven § 10-12 femte ledd.

3.2.4 Arbeidsmiljøloven og tariffavtaler

Arbeidsmiljøloven kan i utgangspunktet ikke fravikes til arbeidstakers ugunst, jf. § 1-9.

Loven angir rammer for arbeidstid. Innenfor disse rammene kan arbeidsgiver og arbeidstaker avtale når og hvor mye det skal arbeides. Arbeidsgiver kan inngå individuelle eller kollektive avtaler som gir mindre handlingsrom enn loven åpner for.

Loven kan ikke fravikes til ugunst for arbeidstaker selv om arbeidstakeren selv eller arbeidstakerens representanter eller fagforening ønsker det, unntatt der hvor det er spesifikt tillatt. Avtaler om lengre arbeidstid, mer arbeid på ubekvemme tidspunkter og bestemmelser som gir arbeidsgiver økt styringsrett er å anse til ugunst for arbeidstaker. Dette gjelder selv om det i mange tilfeller kan være ønskelig for enkelte ansatte å arbeide mer overtid i perioder, eller avtale en arbeidstidsordning som gir mer konsentrert arbeid, og lengre perioder med fri enn det som er mulig innenfor lovens rammer. Avtaler som er til gunst for arbeidstaker kan fritt inngås.

Lovens system med ufravikelige bestemmelser som bare kan fravikes til gunst for arbeidstaker bygger på en forutsetning om at styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i en forhandlingssituasjon ikke er jevnt.

Et eksempel på tariffavtaler til gunst for arbeidstaker som begrenser det handlingsrom loven åpner for, er at de fleste arbeidstakere i Norge har en alminnelig arbeidstid på 37,5 timer per uke, mens lovens grense er på 40 timer. Tilsvarende er det i de fleste tariffavtaler avtalt en femte ferieuke ut over det som ferieloven bestemmer. Grensen på 37,5 timer og fem ukers ferie er tariffavtalebestemmelser som også anvendes i en del tilfeller hvor arbeidsgiver velger å følge en tariffbestemmelse selv om virksomheten ikke er bundet av avtalen.

I en del tilfeller angir loven særskilt at det kan avtales unntak, individuelt eller kollektivt. I arbeidstidskapittelet er det mange eksempler på dette. Slike unntak kan gjøres for eksempel når det gjelder gjennomsnittsberegning, overtid, samlet arbeidstid og daglig og ukentlig hvile. Loven gir anvisning på hvem som kan avtale unntak. Avtalene må holde seg innenfor spesifikke grenser som er angitt i loven. I tillegg til de særskilte bestemmelsene om unntak fra enkeltbestemmelser har arbeidstidskapittelet en generell unntakshjemmel om at de fleste bestemmelsene kan fravikes ved avtale med en fagforening med innstillingsrett, jf. § 10-12 fjerde ledd. Slike avtaler er ikke bundet av lovens grenser, men må forholde

seg til arbeidstidsdirektivets minimumsgrenser, og forsvarlighetskravet i loven.

Partene har i mange tilfeller avtalt mer på arbeidstidsområdet enn det loven berører. Dette gjelder både rammene og organiseringen av arbeidstiden, samt ulike kompensasjonsordninger. Det er derfor i stor utstrekning partene som har ansvaret for arbeidstidsreguleringen i den enkelte virksomhet.

3.2.5 Tariffavtalenes betydning for lovendringer

Tariffavtaler som regulerer arbeidstiden vil ha avgjørende betydning for hvilken effekt endringer i lovens arbeidstidsbestemmelser vil ha. For mange arbeidstakere er det tariffavtalte arbeidstidsbestemmelser som avgjør når og hvor mye det skal arbeides. I de aller fleste tilfeller vil avtaler mellom partene gjelde uavhengig av endringer i loven. I arbeidsforhold hvor virksomheten ikke er tariffbundet, hvor arbeidstid ikke er en del av tariffavtalen, eller kun enkelte arbeidstidsbestemmelser er avtalt vil endringer i loven få direkte virkning. Det vil likevel kunne foreligge individuelle arbeidsavtaler som fastsetter når og hvor lenge arbeidstaker skal arbeide.

Det som vil kunne ha betydning også innenfor avtalte temaer, er endringer som setter strengere grenser for partenes kompetanse, eller endrer på hva som kan avtales på ulike nivåer.

I praksis vil en tariffavtale gjerne inneholde reguleringer av arbeidstid som både innskrenker og utvider rammene som er gitt i loven. Det må da bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse hvorvidt endrede grenser i loven får betydning.

Endringer i loven kan over tid påvirke tariffavtalenes innhold. Loven påvirker utgangspunktet for forhandlinger mellom partene og kan i tillegg ha en normdannende funksjon.

3.3 Historisk utvikling av regelverket

3.3.1 Lovfesting av maksimal arbeidstid

Den første arbeidervernlovgivningen i Norge er fra slutten av 1800-tallet. Denne lovgivningen tok først og fremst sikte på å forebygge ulykker og helsefare i fabrikker og annen industri. Et systematisk arbeid for å lovfeste grenser for arbeidstiden startet i 1880-årene, men det tok tid før regler om arbeidstid kom inn i regelverket. Både i Norge og i andre land var dette arbeidet nært knyttet til framveksten av en organisert arbeiderbevegelse. Grenser for arbeidstiden og krav om ferie ble en

helt sentral kampsak for fagforeningene. Generelt har en stor del av utviklingen i arbeidstidsreglene, særlig knyttet til forkorting av arbeidstiden, skjedd gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, som så er fulgt opp i lovverket.

Et forslag om maksimalarbeidsdag ble lansert av flertallet i Arbeiderkommisjonen alt i 1888. Kommisjonen skulle «... istandbringe Forslag til Love og andre Foranstaltninger sigtende til at komme den ubemidlede Del av Befolkningen til Hjælp under dens Bestræbelser for at sikre sin økonomiske Stilling og forbedre sine Livsvilkaar». Flertallet i kommisjonen begrunnet behovet for å innføre lovregulert maksimal arbeidsdag ut fra to hovedhensyn: Det ene var hensynet til «Arbeidernes sanitære og moralske Velfærd». Det andre gjaldt den «statsøkonomiske og sociale Side i Forhold til Arbeidsgiverne og Industrien i sin almindelighet». I tillegg ville en kortere arbeidstid «... lette Arbeidernes Anledning til at delta i det politiske Liv og i Statens og Kommunenes Styre».²²

Fra Arbeiderkommisjonen startet sitt arbeid til fabrikktilsynsloven av 1892 ble vedtatt, var lovfesting av maksimal arbeidstid stadig et tema. Flere regjeringsskifter bidro imidlertid til at en igangsatt utredning om saken ikke var klar da fabrikktilsynsloven ble vedtatt, og det ble derfor ikke lovfestet en generell grense for maksimal arbeidstid per dag. Fabrikktilsynsloven var likevel ikke helt uten regler om arbeidstid. Loven inneholdt regler om helgefri, og det ble satt grenser for arbeidstiden for barn og unge.²³

Med fabrikktilsynsloven ble det opprettet kommunale tilsynsorganer for fabrikker. I tillegg fikk man statsansatte inspektører. Dette fabrikktilsynet var starten på dagens Arbeidstilsyn. Fabrikktilsynsloven hadde et snevert virkeområde og omfattet bare ansatte i fabrikker.

Arbeiderbevegelsen fortsatte å jobbe for lovfesting av grenser for arbeidstiden i årene etter at fabrikktilsynsloven trådte i kraft. Målet var en normalarbeidstid på åtte timer. Åttetimersdagen bygde på et prinsipp om en likeverdig tredeling av døgnet i arbeids-, fritid og sovetid. Motstanderne mot forkorting av arbeidstiden argumenterte etter hvert med at organisasjonsgraden blant arbeiderne hadde opphevet ulikheten i maktbalanse i arbeidslivet, og at lovfesting var et inngrep i partenes rett til å ordne opp seg imellom.

²² Byrkjeland, M. (2006): Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidforkortingar i Norge 1880–2006, Rokkannotat 7 2006, punkt 1.2.

²³ Byrkjeland (2006), punkt 1.3.

Heller ikke vedtakelsen av fabrikktilsynsloven av 1909 førte til lovfesting av en grense for daglig og ukentlig arbeidstid, men lovens virkeområde ble utvidet til all industriell virksomhet og til håndverksbedrifter med fem eller flere ansatte.²⁴

Først i 1915, i lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter, ble det lovfestet en grense på ti timers arbeidsdag og 54 timers arbeidsuke. Loven inneholdt dessuten regler om flere forhold som står sentralt i arbeidstidsregelverket også i dag, blant annet bestemmelser om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden for visse typer arbeid, timegrenser per uke og fire uker og betaling for overtid, regler om ukehvile, nattarbeid, søn- og helgedagsarbeid og mulighet for å søke Fabrikktilsynet eller departementet om dispensasjon fra enkelte bestemmelser.

I 1918 hadde omtrent 1/5 av de arbeidstakerne som var omfattet av arbeidervernlovens virkeområde en ukentlig arbeidstid på 48 timer eller kortere. Også flere statlige bedrifter hadde på denne tiden allerede praktisert åttetimers arbeidsdag i lengre tid. Tilsvarende gjaldt flere kommuner og en del bedrifter i privat sektor. Likevel ble det først i 1919 innført en generell regel i arbeidervernloven om åttetimersdag og 48timersuke. Det var på denne tiden økende enighet om at virkeområdet for arbeidervernloven også burde utvides. Tiden var imidlertid preget av sterk sosial uro og mobilisering av arbeiderklassen, både i Norge og andre land. Det ble derfor ansett hensiktsmessig med en rask innføring av åttetimersdagen, fremfor utredning også av andre endringer.²⁵

3.3.2 Arbeidervernloven 1936 – en arbeidervernlov for «alle»

Grensene fra 1919 for daglig og ukentlig arbeidstid holdt seg de neste 40 årene. I 1936 ble den tidligere særlovgivningen avløst av en alminnelig arbeidervernlov som omfattet de fleste norske arbeidstakere og ikke bare arbeidere i industrien.

Unntatt fra loven eller deler av loven var enkelte typer virksomhet som sjøfart, fangst, fiske, luftfart, gartneri, jordbruk og den offentlige forvaltning. I tillegg var visse grupper særskilt unntatt fra arbeidstidskapitlet: Arbeidstakere med arbeid av ledende eller kontrollerende art eller med annen særlige betrodd stilling, agenter og handelsreisende. Videre var skogsarbeid, tømmermåling og fløtning, bergings- og dykkerarbeid, teatre og lignende, herbergs- og bevert-

ningsbedrifter og undervisnings- og oppdragelsesanstalter unntatt fra arbeidstidsreglene. Den nye loven bygget ut og justerte reglene om arbeidstid fra 1915-loven. Videre ble navnet på tilsynsmyndigheten endret fra Fabrikktilsynet til Statens arbeidstilsyn. Loven førte imidlertid ikke til endringer i maksimalarbeidstiden.

Etter krigen ble det mer fokus på å få gjort noe med arbeidstiden til arbeidstakere med særlige belastende arbeidssituasjoner. Dette gjaldt først og fremst arbeidstakere med helkontinuerlig skiftarbeid. I 1949 ble det lovfestet en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for disse arbeidstakerne på 45 1/3 time, og senere har skiftarbeidere hatt kortere arbeidsuke enn dagarbeidere ved at den er redusert i takt med reduksjoner i den generelle arbeidstiden.²⁶ Den ukentlige arbeidstiden i gruver ble satt til 40 timer per uke. Videre begynte det på femtitallet å melde seg et krav i fagbevegelsen om en generell alminnelig arbeidstid på 40 timer per uke.

Virkeområdet til arbeidervernloven av 1936 innebar at arbeidstidsreglene nå dekket svært forskjellige virksomheter. Behovet for å kunne gjøre unntak fra arbeidstidsreglene ble dermed større. På slutten av 1950-tallet ble det foreslått å gi fagforeninger og tillitsvalgte en ny og større rolle i loven når det gjaldt å kunne avtale unntak fra lovens hovedregler. Et av argumentene var at partene i arbeidslivet var blitt mer jevnbyrdige enn da bestemmelsene opprinnelig ble utformet. I 1958 fikk loven en regel om at fagforeninger med innstillingsrett kunne inngå tariffavtaler om nattarbeid ut over lovens rammer. Tariffavtaler kunne også fastsette skiftplaner og andre bestemmelser om arbeidstidens fordeling. Hensikten var å gjøre det mulig å utnytte kostbart produksjonsutstyr bedre ved utvidelse av driftstiden, samt lette adgang til treskiftarbeid, uten å måtte søke dispensasjon fra Arbeidstilsynet.²⁷ Partene lokalt kunne avtale arbeidstidsordninger basert på gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden. Videre fikk loven regler om 45 timers arbeidsuke. Fra 1959 ble ansatte i offentlig forvaltning også omfattet av lovens virkeområde.

I 1968 ble grensen for den ukentlige arbeidstiden senket til 42,5 timer. Samtidig fikk fagforeninger med innstillingsrett adgang til å inngå tariffavtale også om ordning av den alminnelige arbeidstiden, uten hinder av lovens grenser for

²⁴ Byrkjeland (2006), punkt 1.4 og 1.7.

²⁵ Byrkjeland (2006), punkt 1.6.

²⁶ Byrkjeland (2006), kapittel 2.

²⁷ Rømcke, F. og O. Friberg (1961): Arbeidervernloven med kommentarer, 4. reviderte opplag med endringer ved lov av 28. nov. 1958, Oslo: Olaf Norlis Forlag.

arbeidstidens lengde. Endringen i partenes kompetanse ble blant annet begrunnet med at det ville kunne bli behov for «større elastisitet i arbeidstiden for å kunne mestre tilpasningsproblemene i forbindelse med de sterke strukturendringer i nærings- og produksjonsliv en må regne med i årene fremover som følge av den tekniske og markedsmessige utvikling».²⁸

3.3.3 Arbeidsmiljøloven 1977 – tilpasning til ulike typer arbeid

Regler om en alminnelig arbeidstid på 40 timer per uke ble innført i arbeidervernloven ved en endring i 1976.

Den sentrale reformen i norsk arbeidsliv i perioden, lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. fra 1977 (arbeidsmiljøloven), gjorde dessuten flere andre endringer i arbeidstidsreglene.

²⁸ Ot.prp. nr. 22 (1967–68).

Bestemmelsenes virkeområde ble utvidet til også å gjelde typer av arbeid som tidligere var unntatt. Dette gjaldt skogsarbeid, berging og dykkerarbeid og arbeid ved teatre og lignende. Det ble innført regler om beredskapsvakt (hjemmevakt). Videre ble det foretatt enkelte endringer i reglene for natt- og helgearbeid og overtid, og det ble innført en grense for den samlede daglige arbeidstiden (alminnelig arbeidstid og overtid).

Det ble gitt en utvidet adgang til å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og andre særskilte arbeidstidsordninger, uten at det på forhånd måtte innhentes tillatelse fra Arbeidstilsynet. Mindre unntak fra normalbestemmelsene kunne avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte. Noe større unntak kunne besluttes av arbeidsmiljøutvalget (bestående av arbeidsgiver, arbeidstaker og virksomhetens verne- og helsepersonale i virksomheter som sysselsatte mer enn 50 arbeidstakere), mens store unntak krevde tillatelse fra Arbeidstilsynet.

Tabell 3.5 Oversikt over noen sentrale endringer i den norske arbeidstidsreguleringen fra 1880 til 1988

År	Institusjon	Hendelse
1887	Arbeiderkommisjonen av 1885	Et flertall foreslår å lovfeste 10 t dag, 60 t uke
1892	Fabrikktilsynsloven	Avgrenser arbeidstid for barn og ungdom
1915	Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter	10 t dag, 54 t uke
1915	Tariffavtaler i industrien	Første regler om ferie i de store industriområdene
1918	Midlertidig lov	Adgang for Kongen til å sette ned arbeidstiden til 8,5 t dag og 48 t uke
1919	Revisjon av arbeidervernlov	8 t dag, 48 t uke
1936	Arbeidervernloven av 1936	Utvider arbeidstidsreglene til de fleste lønnstakere, 9 dagers ferie
1947	Ferieloven	3 ukers ferie
1949	Endring i arbeidervernloven	40 t uke for arbeid i gruver, 45 1/3 t uke for helkontinuerlig skiftarbeid
1958	Revisjon av arbeidervernloven	9 t dag, 45 t uke, 42 t uke for helkontinuerlig skiftarbeid
1966	Revisjon av ferieloven	4 ukers ferie
1968	Revisjon av arbeidervernloven	9 t dag, 42,5 t uke
1976	Revisjon av arbeidervernloven	9 t dag, 40 t uke, femte ferieuke for arbeidstakere over 60 år
1977	Arbeidsmiljøloven av 1977	
1982	Endring i ferieloven	Én ekstra feriedag
1986	Tariffoppgjør	37,5 t uke
1988	Ny ferielov	

Hensikten med endringene var å sørge for regler som gjorde det mulig å etablere arbeidstidsordninger som passet for ulike typer arbeid og som samtidig ivaretok arbeidstakernes behov.²⁹

I forarbeidene til 1977-loven ble det vist generelt til at det ofte vil oppstå konflikter mellom de vernemessige og sosiale behov på den ene siden og bedriftsøkonomiske, produksjonsmessige eller samfunnsmessige behov på den andre siden. Det ble påpekt at arbeidstidskapitlet måtte utformes etter en rimelig avveining av alle disse behov, men at hensynet til arbeidstakernes vernemessige og sosiale behov måtte tillegges størst vekt.³⁰

Etter vedtakelsen av arbeidsmiljøloven i 1977 har arbeidstidsreglene vært oppe til diskusjon i flere offentlige utredninger og meldinger.³¹ Debatten har gått fra å handle mest om forkorting av arbeidstiden, til i stadig større grad å handle om fleksibilitet, om grensene mellom arbeidstakeres kollektive og individuelle behov og virksomhetenes behov for tilpasninger av arbeidskraften.

Diskusjonen om kortere ukentlig arbeidstid enn 40 timer fortsatte utover 80-tallet. Arbeidstidsutvalget, som leverte sin innstilling i 1987, drøftet spørsmålet. Men mens utvalget var i arbeid, ble 37,5timersuken innført som følge av tariffoppgjøret i 1986, i første omgang mellom LO og N.A.F i forbindelse med revisjonen av Verkstedoverenskomsten. Løsningen i dette oppgjøret ble så fulgt opp i de øvrige oppgjør, både i privat og offentlig sektor. I dag er denne grensen i praksis gjort gjeldende for så godt som hele det norske arbeidslivet, selv om den ikke er blitt lovfestet.

Det ble gjort flere endringer i arbeidsmiljøloven av 1977 i årene som fulgte. Det kan nevnes at fagforeninger med innstillingsrett i 1995 (etter en utvidelse i 1984) fikk en generell adgang til å inngå tariffavtale om ordning av den alminnelige arbeidstid uten hinder av lovens regler om arbeidstidens lengde og plassering.³²

EUs arbeidstidsdirektiv³³ ble vedtatt 23. november 1993. Direktivet er et minimumsdirektiv og er innlemmet i EØS-avtalen. Norge er dermed forpliktet til å sørge for at norsk regelverk er i overensstemmelse med direktivet. For å oppfylle direktivets krav ble det i 1998 gjort endringer i lovens regler om daglig hviletid og begrensninger

i perioden Arbeidstilsynet kan tillate gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.³⁴

I 2003 ble det gjort større endringer i overtidsreglene.³⁵ Overtidsrammene for én uke og fire sammenhengende uker ble opphevet og erstattet av en generell regel om grenser for gjennomsnittlig samlet arbeidstid i løpet av en firemånedersperiode.

3.3.4 Gjeldende arbeidsmiljølov

Utgangspunktet for gjeldende arbeidsmiljølov og arbeidstidsregler ble lagt med Arbeidslivslovutvalgets innstilling NOU 2004: 5 Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Regjeringen Bondevik II la fram forslag til ny arbeidsmiljølov i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), herunder flere forslag til endringer i arbeidstidskapitlet. Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 17. juni 2005. Etter regjeringsskiftet høsten 2005 la imidlertid Regjeringen Stoltenberg II fram forslag til endringer i den nye arbeidsmiljøloven i Ot.prp. nr. 24 (2005–2006). Bestemmelsene om overtid, gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og reglene om passivt arbeid og hjemmevakt ble endret. Endringene innebar i hovedsak en reversering av endringene som ble vedtatt av Stortinget i juni 2005, tilbake til tidligere regulering, men med enkelte tilpasninger til arbeidstidsdirektivet. Den nye loven trådte i kraft 1. januar 2006.

I perioden fra 2006 til 2010 var det nærmest årlige endringer i regelverket. I 2007 ble det gjort flere justeringer i reglene om beredskapsvakt. Videre ble tilsynsmyndighetenes adgang til å gi dispensasjon fra arbeidstidsreglene utvidet noe for visse typer arbeid, etter at denne kompetansen ble redusert i loven som ble vedtatt i juni 2005. Det ble også gjort enkelte andre mindre endringer og tilpasninger i arbeidstidsbestemmelsene, blant annet for å sikre at disse var i overensstemmelse med EUs arbeidstidsdirektiv vedtatt 4. november 2003.^{36 37}

I 2008 ble det innført en generell rett til fleksibel arbeidstid for arbeidstakere over 62 år.³⁸ I 2009 ble gjort endringer i lovens regler om arbeidstid for arbeidstakere med tredelt skift- og turnusarbeid.³⁹ Det ble innført regler som ga

²⁹ Ot.prp. nr. 41 (1975–76).

³⁰ Ot.prp. nr. 41 (1975–76).

³¹ NOU 1987: 9A, NOU 1987: 9B, NOU 1992: 20, NOU 1999: 34, NOU 2004: 5, NOU 2004: 29, NOU 2008: 17, Meld. St. nr. 29 (2010–2011).

³² Ot.prp. nr. 50 (1993–94).

³³ Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbeidstiden.

³⁴ Ot.prp. nr. 67 (1996–97) og Ot.prp. nr. 16 (1997–98).

³⁵ Ot.prp. nr. 101 (2001–2002).

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse av arbeidstiden. Erstattet rådsdirektiv 1993/104/EF.

³⁷ Ot.prp. nr. 91 (2005–2006).

³⁸ Ot.prp. nr. 30 (2007–2008).

gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid for arbeidstakere i tredelt skift- og turnusarbeid med et visst innslag av søndagsarbeid.

De seneste endringene i arbeidstidsreglene trådte i kraft 1. juli 2015.⁴⁰ Grensene for gjennomsnittsberegning av den daglige alminnelige arbeidstid ble økt noe, og den lokale handlefriheten til å avtale overtid ble større. Det ble også åpnet for at arbeidstaker etter avtale kan arbeide flere søn- og helgedager etter hverandre enn før lovendringen. Omregningsfaktoren for hvor stor del av beredskapsvakter som skal regnes med i den alminnelige arbeidstid, ble endret fra 1/5 til 1/7. Videre ble Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets kompetanse til å gi dispensasjon til langturnuser med videre, for blant annet helse- og omsorgsarbeid, utvidet til å gjelde også når partene har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale. Endringene var en oppfølging av regjeringsplattformen av 7. oktober 2013 (Sundvolden-plattformen), hvor det fremgikk at regjeringen ønsket å myke opp arbeidsmiljøloven, blant annet reglene om gjennomsnittsberegning, alternative turnusordninger og overtid. Formålet med endringene var å sikre økt fleksibilitet for virksomhetene og den enkelte arbeidstaker, men uten at totalbelastningen for arbeidstaker skulle økes.

3.4 Oversikt over relevante folkerettslige forpliktelser

Norge har ratifisert flere internasjonale konvensjoner som setter rammer for den nasjonale reguleringen av arbeidstidsspørsmål.

Arbeidstid, hviletid og ferie

FN's konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter⁴¹ (ØSK) artikkel 7 og Den reviderte europeiske sosialpakt⁴² (ESP) artikkel 2 inneholder mer skjønnspregete bestemmelser som pålegger konvensjonsstatene å sikre blant annet en rimelig arbeidstid, hvile og offentlige fridager med lønn.

ILO-konvensjon nr. 14 om ukentlig hvile i industrielle foretak og nr. 30 om arbeidstid for handels- og kontorvirksomheter fastsetter mer konkrete krav til arbeidstid og hvile. For eksem-

pel fastsettes det i sistnevnte konvensjon artikkel 3 at den ukentlige arbeidstid ikke må overstige 48 timer. Videre forplikter ILO-konvensjon nr. 47 om 40-timers uke ratifiserende stater til å anerkjenne prinsippet om at arbeidstakernes ukentlige arbeidstid ikke bør overstige 40 timer og å legge forholdene til rette for å oppnå dette målet.

Retten til kollektive forhandlinger

Flere konvensjoner forplikter konvensjonsstatene til å sikre at arbeidstakere og arbeidsgivere kan forhandle og inngå kollektive avtaler om arbeidsvilkår, herunder arbeidstid.

ILO-konvensjon nr. 87 og nr. 98 om retten til å organisere seg og føre kollektive forhandlinger⁴³ artikkel 4 og ESP artikkel 6 nr. 2 har begge følgende ordlyd:

Der det er nødvendig, skal tiltak som passer til forholdene i landet gjøres for å oppmuntre og fremme full utbygging og bruk av et frivillig forhandlingsapparat mellom arbeidsgivere eller arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidernes organisasjoner med sikte på regulering av arbeidsvilkår ved hjelp av kollektive avtaler.⁴⁴

Videre fastsetter ILO-konvensjon nr. 154 om fremme av kollektive forhandlinger⁴⁵ artikkel 5 nr. 1 at «Det skal, for å fremme kollektive forhandlinger, treffes tiltak tilpasset nasjonal praksis».

Kravene er i første rekke rettet til staten som i utgangspunktet skal avstå fra enhver innblanding som kan begrense fagforeningers rett til å forbedre medlemmenes livs- og arbeidsvilkår gjennom kollektive forhandlinger eller ved andre lovlige midler. Dette innebærer for eksempel at lovgivning om lønns- og arbeidsvilkår ikke må frata arbeidstakere og arbeidsgivere adgangen til å inngå avtaler med bedre vilkår enn det loven gir anvisning på.

Kravet om å avstå fra enhver innblanding kan likevel ikke tolkes som et krav om fullstendig handlefrihet. Også her gjelder det at organisasjonene må opptre innenfor de alminnelige rammer for handlefriheten som trekkes opp i den interne rett.⁴⁶

³⁹ Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

⁴⁰ Prop. 48 L (2014–2015).

⁴¹ De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

⁴² Den reviderte europeiske sosialpakt av 3. mai 1996.

⁴³ ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten av 9. juli 1948 og ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger av 1. juli 1949.

⁴⁴ Se også ILO-konvensjon nr. 151 om vern av organisasjonsretten og ordninger for fastsetting av arbeidsvilkår i offentlig tjeneste artikkel 7.

⁴⁵ ILO-konvensjon nr. 154 om fremme av kollektive forhandlinger av 18. juni 1981.

3.5 EU/ EØS – arbeidstidsdirektivet

3.5.1 Introduksjon – formål og struktur

Formål

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/88/EF av 4. november 2003,⁴⁶ som oftest referert til som arbeidsdirektivet, er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder således for Norge. Direktivet setter rammer for den nasjonale handlefriheten når det gjelder organiseringen av arbeidstiden, og gjelder dermed ikke direkte for den enkelte arbeidstaker. Direktivet inneholder minimumsregler som har til formål å forbedre arbeidstakernes arbeidsvilkår og verne arbeidstakernes helse og sikkerhet. Medlemsstatene har anledning til å innføre lover, regler mv. eller tillate kollektive avtaler som er gunstigere for arbeidstakerne enn direktivets regler (artikkel 15), men ikke mindre gunstige regler. Direktivet viser også til ILOs prinsipper for organisering av arbeidstiden, herunder prinsippene om nattarbeid.

Struktur

Direktivet fastsetter et sett med hovedregler som angår hvileperioder og pauser, maksimal gjennomsnittlig arbeidstid, årlig betalt ferie og særlige beskyttelsesregler for nattarbeidere. Disse hovedreglene omfatter i utgangspunktet all privat og offentlig virksomhet slik dette er definert i Rådsdirektiv 1989/391/EØF om tiltak for å fremme forbedring av arbeidstakernes sikkerhet og helse i arbeidet (rammedirektivet) artikkel 2. For å oppnå nødvendig fleksibilitet og tilpasning til behov hos ulike typer virksomhet/aktiviteter, har direktivet imidlertid et omfattende sett av bestemmelser som på den ene side ekskluderer visse typer virksomhet/sektorer fra direktivets virkeområde («exclusions») og på den annen side bestemmelser som tillater at medlemsstatene velger å gjøre unntak fra direktivets hovedregler («derogations»).

3.5.2 Virkeområde

Arbeidstidsdirektivet er et underdirektiv til EUs rammedirektiv på arbeidsmiljøområdet, direktiv 89/391/EØF om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse.

Arbeidstidsdirektivet forplikter medlemsstatene til å sikre visse rettigheter for arbeidstakere, men definerer ikke dette begrepet. EU-domstolen har imidlertid uttalt at arbeidstakerbegrepet ved anvendelsen av arbeidstidsdirektivet ikke kan fortolkes forskjellig ettersom hvilken nasjonal rett det er tale om, men har en selvstendig betydning i EU-retten. Ifølge domstolen må begrepet defineres på grunnlag av «objektive kriterier, som karakteriserer de berørte personers rettigheter og plikter i arbeidsforholdet. Det væsentligste kendetegn ved arbeidsforholdet er, at en person i en vis periode presterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.»

Direktivets artikkel 1 nr. 3 sier at direktivet gjelder for all offentlig og privat virksomhet slik dette defineres i artikkel 2 i rammedirektivet. Rammedirektivet omfatter «... alle former for offentlige og private aktiviteter» og eksemplifiserer dette med industri, landbruk, handel, forvaltning, tjenesteyting, undervisning, kultur og fritidsaktiviteter.

Visse typer virksomhet/sektorer er som nevnt under punktet om struktur helt eller delvis holdt utenfor direktivets virkeområde «exclusions». Disse beskrives nærmere under punkt 3.5.5.

3.5.3 Arbeidstid og hvileperiode

Arbeidstid defineres i direktivets artikkel 2 nr. 1 som det tidsrom hvor arbeidstakeren er i arbeid og står til arbeidsgivers disposisjon og utfører sine plikter i samsvar med nasjonal lovgivning eller praksis. Domstolen har presisert at selv om definisjonen referer til nasjonal rett, kan medlemsstatene ikke selv fastsette hva som skal anses som arbeidstid. Dette er i likhet med arbeidstakerbegrepet et selvstendig EU-rettslig begrep og må tolkes i samsvar med objektive kriterier i tråd med direktivets formål.

Det følger av domstolens praksis at all den tid arbeidstaker må oppholde seg på arbeidsplassen eller et annet sted fastsatt av arbeidsgiver for å kunne utføre arbeidsoppgaver ved behov, er å regne som arbeidstid i forhold til direktivets rammer.⁴⁸ Dette gjelder også perioder der arbeids-

⁴⁶ NOU 2001:14 Vårens vakreste eventyr ...? Punkt 4.6.7.

⁴⁷ Direktivet er vedtatt i medhold av Roma-traktaten artikkel 137 (2) som gir grunnlag for fellesskapstiltak med sikte på å forbedre arbeidsmiljøet ved å beskytte arbeidstakernes helse og sikkerhet (nå Lisboa-traktaten art 153 (2)). Direktivet er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XVIII (Helse og sikkerhet på arbeidsplassen, arbeidsrett og likebehandling av kvinner og menn) nr. 32h.

⁴⁸ C-151/02 Jaeger, C-303/98 Simap, C-14/04 Dellas, C-437/05 Vorel, C-258/10 Grigore.

taker ikke har plikter ut over det å være tilstede, og for eksempel kan sove. Dersom arbeidstaker må kunne kontaktes ved behov, men ikke behøver å oppholde seg på arbeidsplassen eller et annet sted fastsatt av arbeidsgiver, vil bare den tid vedkommende faktisk må utføre konkrete oppgaver, anses som arbeidstid.⁴⁹

Hviletid defineres i samme artikkel nr. 2 som «tidsrom som ikke er arbeidstid». Domstolen har slått fast at all tid enten er arbeidstid eller hviletid. Det finnes ingen mellomting som delvis er å anse som arbeidstid eller lignende.

Hovedregler

Direktivets hovedrammer eller grenser for arbeidstiden er:

- Den ukentlige arbeidstiden, inkludert overtid, skal ikke overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt (artikkel 6).
- Beregningsperioden for gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid skal som hovedregel være høyst fire måneder. Nasjonalstatene har imidlertid adgang til å fastsette en beregningsperiode på inntil 6 måneder for de typer virksomhet som nevnes i artikkel 17 nr. 3 (se punkt 1.2.4.1) og kan tillate at det i kollektiv avtale fastsettes en beregningsperiode på inntil 12 måneder (artikkel 16 bokstav b og artikkel 19).
- Den daglige hviletiden er på minst 11 timer sammenhengende innenfor hver 24 timers periode (artikkel 3).
- Den ukentlige hvileperioden skal være en sammenhengende periode på minst 24 timer i tillegg til den daglige fritiden på 11 timer, det vil si 35 timer til sammen (artikkel 5). Det kan fastsettes en arbeidsfri periode på minst 24 timer dersom «objektive eller tekniske grunner eller omstendigheter som har med organiseringen av arbeidet, gjør det berettiget.»
- Arbeidstakerne har som hovedregel krav på en pause dersom arbeidsdagen er lenger enn seks timer. Direktivet fastsetter imidlertid ikke hvor lang denne pausen skal være (artikkel 4).
- Den gjennomsnittlige normale arbeidstiden for nattarbeidere skal ikke overstige 8 timer i løpet av 24 timer. Beregningsperiodens lengde fastsettes nasjonalt (artikkel 8 bokstav a og artikkel 16 bokstav c).
- For nattarbeidere skal arbeidstiden aldri overstige 8 timer dersom arbeidet er særlig risikofyllt eller innebærer stor fysisk eller psykisk belastning. Definisjonen av særlig risikofyllt

arbeid mv. fastsettes nasjonalt (artikkel 8 bokstav b).

- Betalt årlig ferie på fire uker (artikkel 7).

Videre finnes det bestemmelser om beskyttelsesiltak for natt- og skiftarbeidere som ikke angår grenser for arbeid- eller hviletid, for eksempel om gratis helsekontroller for nattarbeidere, rett til å gå over til dagarbeid for arbeidstakere som har fått helseproblemer på grunn av nattarbeidet og at natt- og skiftarbeidere har tilgang til de samme beskyttelses- og forebyggingsiltak som andre arbeidstakere.

Forholdet til norsk rett

Arbeidsmiljøloven § 10-1 første ledd definerer arbeidstid som «den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver». Ettersom Norge er forpliktet til å overholde direktivets minimumsgrenser for arbeids- og hviletid, må lovens definisjon forstås i lys av direktivets definisjon. Selv om ordlyden i den norske bestemmelsen er noe annerledes enn ordlyden i direktivet, er det per i dag ikke holdepunkter for at den norske definisjonen ikke er i overensstemmelse med direktivets.

Paragraf 10-6 åttende ledd har en strengere regel enn arbeidstidsdirektivet for gjennomsnittsberegning av maksimal arbeidstid ved at beregningsperioden er på åtte uker og ikke fire måneder. Paragraf 10-12 fjerde ledd gir imidlertid fagforening med innstillingsrett mulighet til å avtale en beregningsperiode for beregning av maksimal gjennomsnittlig arbeidstid på inntil 12 måneder, noe som fullt ut utnytter den rammen direktivet gir.

Adgangen arbeidstidsdirektivet gir til å fastsette en beregningsperiode på inntil 6 måneder ved lov eller forskrift for de typer virksomhet som nevnes i artikkel 17 nr. 3 er derimot ikke benyttet.⁵⁰ Adgangen arbeidstidsdirektivet gir til å fastsette en ukehvile på 24 timer synes å være benyttet i forskrift om arbeid i privat arbeidsgivers hjem § 7, men ikke i andre bestemmelser.

Paragraf 10-9 gir rett til pause hvis arbeidstiden overstiger fem og en halv time. Pausene skal til sammen være minst en halv time hvis den daglige arbeidstid er minst åtte timer. Det fastsettes videre krav om en pause på minst en halv time når arbeidstaker arbeider mer enn to timer etter at den alminnelige arbeidstid er avviklet. Bestemmelsen om pauser er med andre ord noe stren-

⁴⁹ C-303/98 Simap.

⁵⁰ Punkt 3.5.5 angir hvilke typer virksomhet dette er.

gere og mer detaljert hva angår omfang på pausene enn det som direktivet åpner for.

Arbeidstidsdirektivet stiller ikke krav til den nasjonale reguleringen når det gjelder:

- betaling (unntatt for ferie)
- alminnelig arbeidstid/normalarbeidstid
- vilkår og grenser for bruk av overtid (ut over at overtid inngår i maksimal arbeidstid)
- medregning av beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet i arbeidstiden
- adgangen til søndagsarbeid og hyppigheten av søndagsarbeid
- arbeidsplan for arbeidstakere som utfører arbeid til forskjellige tider av døgnet.

3.5.4 Unntak fra direktivets virkeområde

Visse typer virksomhet/sektorer er helt eller delvis holdt utenfor direktivets virkeområde. Dette innebærer at medlemsstatene ikke er forpliktet til å gjennomføre direktivets bestemmelser for denne typen virksomhet.

EU-domstolen har lagt til grunn at bestemmelser som ekskluderer visse typer virksomhet/sektorer fra direktivets virkeområde («exclusions») må fortolkes slik at deres virkeområde begrenses til det som er strengt nødvendig for å sikre de interesser som bestemmelsene er ment å beskytte.

Det sies i direktivets artikkel 1 nr. 3 at sjøfart, slik dette er definert i direktiv 1999/63/EF om organiseringen av arbeidstiden for sjøfolk, ikke er omfattet.

Det følger av arbeidstidsdirektivets henvisning til rammedirektivet artikkel 2 nr. 2 at direktivet i sin helhet ikke kommer til anvendelse når det er uunngåelig at dette kommer i konflikt med særlige forhold ved visse spesielle aktiviteter i den offentlig tjeneste, for eksempel i de væpnede styrker og innenfor politiet, eller med visse spesielle aktiviteter innen sivilforsvarstjenestene. I slike tilfeller må imidlertid arbeidstakernes sikkerhet og helse sikres så langt det er mulig.

Domstolen har i flere avgjørelser vedrørende politi og nødeter lagt til grunn at unntaket ikke omfatter hele sektorer, men kun visse spesielle oppgaver som disse tjenestene utfører. Unntaket omfatter videre ikke aktiviteter som utføres under normale omstendigheter. Dette gjelder selv om de hendelser som disse virksomhetene skal håndtere nettopp ikke er forutsigbare. Unntaket skal ifølge domstolen sikre at tjenester som er uunnværlige for å beskytte befolkningens liv, helse og sikkerhet skal kunne utføres under helt spesielle omstendigheter («exceptional events») hvor det

er nødvendig midlertidig å gi disse interessene første prioritet. Dette kan ifølge domstolen være tilfelle ved naturkatastrofer eller teknologiske katastrofer, ved attentater, større ulykker eller andre begivenheter som er så alvorlige og har et så stort omfang, at beskyttelsestiltak må iverksettes og ikke kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte hvis arbeidstidsreglene skal overholdes.

Artikkel 14 fastsetter at direktivet ikke får anvendelse hvis det finnes mer spesielle fellesskapsregler om organiseringen av arbeidstiden. Slike spesielle regler er for eksempel fastsatt i direktiv 2000/79/EF om organiseringen av arbeidstiden til mobile arbeidstakere i sivil luftfart,⁵¹ direktiv 2002/15/EF om organiseringen av arbeidstiden for personer som utfører mobile vei-transporttjenester, i direktiv 2005/47/EF om blant annet arbeidstiden for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetraffikk og i direktiv 2014/112/EU om implementering av Den europeiske avtalen om visse aspekter ved organiseringen av arbeidstiden for transport på innenlandske vannveier.

Artikkel 20 fastsetter at direktivets bestemmelser om hvile, pauser og nattarbeidets lengde ikke gjelder for mobile arbeidstakere. Med mobile arbeidstakere menes arbeidstakere som tilhører et reisende personale som er ansatt i en virksomhet som utfører passasjer- eller godstransport på vei, i luftfart eller innenlandske vannveier, jf. direktivet artikkel 2 nr. 7. Medlemsstatene skal likevel treffe de tiltak som er nødvendig for å sikre at mobile arbeidstakere har rett til tilstrekkelig hvile, bortsett fra under de omstendigheter som er fastsatt i artikkel 17 nr. 3 bokstav f og g.

Artikkel 21 unntar arbeidstakere ombord på sjøgående fiskefartøyer fra direktivets bestemmelser om hvile, pauser, maksimal arbeidstid og nattarbeidets lengde. Nasjonalstatene forpliktet imidlertid til å begrense arbeids- og hviletiden i tråd med de alminnelige prinsipper for vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet og særskilte bestemmelser i artikkel 21 nr. 1 til og med 7.

Forholdet til norsk rett

Arbeidstidsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven kapittel 10 om arbeids-

⁵¹ Rådsdirektiv 2000/79/EF av 27. november 2000 om gjennomføring av den europeiske avtale om organisering av arbeidstiden til mobilt personell i sivil luftfart, inngått mellom Association of European Airlines (AEA), Den europeiske transportarbeiderføderasjon (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) og International Air Carrier Association (IACA).

tid. Sjøfart og fiske er unntatt fra loven, jf. § 1-2 andre ledd bokstav a.

Paragraf 1-2 åpner for at departementet kan gjøre unntak fra loven for blant annet sivil luftfart. Unntak er gitt i forskrift av 21. februar 1986 nr. 540 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. for sivil luftfart § 10 som fastsetter at lovens kapittel 10 (med unntak av § 10-2 fjerde ledd) ikke gjelder for flyvende personell. Særregler er gitt i forskrift om arbeidstid med mer for besetningsmedlemmer i sivile luftfartøyer (BSL D 2-4). Denne forskriften implementerer direktiv 2000/79/EF om organisering av arbeidstiden til mobilt personell i sivil luftfart.

Forskrift av 3. juli 2008 nr. 783 om arbeidstid mv. for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetraffikk implementerer direktiv 2005/47/EF om blant annet arbeidstiden for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetraffikk og fastsetter særregler for denne sektoren. Forskrift av 10. juni nr. 543 om arbeidstid for sjåfører og andre innenfor vegtransport fastsetter særregler for denne sektoren i tråd med direktiv 2002/15/EF om organiseringen av arbeidstiden for personer som utfører mobile veitranporttjenester.

Forskrift av 26. juni nr. 873 om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for polititjenestemenn mv. gjør unntak fra direktivets og lovens regler om daglig hvile for visse overtids-situasjoner.

Det følger av forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper § 3 at loven, herunder arbeidstidsreglene, ikke gjelder for feltmessig øvingsvirksomhet som på en realistisk måte har til hensikt å øve Forsvaret i å kunne virke effektivt i en krise- eller krigssituasjon.

3.5.5 Unntak fra hovedregler

Arbeidstidsdirektivet inneholder flere bestemmelser som gir nasjonalstatene adgang til å velge å gjøre unntak fra direktivets hovedregler. Dette omfatter blant annet bestemmelsene om hviletid, perioden for gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid og nattarbeid.

Direktivets angivelse av unntakskategorier er uttømmende. EU-domstolen har lagt til grunn at også bestemmelser som gir medlemsstatene adgang til å unnta visse typer virksomheter/sektorer fra direktivets hovedregler («derogations») må fortolkes slik at deres virkeområde begrenses til det som er strengt nødvendig for å sikre de interesser som bestemmelsene er ment å beskytte.⁵²

Direktivet har et system for unntak fra hovedreglene som innebærer at partene gjennom avtaler har videre unntaksadgang enn myndighetene gjennom lov eller forskrift. Muligheten til å gjøre unntak i lov eller forskrift, herunder gjennom samtykke fra tilsynsmyndighetene, er begrenset til visse bransjer og typer arbeid, mens dette ikke er tilfelle for unntak som gjøres i avtaler. Artikkel 17 regulerer unntak gjennom lov, forskrift og avtaler, mens artikkel 18 kun regulerer unntak gjennom avtaler.

3.5.5.1 Unntak fra sentrale bestemmelser – artikkel 17

Artikkel 17 gir nasjonalstatene adgang til å velge å gjøre unntak fra flere av direktivets sentrale bestemmelser.

Det heter i artikkel 17 nr. 2 at de unntakene som fastsettes i nr. 3 og 4 kan fastsettes «ved lover eller forskrifter eller ved tariffavtaler eller avtaler mellom partene i arbeidslivet». Denne bestemmelsen stiller ikke nærmere krav med hensyn til hvem som etter lov eller forskrift skal kunne beslutte at en arbeidstidsordning med slike unntak skal tas i bruk. Lovgiver kan altså etter direktivet for eksempel velge å la unntaket følge direkte av loven/forskrift slik at arbeidsgiver alene kan beslutte dette eller det kan settes vilkår om avtaleinngåelse med den enkelte arbeidstaker eller til arbeidslivets parter på et nivå som anses passende. Eventuelt kan lovgiver velge å la Arbeidstilsynet gi samtykke i enkeltsaker. Artikkel 17 nr. 1 angir ikke på hvilket grunnlag unntak for ledende stillinger mv. kan etableres.

Unntak for arbeidstakere i ledende stilling mv. – artikkel 17 nr. 1

Artikkel 17 nr. 1 gir adgang til å gjøre unntak fra alle direktivets hoveddrammer med unntak av kravet til ferie. Det kan altså gjøres unntak både når det gjelder daglig og ukentlig hvile, pauser, nattarbeidets lengde, perioder for gjennomsnittsberegning og maksimal arbeidstid.

Unntaket gjelder «... når tidslengden på arbeidstida på grunn av særlege trekk ved den verksemda som vert utford, ikkje vert målt og/eller fastsett på førehand eller kan fastsetjast av arbeidstakarane sjølve, særleg når det dreier seg om overordna med leiarfunksjoner eller andre personar med uavhengig avgjerdsamt».

⁵² C-397/01 og C/403/01 Pfeiffer, C-151/02 Jaeger, C-428/09 Isère.

Hviletidsforkortelse kan for denne gruppen skje uten at det må sørges for at arbeidstaker får tilsvarende lengre hvile senere eller vernes på andre passende måter. Dette er en vesentlig forskjell fra hviletidsforkortelser som bare kan tillates med grunnlag i artikkel 17 nr. 3 om lov- og forskriftsfastsatte unntak for visse typer virksomhet eller artikkel 18 om unntak ved kollektiv avtale. Direktivet krever imidlertid at de alminnelige prinsipper for vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet overholdes også i disse tilfellene.

Forholdet til norsk rett

I norsk rett er muligheten for å gjøre unntak for denne type stillinger benyttet gjennom § 10-12 første og andre ledd om unntak for arbeidstakere i ledende og særlig uavhengige stillinger. Slik som etter direktivet gjøres det i loven unntak både når det gjelder krav til hvile og maksimal arbeidstid, men ikke med henhold til det generelle forsvarlighetskravet. I norsk rett avgjøres spørsmålet om en stilling er av ledende eller særlig uavhengig karakter etter en konkret skjønnsmessig vurdering der flere momenter inngår. At arbeidstiden ikke blir målt og /eller fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakerne selv synes imidlertid i praksis å være et vilkår for å gjøre unntak.

Unntaket for særlig uavhengig stilling svarer til direktivets unntak for andre personer med selvstendig beslutningsmyndighet. I forarbeidene til den norske bestemmelsen sies det imidlertid at unntaket er ment å omfatte arbeidstakere som «ikke innehar lederfunksjoner, men som likevel har overordnede og ansvarsfulle stillinger». Dette synes ikke å være et vilkår etter direktivet. Norsk rett er dermed strengere på dette punktet.

Unntak for visse typer virksomhet – artikkel 17 nr. 3

Etter artikkel 17 nr. 3 kan det ved lov eller forskrift gjøres unntak fra direktivets bestemmelser om:

- daglig og ukentlig hvile,
- pauser,
- nattarbeidets lengde og
- perioder for gjennomsnittsberegning.

Unntak som forkorter hviletiden forutsetter her kompensierende hvile eller, om dette ikke er mulig, annet passende vern, jf. artikkel 17 nr. 2.

Etter artikkel 17 nr. 3 kan det gjøres unntak for følgende typer virksomhet:

- a) for virksomhet der det er avstand mellom arbeidsstedet og bostedet til arbeidstake-

ren, medregnet offshorearbeid, eller mellom de ulike arbeidsstedene til arbeidstakeren

- b) for vakt- og overvåkingsvirksomhet som krever permanent nærvær for å verne eendom og personer, særlig når det dreier seg om vakter, portnere eller vaktelskaper
- c) for virksomhet som gjør det nødvendig å sikre vedvarende tjenester eller produksjon, særlig når det dreier seg om:
 - i. tjenester knyttet til mottak, behandling og/eller pleie ved sykehus eller lignende institusjoner, medregnet virksomhet som blir utøvd av leger under utdanning, døgningstusjoner og fengsel
 - ii. personer som arbeider i havner eller lufthavner
 - iii. presse, radio, fjernsyn, filmproduksjon, post- og telekommunikasjon, ambulansetjeneste, brannvesen eller sivil beredskap
 - iv. produksjon, overføring og distribusjon av gass, vann eller elektrisitet, renovasjonsvesen og avfallsforbrenningsanlegg
 - v. industrier der arbeidsprosessene ikke kan avbrytes av tekniske grunner
 - vi. forsknings- og utviklingsvirksomhet
 - vii. landbruk
 - viii. arbeidstakere som arbeider med persontransport i byrute
- d) ved forventet ekstraarbeid, særlig innenfor:
 - i. landbruket
 - ii. turistnæringen
 - iii. posttjenestene
- e) for personer som arbeider innenfor jernbanetransport:
 - i. i periodisk virksomhet,
 - ii. som arbeider om bord på tog, eller
 - iii. i virksomhet som er knyttet til rutetabeller, og som skal sikre en kontinuerlig og regelmessig trafikk
- f) under de omstendigheter som er nevnt i artikkel 5 nr. 4 i direktiv 89/391/EØF
- g) ved ulykker eller overhengende fare for ulykker.

Unntak etter bokstav c, og antakelig d, vil også kunne være aktuelt for andre aktiviteter enn dem som er konkret nevnt i oppregningene.⁵³

Etter artikkel 17 nr. 3 bokstav f tillates unntak ved slike forhold som fremgår av artikkel 5 nr. 4 i Rådskonklusjon 89/391/EØF av 12. juni 1989 om

⁵³ C-428/09 Isère.

iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakerens sikkerhet og helse på arbeidsplassen (rammedirektivet). Dette gjelder uvanlige forhold som ikke kan forutses, og som er utenfor arbeidsgiverens kontroll, eller forhold som skyldes usedvanlige hendelser med følger som selv ikke den største forsiktighet kunne ha forhindret (force majeure). Det samme gjelder etter bokstav g ved ulykker og fare for ulykker.

Kun unntak fra hviletidsbestemmelsene – artikkel 17 nr. 4

Etter artikkel 17 nr. 4 kan bestemmelsene om daglig og ukentlig hvile fravikes

- a) for skiftarbeid, hver gang arbeidstakeren bytter skift og ikke får døgnhvile eller ukehvile mellom slutten av et skift og begynnelsen av det neste.
- b) for virksomhet som er kjennetegnet ved arbeidsperioder som er delt opp gjennom hele dagen, særlig for personer som arbeider med rengjøring.

Direktivet benytter betegnelsen skiftarbeid («shift work») både om skift- og turnusarbeid, se definisjon i direktivet artikkel 2 nr. 5. Unntaket vil derfor kunne komme til anvendelse også når arbeidsplanen ikke er systematisk rullerende med like mange av hver type skift. Unntak vil også kunne gis selv om skiftordningen ikke løper kontinuerlig, for eksempel med stopp i helgene. At det er tale om skiftbytte vil imidlertid innebære at bestemmelsen ikke tillater medlemsstatene å gi adgang til bruk av forkortet hvile i forbindelse med overtidsarbeid.

Forholdet til norsk rett

Direktivets unntaksadgang for arbeid der det er avstand mellom bosted og arbeidssted gir grunnlag for § 10-12 sjette ledd som gir Arbeidstilsynet adgang til å gi samtykke til forkortet hvile, hyppigere helgearbeid og søndagsarbeid for visse situasjoner der det er lang avstand mellom bo- og arbeidssted. Arbeidsmiljøloven er imidlertid strengere enn direktivet fordi det i loven settes som vilkår for samtykke at en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsstedet må ha sikkerhetsmessig betydning.

Direktivets bestemmelser om unntak for vakt og overvåkingsarbeid og arbeid hvor det er behov for kontinuerlig tjenesteyting eller produksjon, er grunnlaget for § 10-12 sjuende ledd. Bestemmelsen gir Arbeidstilsynet adgang til å tillate unntak fra bestemmelsene og daglig og

ukentlig hvile samt grensen på 13 timer i § 10-5 tredje ledd for helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkingsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter. Direktivet oppstiller imidlertid ikke et krav om at arbeidet helt eller delvis må være passivt. Unntaket for kontinuerlig tjenesteyting er også grunnlaget som er benyttet for de unntak som gjøres fra hviletidsbestemmelsene i midlertidig forskrift av 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger. Forskrift av 26. juni nr. 873 om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for polititjenestemenn mv. gjør unntak fra direktivets og lovens regler om daglig hvile for visse overtidssituasjoner.

Direktivets unntak for uforutsette situasjoner og ulykker er benyttet gjennom unntaket i § 10-12 tredje ledd om at bestemmelsene i kapittel 10 kan fravikes for arbeid som på grunn av naturhendelser, ulykke eller andre uforutsette begivenheter må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom. Fravik forutsetter imidlertid kompenserende hvile eller annet passende vern.

Unntaksbestemmelser for kontinuerlig tjenesteyting eller produksjon er ikke benyttet som et generelt unntak, kun for visse sektorer. Direktivets unntak for forventet ekstraarbeid samt hviletidsunntak for skiftbytte og arbeidsperioder som er delt opp gjennom dagen, er ikke benyttet som grunnlag for unntak i det norske regelverket. Det samme gjelder direktivets unntak for jernbane. Dette innebærer at unntakene etter norsk rett er smalere enn direktivets unntaksadgang.

3.5.5.2 Unntak ved kollektive avtaler – artikkel 18

For arbeid og situasjoner som ikke dekkes av artikkel 17, kan unntak bare fastsettes ved kollektive avtaler. Det sies i artikkel 18 første punktum at unntak fra bestemmelsene om hvile, pauser, nattarbeidets lengde og perioder for gjennomsnittsberegning kan gjøres ved:

...tariffavtaler eller avtaler mellom partene i arbeidslivet på nasjonalt eller regionalt plan, eller i samsvar med regler som disse partene har fastsett ved tariffavtaler eller avtaler mellom partene i arbeidslivet på eit lågare nivå.

I andre ledd sies det at:

I medlemsstater der det ikkje ligg føre noka lovfesta ordning for å inngå tariffavtaler eller avtaler mellom partene i arbeidslivet på nasjonalt eller regionalt plan på dei områda som er

omfatta av dette direktivet, eller i medlemsstat der det finnes ei særleg lovgjevingsramme for dette føremålet, og då innanfor grensene til denne ramma, kan det i samsvar med nasjonal lovgjeving og/eller praksis tillatast unntak frå artikkane 3, 4, 5, 8 og 16 ved at det vert inngått tariffavtaler eller avtaler mellom partane i arbeidslivet på eit høveleg nivå.

Et eksempel på en stor gruppe virksomheter som bare kan ha kortere hviletid, lengre nattarbeid mv. som skissert ovenfor dersom dette avtales i en kollektiv avtale er kontorvirksomheter, for eksempel offentlig eller privat administrasjon eller konsulent- og advokatvirksomhet.

Forholdet til norsk rett

I norsk rett er det lagt til grunn at artikkel 18 gir grunnlag for å tillate at unntak etableres ved avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet, det vil si på virksomhetsnivå og uten at unntaksavtalen i seg selv behøver å være en tariffavtale. For eksempel gir § 10-8 tredje ledd lokale parter adgang til å avtale at den daglige hvilen kan forkortes til 8 timer og den ukentlige hvilen til 28 timer uten særskilte vilkår. Artikkel 18 utgjør videre grunnlaget for den adgangen arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett har til å avtale unntak fra alle lovens bestemmelser med unntak av bestemmelsene om forsvarlighet, helsekontroll og visse individuelt tilpassende arbeidstidsordninger (§ 10-12 fjerde ledd).

3.5.5.3 Kompenserende hvile og annet passende vern – artikkel 17 nr. 2

Unntak fra direktivets bestemmelser om daglig og ukentlig hvile, pauser, nattarbeidets lengde og perioder for gjennomsnittsberegning, med grunnlag i artikkel 17 nr. 3, 4 eller 5 og artikkel 18 forutsetter at de arbeidstakerne unntaket gjelder får tildelt kompenserende hvileperioder eller, der det av objektive grunner ikke er mulig å tildele slike kompenserende hvileperioder, sørges for at arbeidstakerne får et annet passende vern, se direktivets artikkel 17 nr. 2 og artikkel 18 tredje ledd.

Kompenserende hvile

Hva som ligger i vilkåret om «tilsvarende kompenserende hvileperioder» må vurderes konkret i forhold til hvilken bestemmelse det er tale om å fravike og hvordan fraviket skal gjennomføres. Med

tilsvarende kompenserende hvile tas det sikte på de tilfeller der mindre hvile i enkelte perioder kompenseres med tilsvarende fri i andre perioder.⁵⁴

EU-domstolen har (kun) uttalt seg om fortolkningen av dette begrepet i arbeidstidsdirektivet i forbindelse med forkortet daglig hvile, jf. sak C-151/02 Jaeger.⁵⁵ Denne saken dreide seg om en lege på et sykehus som hadde beredskapsvakter på sykehuset i forlengelsen av en normal arbeidsdag på 8 timer. Vaktene var på 16 timer på hverdager og om lag 24 timer i helgene. I dommen utdyper EU-domstolen hva kravet til kompenserende hvile innebærer når den daglige hviletiden, slik som i denne saken, blir forkortet som følge av forlenget daglig arbeidstid. Dommen slår fast at den kompenserende hvileperioden må følge umiddelbart etter den arbeidsperiode som den har til formål å kompensere for. Ved avvik fra kravet til daglig hvile, skal den kompenserende hvileperioden i prinsippet avvikles som en sammenhengende periode som tilsvarer den aktuelle reduksjon (i daglig hvile). Hvileperioder som avvikles på andre/senere tidspunkter uten forbindelse til den arbeidsperiode som forlenges, anses ikke i samsvar med de generelle prinsipper for beskyttelse av arbeidstakernes helse og sikkerhet.⁵⁶ Videre uttaler domstolen at det kun er under ganske særlige omstendigheter, når det av objektive grunner «ikke er mulig» å yte tilsvarende kompenserende hvile, at arbeidstaker kan gå over på en ny arbeidsperiode uten slik kompensasjon. I så fall må det sørges for et annet passende vern, se omtale nedenfor.

Dette betyr for eksempel at det vil være mulig å arbeide et kveldsskift på 8 timer og ha en 8 timers hvile før ny vakt. Den etterfølgende hvilen må da være på 3 timer i tillegg til den ordinære hvilen, det vil si 14 timer (11+3). Kompenserende hvileperioder må videre være av samme art som ordinære hvileperioder, det vil si at arbeidstaker ikke kan være pålagt noen forpliktelse som hindrer ham i å ivareta egne interesser og behov på en måte som nøytraliserer belastningen ved arbeidet.⁵⁷

EU-domstolen har ikke uttalt seg om tidspunktet for avvikling av kompenserende hvile ved forkorting av ukentlig hvile. Kommisjonen har uttalt at det samme prinsipp om at kompenserende hvile må avvikles i den umiddelbart påfølgende peri-

⁵⁴ jf. NOU 2004: 5 punkt 23.10.

⁵⁵ C-151/02 Jaeger, avsnitt 94–97.

⁵⁶ C-151/02 Jaeger, avsnitt 97.

⁵⁷ C-151/02 Jaeger, avsnitt 94.

ode, gjelder også for ukentlig hvile.⁵⁸ Det legges dermed til grunn at kompenserende hvile må avvikles innen 14 dager.

Annet passende vern

Det følger av artikkel 17 nr. 2 at forkortet hvile forutsetter kompenserende hvile eller, hvis dette ikke er mulig av objektive grunner, annet passende vern. Det foreligger lite informasjon i direktivet og fra rettspraksis knyttet til forståelsen av alternativet «annet passende vern». Dette gjelder både spørsmålet om hva som skal til for at det skal foreligge et særlig tilfelle der det ikke er mulig å tildele slike kompenserende hvileperioder og hva som kan utgjøre et annet passende vern.

EU-domstolen har i C-428/09 Isère uttalt at det bare er «under ganske særlige omstendigheter (absolutely exceptional circumstances) at det etter bestemmelsen er tilladt at yte arbeidstageren en anden passende beskyttelse».⁵⁹

Denne avgjørelsen gjaldt personer som arbeidet som pedagoger eller ledere i forbindelse med pedagogiske aktiviteter på ferie- og fritidssentre for barn. Den franske regjeringen viste til at det å avvike daglig hvile ville medføre at barna, blant annet om natten, ville stå uten tilsyn fra de voksne som i foreldrenes fravær kjenner dem best og har deres tillit. Domstolen henviste til at saken inneholdt få opplysninger om hvordan aktivitetene utøves og hvilket personale disse senterne hadde behov for, men utelukket ikke at det med denne type aktiviteter og det ansvar disse ansatte hadde for mindreårige, unntaksvis ikke var mulig å sikre en stadig veksling mellom arbeid og hvile. Men domstolen viser til at også bestemmelsen om annet passende vern tilsikter å sikre at arbeidstakerne kan «slappe af og forvinde den træthed, der er uløselig forbundet med udøvelsen af deres arbejdsopgaver.» I denne konkrete saken konkluderes det med at «selv om den særlige beskaffenhed av arbejdet eller den særlige kontekst hvori arbejdet utføres gør det muligt undtagelsesvist at fravike plikten til veksling mellom arbejdsperioder og hvileperioder», så er et tak på 80 dager for hvor lenge arbeidstakerne kunne være ansatt i løpet av 12 måneder uansett ikke et passende vern.

⁵⁸ Detailed report on the implementation by Member States of the Working Time Directive, punkt 6.1.5.

⁵⁹ Også i C-151/02 Jaeger: «entirely exceptional circumstances».

Forholdet til norsk rett

Bestemmelsene om kompenserende hvile eller annet passende vern er implementert i alle bestemmelser i loven som tillater forkortet daglig eller ukentlig hvile (§ 10-6 niende ledd, § 10-8 tredje ledd, § 10-12 fjerde, sjette og sjuende ledd), lenger nattarbeid (§ 10-11 åttende ledd, § 10-12 fjerde ledd) eller utvidelse av perioden for beregning av maksimal arbeidstid (§ 10-12 fjerde ledd).

Midlertidig forskrift av 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger gir adgang til at arbeidstaker kan være tilgjengelig på arbeidsteden i mer enn 24 timer uten at det ytes kompenserende hvile for den reduksjon i hvileperioder som dette medfører. Det legges i høringsbrevet til grunn at medleverordningen er en slik særlig ordning som omfattes av alternativet om annet passende vern. Det vises til at medleverordningen innebærer at det ikke vil være mulig å gi arbeidstakerne kompenserende hvile fordi det vil bryte med de særlige omsorgs- eller behandlingsprinsipper som begrunner medleverordningen.

Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) § 42 fastsetter at oppholdsperioden på innretninger til havs normalt ikke skal overskride 14 døgn, men at den kan forlenges ved særlige og tidsavgrensede behov. Dette innebærer et fravik fra direktivets krav om 35 timers hvile i løpet av sju dager. Det er lagt til grunn at dette er et tilfelle der det ikke kan avvikles kompenserende hvile og der det at arbeidstaker er fritatt for andre forpliktelser enn arbeid utgjør et annet passende vern.

3.5.5.4 Unntak fra begrensningen for maksimal arbeidstid – artikkel 22

Direktivets artikkel 22 gir på visse vilkår nasjonalstatene adgang til å tillate en arbeidstid på mer enn 48 timer per uke i gjennomsnitt (den såkalte opt out-bestemmelsen). Vilråene er imidlertid at:

- de alminnelige prinsipper for vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet ivaretas og arbeidstakeren har samtykket til å ha en så lang arbeidstid.
- ingen arbeidstaker lider skade fordi han eller hun ikke er villig til å samtykke til å utføre slikt arbeid.
- arbeidsgiveren fører ajourførte registre over alle arbeidstakere som utfører et slik arbeid.
- disse registrene stilles til disposisjon for myndighetene og arbeidsgiver på oppfordring fra

myndighetene gir opplysninger om tilfeller der arbeidstakerne har samtykke til å ha en gjennomsnittlig arbeidstid på mer enn 48 timer over 4 måneder.

Bestemmelsen gir kun adgang til å gjøre unntak fra begrensningen på maksimal arbeidstid, ikke for eksempel kortere hvile. Slike unntak må ha grunnlag i artikkel 17 eller 18.

EU-domstolen har i sin praksis lagt til grunn at samtykket må avgis av den enkelte arbeidstaker på en uttrykkelig måte.⁶⁰ Det er for eksempel ikke tilstrekkelig at det i en arbeidsavtale henvises til en tariffavtale der en arbeidstid på over 48 timer aksepteres.

Arbeidstaker må videre, for å kunne gi avkall på en sosial rettighet som direktivet gir, gjøre dette «frit og med fuldt kendskab til sagen.»

Vilkåret om at de alminnelige prinsipper for vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet skal ivaretas, viser dessuten at arbeidstakers samtykke ikke i seg selv er tilstrekkelig for å kunne benytte denne unntaksbestemmelsen. Om og eventuelt i hvilken grad det kan gjøres unntak i medhold av bestemmelsen, vil avhenge av hva slags arbeid og oppgaver det er snakk om, og må alltid vurderes opp mot hensynet til helse og sikkerhet.

Forholdet til norsk rett

I norsk rett er adgangen til å tillate unntak fra en maksimal gjennomsnittlig arbeidstid på 48 timer per uke (opt out-bestemmelsen) benyttet gjennom den adgangen arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett har til å avtale unntak fra lovens bestemmelser om alminnelig arbeidstid og maksimal samlet arbeidstid.

Videre er det i midlertidig forskrift av 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger, gitt adgang til at arbeidstaker kan samtykke til en samlet gjennomsnittlig arbeidstid på inntil 60 timer. Arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan gi sitt skriftlige samtykke til å være tilgjengelig utover 60 timer i uken.

3.5.6 Forholdet til norsk rett – oppsummering

Direktivet gir adgang til å fastsette unntak fra bestemmelsene om hvile ved lov eller forskrift i flere situasjoner enn det som i dag gjøres i norsk rett, for eksempel ved forventet ekstraarbeid,

skiftbytte og arbeidsperioder som er delt opp gjennom dagen.

Direktivet gir videre mulighet for å tillate en maksimal arbeidstid på mer enn 48 timer i flere situasjoner enn det som i dag gjøres i norsk rett.

Både nasjonale myndigheter og partene i arbeidslivet har etter direktivet en vid adgang til å fastsette unntak fra direktivets bestemmelser om hvile, nattarbeid og så videre. Partene i arbeidslivet har likevel en videre adgang enn nasjonale myndigheter til å fastsette unntak ettersom deres kompetanse ikke er avgrenset til visse særskilt angitte typer virksomhet og situasjoner.

Direktivet fastlegger ikke en bestemt fordeling av kompetansen til å fastsette unntak mellom arbeidsgiver, lokale parter og sentrale parter for de tilfeller der unntak kan fastsettes ved lov og forskrift, det vil si i tilfellene som nevnes i artikkel 17 nr. 1–4. Utenfor disse tilfellene kan unntak bare tillates ved avtale mellom partene i arbeidslivet, men det synes ikke å være fastsatt en bestemt fordeling av myndighet mellom et sentralt og et lokalt nivå.

3.6 Oversikt over svensk og dansk regulering av arbeidstid

3.6.1 Innledning

Rammene for den nasjonale reguleringen av arbeidstid i Sverige og i Danmark er som i Norge gitt i EUs arbeidstidsdirektiv. Det som først og fremst skiller de svenske og danske arbeidstidsreguleringene fra norsk rett, er at sentrale tariffavtaler har en mer omfattende og viktigere rolle i arbeidstidsreguleringen i disse landene. Særlig er dette tydelig i den danske lovgivningen.

Den danske lovgivningen om arbeidstid er mindre detaljert enn de norske og svenske reglene, og bærer preg av minimumslovgivning, hvor partene på sentralt nivå er ansvarlige for reguleringen av arbeidstid. Lovgivningen fungerer som et sikkerhetsnett og minimumsvern der vernet ikke er tilstrekkelig ivaretatt i avtalene. Den danske lovgivningen ligger tett opp til direktivets bestemmelser og regulerer i hovedsak bare arbeidstidens yttergrenser. Det er for eksempel ikke regler som begrenser daglig alminnelig arbeidstid, men reglene fokuserer på samlet arbeidstid, nattarbeid og hviletid.

De svenske reglene er noe mer detaljert enn de danske, og har blant annet regler for alminnelig ukentlig arbeidstid, overtid og passivt arbeid/vaktjeneste i tillegg til regler om nattarbeid og hviletid. Reguleringene i Sverige gir imidlertid

⁶⁰ C-397/01 Pfeiffer.

arbeidsgiver større handlingsrom enn i Norge, for eksempel ved at den daglige arbeidstiden ikke begrenses utover kravene om hviletid, og beregningsperiodene for gjennomsnittlig arbeidstid er lengre enn i Norge.

Verken i Sverige eller i Danmark er det adgang til å inngå individuelle avtaler om arbeidstidsordninger, og det er bare begrenset adgang til lokale avtaler. Slik lovgivningen er lagt opp har arbeidsgiver i utgangspunktet større handlingsrom over arbeidstiden enn i norsk rett. I praksis er det likevel slik at dette handlingsrommet kan være begrenset gjennom kollektive avtaler inngått på sentralt nivå.

I det følgende er det lagt vekt på arbeidstidsreguleringen som følger av lovgivningen i de enkelte landene.

3.6.2 Svensk rett

Omfang / virkeområde

Den svenske arbeidsmiljøloven (Arbetsmiljölagen 1977:1160) kapittel 2 inneholder krav til at arbeidsplassene skal være forsvarlig, og at arbeidet skal innrettes og organiseres på en måte som sikrer arbeidstakerne tilstrekkelig vern. Dette gjelder også arbeidstid. Loven inneholder videre særlige verneregler for mindreårige arbeidstakere, blant annet en forskriftshjemmel for å gi forskrift om arbeidstid for mindreårige arbeidstakere.

Sverige har i tillegg en egen lov om arbeidstid (Arbetstidslagen 1982:673). Arbetstidslagen viser i § 1 til vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Arbetstidslagen angir rammer for arbeidstidens lengde og plassering. Loven er tilpasset arbeidstidsdirektivets rammer, og det er forutsatt at alle avtaler om unntak også må holde seg innenfor de rammer og begrensninger som følger av direktivet. Dette omtales enkelte steder som «EU-spärr».

Et viktig forbehold i loven er at den settes til side der det foreligger en tariffavtale som helhetlig regulerer dette. En slik sentral tariffavtale vil da erstatte loven. Disse avtalene kan også gjøres gjeldende for uorganiserte arbeidstakere, og arbeidstakere organisert i andre foreninger, så lenge de ikke er omfattet av en annen tariffavtale. Dersom det ikke foreligger noen avtale er det lovens regler som vil bestemme grensene for arbeidstiden. I praksis er det svenske arbeidslivet regulert av store bransjevisse avtaler, hvor arbeidstid er et viktig element.

I tillegg åpner den svenske arbeidstidsreguleringen, i likhet med den norske, for at det i enkelte tilfeller kan inngås avtaler om avvik fra enkelte av lovens alminnelige regler, samt at myndighetene, ved Arbetsmiljöverket, kan gi dispensasjon fra loven.

Unntak fra loven for grupper og enkeltpersoner

Dersom det ikke er angitt noe annet, gjelder loven for alle som er ansatt i en annens virksomhet. Unntatt fra loven er arbeid hvor arbeidsgiveren ikke kan ha kontroll med arbeidstiden, og personer i ledende stillinger. Dette tilsvarer i stor grad de norske bestemmelsene som unntar arbeidstakere med særlig uavhengig og ledende stilling. I tillegg er det unntak for arbeid i arbeidsgivers hjem. Det er også gitt egne lover som regulerer arbeidstid for fartøysarbeid, sivil luftfart, forsvaret og politiet i visse tilfeller. Disse unntakene fra lovens virkeområde finnes i all hovedsak tilsvarende i norsk rett.

Alminnelig arbeidstid

I motsetning til norsk rett, har arbetstidslagen ingen egne regler om lengden på den daglige alminnelige arbeidstiden, kun for den ukentlige. Alminnelig ukentlig arbeidstid skal være begrenset til 40 timer per uke. Den ukentlige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 4 uker dersom det «...behövs med hänsyn till arbetets natur eller arbetsförhållanden i övrigt», jf. arbetstidslagen § 5. Slik gjennomsnittsberegning kan for eksempel benyttes innen helsesektoren, brannvesenet, jordbruket og i hotell- og restaurantbransjen.

Til forskjell fra norsk rett er det ikke noe krav om avtale for slik gjennomsnittsberegning, det er arbeidsgiver som kan bestemme dette dersom det er et behov.

Jourtid

I tillegg til alminnelig arbeidstid åpner Arbetstidslagen også for såkalt jourtid. Jourtid er den tid arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsstedet i påvente av å måtte utføre arbeid. Slik jourtid kan brukes dersom det er nødvendig ut fra virksomhetens natur at en arbeidstaker står til arbeidsgivers disposisjon på arbeidsstedet for dersom det er behov for det, å utføre arbeid. Eksempler på virksomheter hvor dette brukes er sykehusene, sosialtjenesten, kriminalomsorgen og brannvesenet.

Jourtid kan benyttes med inntil 48 timer per fire uker, eller 50 timer per kalendermåned. Jourtid er i henhold til EU-direktivet å anse som arbeidstid, men kommer i tillegg til alminnelig arbeidstid. EU-direktivet setter imidlertid en grense på maksimal ukentlig arbeidstid på i gjennomsnitt 48 timer i uken. Denne begrensningen er innarbeidet i Arbeidstidslagen § 10b. I beregningen av arbeidstid inngår alminnelig arbeidstid, jourtid, overtid og mertid.

I norsk rett er det tilsvarende begrepet hvilende vakt. Det er ikke en egen regulering av hvilende vakt i Norge, dette er en del av den alminnelige arbeidstiden.

Overtid

I svensk rett er det to typer overtid.

«Allmän» overtid kan pålegges av arbeidsgiver inntil 48 timer i løpet av en periode på fire uker eller 50 timer i en kalendermåned. Maksimal «allmän» overtid i løpet av et kalenderår er 200 timer. Det er et vilkår for å benytte slik overtid at «...det finns särskilt behov av ökad arbetstid», jf. arbeidstidslagen § 8. Dette vilkåret gjelder likevel ikke for visse typer arbeid, såkalt forberedelses- og avslutningsarbeid, som må utføres før eller etter ordinær arbeidstid for at driften skal kunne pågå uten hindringer, for eksempel åpning/stengning av fabrikkporter og starte/avstenge maskiner. Slikt arbeid kan utføres som overtid.

«Extra» overtid, det vil si overtid utover «allmän» overtid kan pålegges med inntil 150 timer i løpet av et kalenderår. Slik overtid skal i utgangspunktet benyttes dersom den «allmän» overtiden allerede er brukt opp. For å benytte «extra» overtid, er det videre et vilkår at «det finns särskilda skäl för det och situationen inte har gått att lösa på annat rimligt sätt.»

Den totale overtiden («extra övertid» og «allmän övertid») må imidlertid ikke overstige 48 timer i løpet av en periode på fire uker eller 50 timer til sammen i en kalendermåned, jf. arbeidstidslagen § 8a. I utgangspunktet skal «extra» overtid tas ut etter at den ordinære overtiden er tatt ut. I praksis får derfor reglene om «extra» overtid betydning for overtidsmengden i løpet av et år.

Sammenlignet med overtidsgrensene i norsk rett kan arbeidsgiver pålegge mer overtid etter svensk rett. De svenske grensene for pålagt overtid er som omtalt ovenfor 50 timer per måned, og 350 timer i løpet av et år. Tilsvarende norske grenser er 25 timer per fire uker, og 200 timer per år.

Mertid

Arbeid ut over den avtalte arbeidstiden ved deltid er ikke overtid, men er som i norsk rett mertid, eller merarbeid. Det er i Norge ingen begrensning på omfanget av slikt arbeid ut over kravet om at det må være et særlig og tidsavgrenset behov for det. I svensk rett er det et tilsvarende krav om at det må være et «särskilt behov» for økt arbeidstid. I tillegg kan slikt arbeid, «allmän mertid», bare benyttes i inntil 200 timer i løpet av et kalenderår. På samme måte som for «extra» overtid er det mulig å pålegge «extra mertid» dersom det oppstår ytterligere behov. Slik «extra mertid» er begrenset til 150 timer i løpet av et år. «Allmän» og «extra mertid» kan til sammen ikke være på mer enn 48 timer i løpet av fire uker, eller 50 timer i løpet av en kalendermåned.

Samlet arbeidstid

Samlet ukentlig arbeidstid må ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt i løpet av en periode på fire måneder, jf. arbeidstidslagen § 10b. Begrepet samlet arbeidstid betyr i svensk rett det samme som i norsk rett, det vil si alminnelig arbeidstid, jourtid og overtid til sammen.

Grensen på 48 timer i gjennomsnitt er også den samme. Dette bygger på arbeidstidsdirektivets grense for den totale arbeidstiden. En viktig forskjell mellom svensk og norsk rett er at beregningsperioden ifølge den svenske loven er på opp til fire måneder (16 uker) i motsetning til i Norge hvor snittet på 48 timer gjelder innenfor en åtte ukers periode.

Daglig hviletid

Arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende hvile i løpet av 24 timer, jf. § 13. Dette kravet er det samme som etter norsk rett og følger arbeidstidsdirektivets bestemmelse. Dersom det oppstår en særlig situasjon som arbeidsgiveren ikke har kunnet forutse kan arbeidsgiver fravike kravet til døgnhvile på 11 timer. Slike situasjoner kan være maskinhavari, ulykker mv. Slike fravik kan bare gjøres i enkelttilfeller og kan ikke benyttes flere ganger etter hverandre. Arbeidstakerne skal gis kompensierende hvile.

Ukentlig hviletid

Arbeidstaker skal ha en ukentlig sammenhengende hvile på 36 timer i løpet av sju dager, jf. § 14. På samme måte som for døgnhvilen kan arbeids-

giver gjøre unntak dersom det oppstår en særlig situasjon som arbeidsgiveren ikke har kunnet forutse. Arbeidstakeren skal i tilfelle gis kompensende hvile.

I norsk rett er ukehvilen 35 timer, men kan settes ned til 28 timer ved avtale. Også i Norge vil arbeidstakerne ha krav på kompensende hvile.

Det er presisert i arbeidstidslagen § 14 at perioder med beredskapsvakt ikke kan regnes med i ukehvilen. Det er ingen tilsvarende bestemmelse for døgnhvilen. Dette skiller seg fra de norske reglene hvor beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet kan legges til perioder med både daglig og ukentlig hvile.

Søndagsarbeid er ikke regulert i arbeidstidslagen. Det er vanlig at tariffavtalene regulerer adgangen til søndagsarbeid i ulike sektorer.

Nattarbeid

I lovens bestemmelse om daglig hvile fremgår det at tiden mellom midnatt og klokken 05.00 skal inngå i døgnhvilen. Det kan gjøres unntak fra kravet om hvile på dette tidspunktet dersom «...arbeidet med hensyn til dess art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter måste bedrivas mellan midnatt och klockan 5.», jf. § 13 andre ledd.

Dette er en annen definisjon av nattarbeid enn det som følger av norsk rett, hvor nattarbeid i utgangspunktet er mellom klokken 21.00 og 06.00, med mulighet til å avtale andre tidspunkt, men ikke mindre enn åtte timer.

Som i norsk rett er arbeidstiden begrenset for arbeidstakere som arbeider natt. Begrensningen er at arbeidstaker som arbeider natt, ikke skal arbeide mer enn åtte timer i snitt i løpet av en beregningsperiode på 16 uker, jf. § 13 a. I den norske arbeidsmiljøloven er tilsvarende beregningsperiode fire uker.

Nødrett

I den norske arbeidsmiljøloven er det tatt inn et generelt unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i tilfelle naturhendelser, ulykke eller andre uforutsette begivenheter, jf. § 10-12 tredje ledd. Det er ingen tilsvarende generell bestemmelse i den svenske arbeidstidslagen. I § 9 står det at overtid kan benyttes i den utstrekning det er nødvendig i situasjoner hvor natur- eller ulykkeshendelse har ført til avbrudd i virksomheten, eller fare for skade på liv, helse eller eiendom. Dette kalles for «nödfallsövertid». Slik overtid kan benyttes uten hensyn til grensene for overtid ellers i loven, men

det er et krav at arbeidstakernes organisasjoner skal varsles snarest mulig.

Loven har i tillegg bestemmelser om at reglene kan fravikes dersom det oppstår en særlig situasjon som arbeidsgiveren ikke har kunnet forutse. Denne unntaksadgangen skal tolkes strengt, og vil tilsvare den norske nødrettsbestemmelsen. I slike situasjoner kan arbeidstaker pålegge arbeid i strid med lovens utgangspunkt uten at det kreves noen avtale om dette. Slike unntak kan gjøres fra bestemmelsene om daglig og ukentlig hviletid.

Individuell avtale

Svensk rett åpner ikke for unntak fra loven gjennom individuelle avtaler. Den individuelle arbeidsavtalen skal angi eventuell deltidsstilling, og dette vil kunne få betydning for uttak av mertid som er begrenset i loven på samme måte som overtid.

De sentrale kollektive avtalene kan ha bestemmelser som åpner for individuelle avtaler som i større eller mindre grad kan avvike fra den sentrale avtalen.

Lokal avtale

Det er begrenset adgang til å inngå lokale avtaler om unntak i svensk rett. Lokale tariffavtaler kan inneholde fravik fra reglene om mertid (arbeid ut over avtalt arbeidstid for deltidsansatte) og overtid. Slike avtaler kan gjelde for en periode på maksimalt én måned. Det er også forutsatt at det ikke kan inngås slike avtaler etter hverandre over lengre tid. Avtaler om unntak må gjøres med en organisasjon som organiserer arbeidstakerne i virksomheten. Det er ikke tilstrekkelig at (alle) de ansatte skriver under på avtalen. Ut over dette er det ikke anledning til å inngå lokale avtaler som fraviker lovens grenser. Lokale avtaler kan gjøres på færre områder enn i Norge. Det er dessuten ingen tidsbegrensning på lokale avtaler i norsk rett.

Sentral avtale

Når det gjelder unntak fra loven, er sentrale avtaler («kollektivavtal») som omtalt ovenfor av stor betydning i Sverige. En sentral avtale må være inngått med, eller godkjent av, det som omtales som et «fackförbund». Dette er landsomfattende organisasjoner som er sammenslutninger av ulike «fackföreningar», som er betegnelsen på lokale organisasjoner innenfor en bransje.

En avtale inngått med en slik sentral organisasjon kan gjelde både for et helt tariffområde, eller for en eller flere virksomheter.

Arbeidstidslagen § 3 åpner for at en tariffavtale på sentralt nivå kan gjøre unntak fra loven i sin helhet. Arbeidstakere som er omfattet av en slik tariffavtale unntas altså ikke bare fra enkelte bestemmelser i loven, men loven som sådan settes til side og erstattes av avtalen. Dette innebærer at det svenske arbeidstilsynet (Arbetsmiljöverket) ikke skal føre tilsyn med arbeidstid der slike avtaler gjelder. Ansvar for arbeidstidsreguleringen blir i slike tilfeller isteden overlatt til partene. I norsk rett kan fagforening med innstillingsrett inngå avtale om unntak fra loven på de fleste punkt, men ansatte omfattet av slike avtaler unntas bare fra loven i den utstrekning avtalene konkret bestemmer noe annet enn loven.

I tillegg til den generelle adgangen til å unnta arbeidstakerne fra hele loven, kan sentrale avtaler fastsette unntak fra enkelte bestemmelser om ukentlig alminnelig arbeidstid, overtid og nattarbeid.

Avtaler om unntak, både helt og delvis, kan også gjøres gjeldende for ansatte som ikke er medlemmer i den organisasjonen som har inngått avtalen, dersom de utfører tilsvarende arbeid som den gruppen avtalen gjelder for.

De sentrale avtalene kan inneholde regler som åpner for at både lokale og individuelle avtaler i større eller mindre grad kan avvike fra den sentrale avtalens arbeidstidsbestemmelser.

Samtykke fra Arbetsmiljöverket

Det svenske arbeidstilsynet, Arbetsmiljöverket, har en begrenset adgang til å fravike lovens bestemmelser. Unntak kan bare gis dersom det ikke er en sentral avtale som regulerer arbeidstid i virksomheten.

Unntak fra loven kan bare gis for reglene om ukentlig alminnelig og samlet arbeidstid, hviletid og pauser. Dersom det ikke finnes noen tariffavtale eller partene ikke blir enige om innholdet i en slik avtale, kan Arbetsmiljöverket gi dispensasjon innenfor de begrensninger som følger av arbeidstidsdirektivet.

3.6.3 Dansk rett

Omfang / virkeområde

Utgangspunktet i dansk rett er at arbeidslivets parter regulerer arbeidstid. Tradisjonelt har derfor arbeidstid vært regulert i tariffavtaler, og ikke

vært gjenstand for lovgivning i særlig grad. Lov om arbeidsmiljø (2010) fastsetter minimumskrav til daglig og ukentlig fritid. For å oppfylle de kravene som fulgte av arbeidstidsdirektivet ble det vedtatt en arbeidstidslov (2002 og 2004) som i hovedsak sikrer de minimumsbestemmelsene som følger av direktivet. Beskæftigelsesministeriet har gitt «bekentgjørelser» som utfyller lovgivningen, blant annet om adgangen til å fravike lovene ved avtale.

Lovgivningen er veldig lik det som følger av arbeidstidsdirektivet, og inneholder stort sett minstekrav til arbeidstid og hviletid, samt en rekke unntaksbestemmelser for angitte situasjoner og aktiviteter.

Et særtrekk ved dansk arbeidsrett er at partene har ansvar for i størst mulig grad å implementere direktiver på arbeidsrettens område gjennom kollektive avtaler. I den grad dette ikke er tilstrekkelig, eller partene ikke blir enige vil myndighetene sørge for den lovgivning som er nødvendig for å oppfylle de krav som følger av EUs reguleringer.

Den danske arbeidstidsloven gjelder bare i de tilfeller arbeidstakeren ikke på annen måte er sikret et vern som er tilsvarende eller bedre enn det som følger av direktivet. Dette kan være sikret gjennom særlovgivning, direkte av en kollektiv overenskomst eller gjennom en henvisning til en kollektiv overenskomst som gjelder i virksomheten selv om den ansatte ikke er organisert.

Kollektive avtaler setter altså arbeidstidsloven helt eller delvis til side. Slike kollektive avtaler er inngått mellom en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening på den ene side, og en sentral arbeidstakerorganisasjon på den andre.

Kollektive avtaler må holde seg innenfor de grensene og begrensningene som følger av arbeidstidsdirektivet.

Som i norsk og svensk rett er det enkelte unntak fra loven for arbeid i arbeidsgiverens private hjem, luftfart, sjøfart og fiske og militær aktivitet. I tillegg følger det av arbeidsmiljøloven § 54 at personer i overordnede stillinger og agenter som arbeider utenfor arbeidsstedet er unntatt hvilebestemmelsene. Det er også gitt unntak for ansatte som har en særlig selvstendig stilling.

Alminnelig arbeidstid

Det er i dansk lovgivning ingen regler som begrenser alminnelig arbeidstid. Det samme gjelder overtid. Dette er ulikt både svensk og norsk rett, som har regler for alminnelig arbeidstid, overtid, passivt arbeid, og i svensk rett, jourtid.

Samlet arbeidstid

I den danske arbeidstidsloven er grensen for samlet arbeidstid 48 timer per uke i snitt over en periode på seksten uker (fire måneder). Det er ingen grense for hvor mange timer den samlede arbeidstiden kan være en enkelt dag eller uke. Reglene om samlet arbeidstid er de samme som i Sverige. Den viktigste forskjellen til norsk rett er at beregningsperioden i Danmark er 16 uker, mens den norske på åtte uker. En lengre beregningsperiode gir mulighet for å konsentrere arbeidstiden mer.

Beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er ikke arbeidstid, og kommer ikke i konflikt med reglene om daglig hvileperiode eller ukentlig fridøgn i dansk rett. Dette er likt som i Norge, men ulikt svensk rett, hvor beredskapsvakt ikke kan avvikes i perioden for ukentlig hviletid. Hvilevakt på arbeidsstedet regnes i utgangspunktet som arbeidstid i alle de nordiske landene, noe som også følger praksis fra EU-domstolen.

Daglig hviletid

Det stilles i arbeidsmiljøloven § 50 krav om minst 11 timer sammenhengende hvile i løpet av en periode på 24 timer.

Loven åpner for at denne grensen kan fravikes i flere tilfeller. Dette krever ikke avtale som i norsk rett, men loven og forskriften gir arbeidsgiver anledning til å redusere hviletiden i bestemte situasjoner.

Det er for eksempel mulig å fravike kravet til daglig hvileperiode opp til 30 dager i året for landbruksarbeid. Videre kan den daglige hvileperioden reduseres ved skiftarbeid når det er nødvendig mellom to skift. I forbindelse med for eksempel regnskapsavslutning og salg kan forkortet hvile benyttes 14 ganger i året. Det er også en bestemmelse om at for arbeid i butikker og lager kan hvilen forkortes de siste 14 dager før julaften. I alle disse situasjonene kan den daglige hvileperioden settes til åtte timer. Unntakene skal drøftes med arbeidstakerne før de settes i verk. I tillegg kan hvilen settes ned ved avtale, se nedenfor om unntak ved avtale.

Regelen om daglig hvile gjelder ikke for laste- og lossearbeider, og lagerarbeid mv. i tilknytning til laste- og lossearbeidet. Her er det likevel et krav om at dersom det har blitt utført overtidsarbeid skal det gå minimum ni timer før en ny arbeidsperiode påbegynnes.

I norsk rett er hvileperioden i utgangspunktet den samme, men unntaksadgangen basert på

avtale eller dispensasjon er mer generell, og ikke situasjonsavhengig.

Ukentlig hviletid

I arbeidsmiljøloven § 51 er det et krav til den ukentlige hvile på 35 timer i løpet av sju dager. Perioden består av et fridøgn, som skal gis i direkte tilslutning til en daglig hvileperiode på 11 timer.

Arbeidsgiver har også mulighet til å fravike denne regelen på bestemte vilkår. Fridøgnet kan utsettes i tilfeller hvor arbeidet består av «... passing af mennesker, dyr og planter samt arbejde der er nødvendigt for at bevare værdier ...» Utsettelse kan gjøres når det er nødvendig for å sikre kontinuerlige ytelser eller vedvarende produksjon. Fravik kan gjøres for arbeid som er nærmere angitt i et vedlegg til Bekentgjørelse om hvileperiode og fridøgn mv. Dette er for eksempel pendlersituasjoner, vakt og overvåkning, arbeid for å sikre kontinuerlige ytelser eller vedvarende produksjon. Bilaget nevner også spesifikke aktiviteter som vann- og elektrisitetsforsyning, forskning og utvikling, postvesen og jernbanearbeid mv. Bilaget omfatter i stor grad de kategoriene som et tatt inn i arbeidstidsdirektivets unntaksbestemmelser.

Dersom det gjøres fravik fra reglene om daglig eller ukentlig hvileperiode skal det som i svensk og norsk rett gis kompenserende hvileperioder.

Reisetid

I motsetning til norsk og svensk rett er reisetid til en viss grad regulert i dansk rett. I Bekentgjørelse om hvileperiode og fridøgn § 13 og § 14 er det gitt regler om reisetid. Reisetid til og fra et arbeidssted som ikke er det faste skal ikke regnes med i hvileperioden eller telle som fridøgn i den utstrekning reisetiden er lengre enn det arbeidstakeren har til vanlig. I tillegg er det en særregel om at etter tjenestereiser til utlandet, Færøyene eller Grønland skal ansatte ha minimum 11 timers sammenhengende hvile før arbeidet starter. Dersom reisen har pågått i tiden for fridøgnet skal den ansatte ha et erstatningsfridøgn.

Søndagsarbeid

Det ukentlige fridøgn skal etter arbeidsmiljøloven § 51 så vidt mulig falle på søndag, og skal være felles for de som er ansatt i virksomheten. Dette gjelder ikke i landbruk og gartneri, hvor fridøgnene kan falle på en ukedag. Dette unntaket er en sær-

lig regulering av enkeltbransjer som ikke finnes tilsvarende i norsk rett.

Nattarbeid

Den danske arbeidstidsloven definerer natt som en periode på minimum sju timer som omfatter tiden mellom klokken 00.00 og 05.00. Dersom det ikke er avtalt noe annet er natt tiden fra 22.00 til 05.00. På samme måte som i norsk og svensk rett er det begrensinger på hvor mye nattarbeid en arbeidstaker kan utføre. Grensene følger også i Danmark arbeidstidsdirektivets bestemmelser. Loven inneholder videre bestemmelser om nattarbeideres krav på helsekontroll, omplassering på grunn av helseproblemer mv.

Nødrett

Bestemmelsene om daglig og ukentlig hviletid kan fravikes i den grad det er nødvendig når naturomstendigheter, ulykker, maskinsammenbrudd eller lignende uforutsette begivenheter forstyrrer eller har forstyrrert den regelmessige driften. Denne bestemmelsen ligner tilsvarende bestemmelser i norsk og svensk rett, men er i motsetning til den norske bestemmelsen begrenset til å gjelde unntak fra hviletidsbestemmelsene.

Avtaler om unntak

Det er ikke anledning til å inngå individuelle avtaler om unntak fra lovenes regler.

Det åpnes i Bekentgjørelse om hvileperiode og fridøgn mv. for skriftlige avtaler mellom arbeidsgiverpart og en «lønmodtagerorganisation» som fraviker lovens regler. Loven angir ikke krav til hva som kan regnes som en «lønmodtagerorganisation». Loven skiller på avtaler inngått mellom arbeidsgiverpart og «lønmodtagerorganisation» og avtaler inngått mellom arbeidsgiveren og de ansatte, som omtales som lokale avtaler.

Mellom arbeidsgiveren og de ansatte kan det inngås en lokal avtale om fravik fra regelen om ukentlig fridøgn, begrenset til at det ikke kan være mer enn sju døgn mellom to fridøgn.

Med en «lønmodtagerorganisation» kan det inngås avtaler som fraviker regelen om 11 timer daglig arbeidstid, men partene kan ikke avtale

mindre enn åtte timers hvile. Videre kan det inngås avtale om utsettelse av det ukentlige fridøgn, men slik at det ikke er mer enn 12 døgn mellom to fridøgn.

Partene kan inngå avtale om fravik fra reglen om daglig og ukentlig fri også ut over begrensningene på åtte timer og 12 døgn. En slik avtale må imidlertid godkjennes av Arbejdstilsynet for å være gyldig.

På samme måte som for arbeidsgivers anledning til å fravike hviletidsbestemmelsene kan avtaler om fravik fra reglene om fridøgn bare inngås for ulike typer av arbeid som er nærmere angitt i vedlegg til Bekentgjørelse om hvileperiode og fridøgn mv.

Sammenlignet med norsk rett er den lokale avtaleadgangen mindre etter dansk rett, mens de sentrale organisasjonenes muligheter i stor grad som i Norge kun begrenses av direktivets rammer.

Samtykke fra Arbejdstilsynet

Det danske arbeidstilsynet kan i enkelte tilfeller gi dispensasjon fra reglene om fridøgn dersom arbeidet etter sin art ikke kan utsettes, eller det er andre særlige forhold som gjør et unntak nødvendig.

En spesialregel som ikke finnes i Norge eller Sverige er at et unntak fra regelen om fridøgn som ellers ville kreve dispensasjon fra tilsynet kan gjennomføres uten slik dispensasjon i et døgn dersom det ikke er tid til å innhente tillatelsen fra tilsynet.

Felles for alle regler om adgang til å fravike reglene om ukentlig fridøgn er at dispensasjoner kan bare gis for arbeid som er omtalt i vedlegget til Bekentgjørelse om hvileperiode og fridøgn omtalt ovenfor, og må være i tråd med arbeidstidsdirektivets bestemmelser. Det skal også gis kompenserende hvile, eller annet passende vern snarest mulig etter et unntak fra regelen om fridøgn.

Det danske arbeidstilsynet har en mer begrenset mulighet til å innvilge unntak fra loven enn i Norge. Dette må likevel ses i sammenheng med at de danske lovbestemmelsene i utgangspunktet gir videre rammer enn de norske.

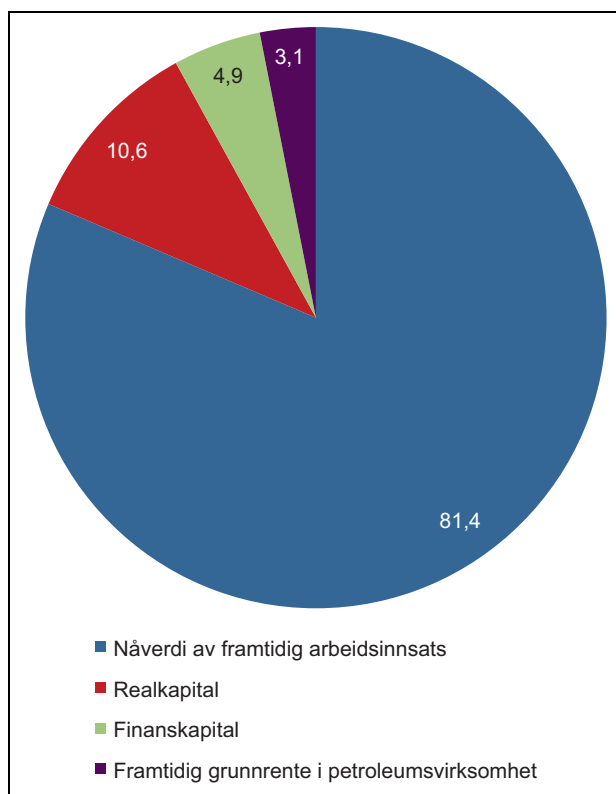
Kapittel 4

Arbeidsstyrken i Norge – utvikling og særtrekk

4.1 Vår viktigste ressurs

Arbeidsstyrken i Norge utgjør samfunnets viktigste ressurs, både nå og i fremtiden. Nåverdien av framtidig arbeidsinnsats anslås til om lag 81 prosent av nasjonalformuen, se figur 4.1.¹ Effektiv bruk av de menneskelige ressursene i samfunnet er dermed helt vesentlig for utviklingen i økonomisk vekst og levestandard. I hvilken grad vi oppnår en effektiv bruk av vår arbeidsstyrke avhenger av mange forhold. Ett av disse forholdene er organisering og regulering av arbeidstiden.

Kapitlet gir en oversikt over den norske arbeidsstyrken, dens særtrekk og utvikling. Blant



Figur 4.1 Norges nasjonalformue ved utgangen av 2013. Prosent

¹ Nasjonalbudsjettet 2015.

de forholdene vi ser på er også hvilken del av de sysselsatte som er omfattet av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og hvilke som er unntatt. Videre ser vi på i hvilken grad arbeidsstyrken nyttiggjøres. Dette danner bakkeppet for *utvalgets* videre drøfting av arbeidstid og arbeidstidsreguleringer.

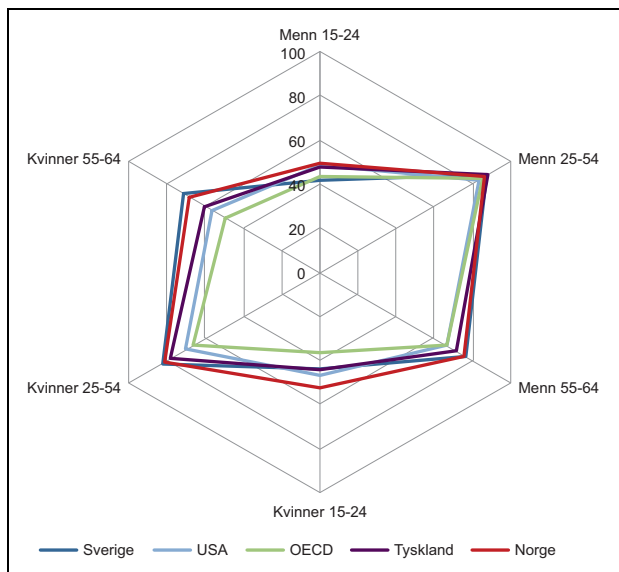
4.2 Hovedtrekk

4.2.1 Høy yrkesdeltakelse

Norge har høy yrkesdeltakelse, høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Sysselsettingen blant kvinner, unge og eldre ligger på et høyt nivå sammenliknet med andre land, mens sysselsettingen blant menn i de mest yrkesaktive årene (25 til 54 år) er omtrent som i andre rike land. Blant annet er henholdsvis 76 og 68 prosent av eldre menn og kvinner sysselsatt i Norge, mens tilsvarende tall for OECD som gjennomsnitt er 66 og 49 prosent, se figur 4.2. Arbeidstiden blant dem som er sysselsatt ser derimot ut til å være noe lavere enn i en del andre land i Europa, se omtale i punkt 5.8. Men fordi flere hos oss deltar i arbeidslivet, kommer Norge relativt høyt opp når man sammenlikner arbeidede timer per innbygger, se figur 4.3. Vår arbeidsinnsats per innbygger er høyere enn gjennomsnittet for EU.

Den høye sysselsettingen blant kvinner gjenspeiler et arbeidsliv der det for de aller fleste er mulig å kombinere arbeid med omsorg for barn. Fødselsratene har lenge vært blant de høyeste i Europa. Sammensetningen av husholdningene er imidlertid under endring. Dette omtales i punkt 4.2.6.

Sammensetningen av arbeidsstyrken har endret seg på mange måter de siste tiårene. Arbeidsstyrken blir eldre, og utdanningsnivået øker. Stadig flere tar høyere utdanning, og færre ender opp med bare grunnskoleutdanning. Siden 2004 har Norge hatt høy arbeidsinnvandring, og arbeidsinnvandrere har stått for om lag 70 prosent av sysselsettingsveksten.



Figur 4.2 Sysselsetting etter alder og kjønn, utvalgte land i 2014. Prosent

Kilde: OECD

4.2.2 Relativt flere kvinner og relativt færre menn i jobb

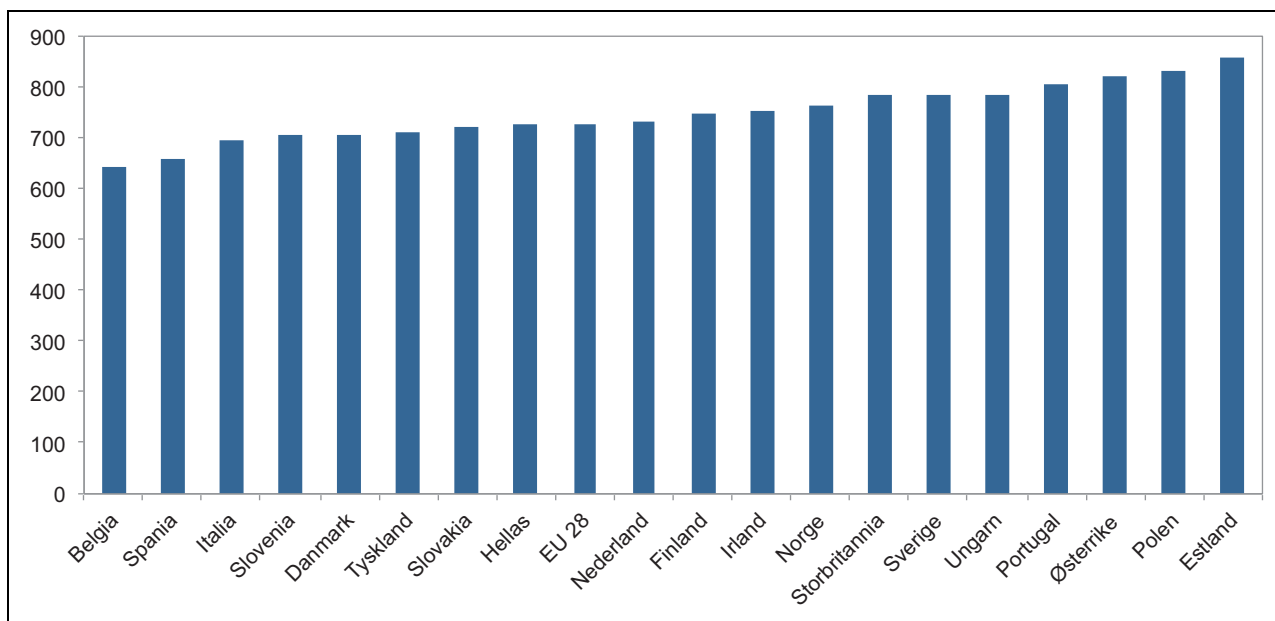
Perioden siden 1970-tallet har vært preget av en sterk økning i sysselsettingen blant kvinner. I aldersgruppen 25–54 år økte sysselsettingen blant kvinner fra 51,5 i 1972 til 81,4 prosent i 2014. Sysselsettingen økte også noe i de andre aldersgruppene, jf. figur 4.4. I den samme perioden falt sysselsettingen blant menn noe.

Mye av den økte sysselsettingen på 1970-tallet kom i form av deltidsstillinger, jf. figur 4.5, slik at arbeidstiden per sysselsatt gikk ned, mens arbeidstiden per innbygger holdt seg omtrent konstant. Muligheter til å jobbe deltid ga muligheter til å kombinere arbeid og familie og gjorde det enklere for kvinner å gå ut i jobb. Økt yrkesdeltaking blant kvinner har skjedd samtidig med utbyggingen av velferdstjenestene i offentlig sektor. Mange kvinner fikk jobb i de nye sektorene som ble bygget ut, slik som offentlig barnepass og omsorg for eldre. Disse sektorene har vokst betydelig. For eksempel lå sysselsettingen i 2014 innenfor pleie- og omsorgstjenester, barnehager og SFO mer enn åtte ganger over nivået i 1970. Til sammenlikning vokste antall sysselsatte personer med om lag 65 prosent for alle næringer samlet i samme periode. Dermed ble tjenester som tidligere hadde skjedd ubetalt i hjemmet overført til markedet, og kvinner gikk fra ubetalt til betalt arbeid.² I samme periode økte andelen kvinner med høyere utdanning, noe som også bidro til økt sysselsetting blant kvinner.

Deltidssysselsettingen blant kvinner økte fra om lag 20 prosent (for kort og lang deltid til sammen) til om lag 27 prosent gjennom 70-tallet, se figur 4.5. Andel deltidsarbeidende kvinner i prosent av befolkningen³ har holdt seg relativt sta-

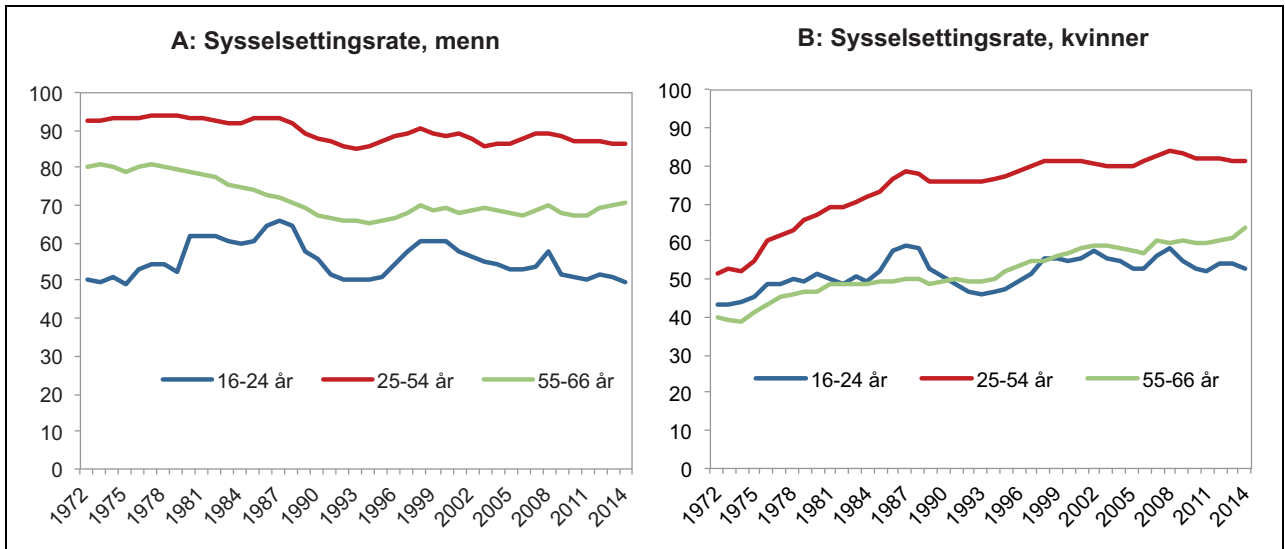
² Charlotte Koren (2012): Kvinnenes rolle i norsk økonomi, Universitetsforlaget.

³ Målt som andel av den totale kvinnelige befolkningen i yrkesaktiv alder.



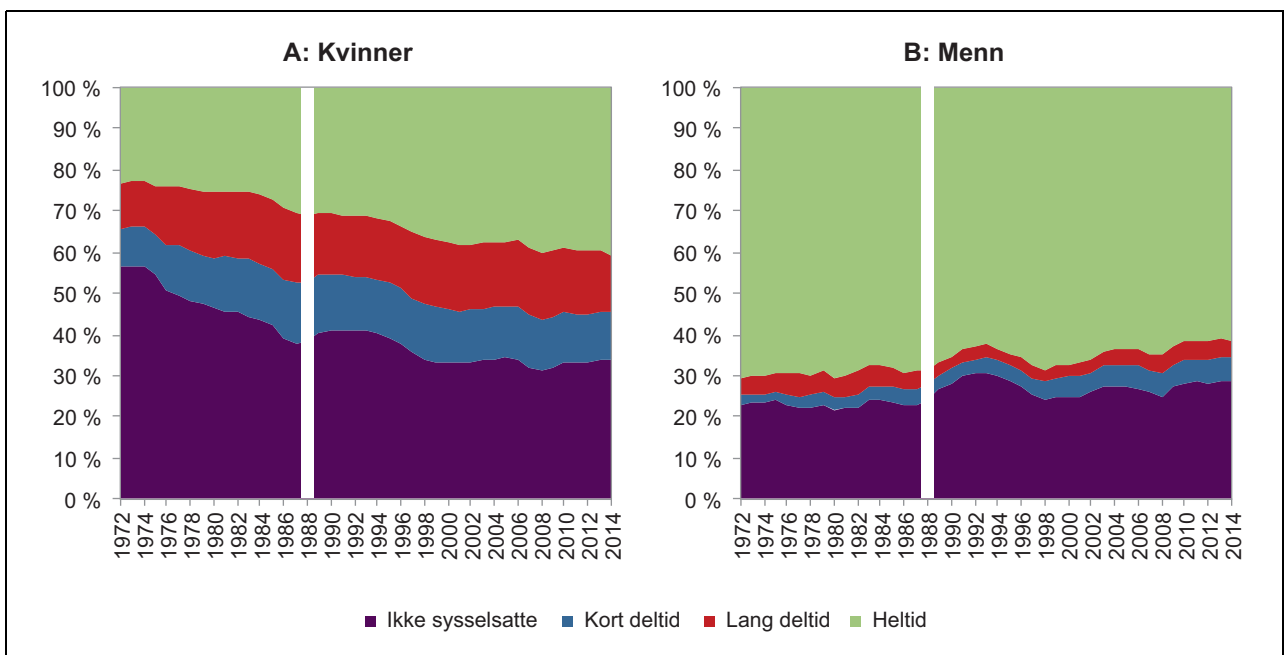
Figur 4.3 Utførte timeverk per innbygger, utvalgte OECD-land og EU 28, 2014

Kilde: OECD, Nasjonalregnskapstall



Figur 4.4 Utviklingen i sysselsatte etter kjønn og alder, 1972–2014. Prosent

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen



Figur 4.5 Sysselsetting, heltid og deltid¹ som prosent av befolkningen 15 (16)–74² år etter kjønn. 1972–2014³

¹ Kort deltid er avtalt arbeidstid på under 20 timer i uka. Lang deltid er avtalt arbeidstid på 20–36 timer i uka med unntak av personer med 32–36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

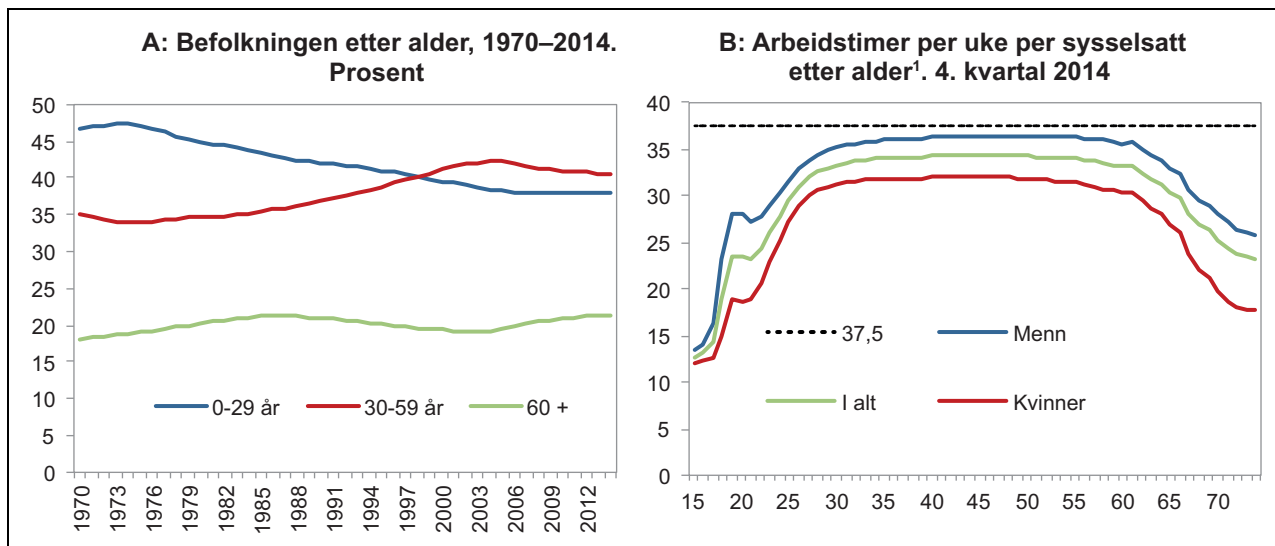
² Utvalget omfattet fram til 2006 personer i alderen 16–74 år. Etter 2006 ble utvalget utvidet til å også omfatte 15-åringer.

³ Tallene før og etter 1988 er ikke helt sammenliknbare. For perioden 1972–1987 er tallene basert på faktisk arbeidstid, mens tallene deretter gjelder avtalt/vanlig arbeidstid. Endringen fører i hovedsak til at heltidsandelen øker litt på bekostning av lang deltid.

Kilder: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen, Sosiale indikatorer, Samfunnspeilet 5/2014 og Historisk statistikk 1994.

bil siden 1980. Etter det har mesteparten av økningen i sysselsetting blant kvinner vært knyttet til inntreden i heltidsarbeid. Som andel av sysselsatte kvinner har deltidssysselsatte kvinner gått fra 46 prosent i 1970 til 38 prosent i 2014 (jf. figur

5.7). Blant menn har nedgangen i sysselsettingen samsvart med en nedgang i heltidsansatte som andel av befolkningen. Det har bare vært små endringer i deltidsarbeidende som andel av den mannlige befolkningen.



Figur 4.6 Alderssammensetningen av befolkningen og arbeidstid etter alder

¹ Figuren viser gjennomsnittlig antall avtalte arbeidstimer for 15-åring, 16-åring og så videre opp til 74-åring. Den stiplede linjen på 37,5 timer markerer avtalte ukentlige timer i full stilling i tariffavtaledекket område utenom skift eller turnus.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk (figur A) og Arbeidskraftundersøkelsen (figur B)

4.2.3 En aldrende befolkning

Både yrkesdeltakelsen og arbeidstiden har en klar aldersprofil. Arbeidstiden er høyest både for kvinner og menn i aldersgruppen 30 til 60 år, jf. figur 4.6 B⁴. I løpet av de siste tiårene har alderssammensetningen i befolkningen endret seg. Som det framgår av figur 4.6 A, ble befolkningssammensetningen mer gunstig fram til 2005, hvor aldersgruppen med høyest yrkesandeler og lengst arbeidstid gradvis utgjorde en høyere andel av befolkningen. Etter dette har denne aldersgruppen avtatt. Dette har klare konsekvenser for størrelsen på arbeidstilbudet.

4.2.4 En høyt utdannet befolkning

Norge har en høyt utdannet befolkning. Siden 1970 har en høyere andel av befolkningen fått høyere utdanning, mens andelen med bare grunnskoleutdanning har falt kraftig jf. figur 4.7 A.

Konsentrerer vi oss kun om de som faktisk er i jobb, forsterkes bildet av en høyt utdannet arbeidsstyrke ytterligere, se figur 4.7 B. I 2014 var det kun 19 prosent av de sysselsatte som hadde grunnskole som høyeste utdanning. 40 prosent

⁴ I figuren er summen av avtalte arbeidstimer per uke i Arbeidskraftundersøkelsen for 4. kvartal 2010 regnet om til heltidsjobber, per ettårige aldersstrinn for både kvinner og menn. Det er ikke tatt hensyn til at heltid for skift- og turnusyrkene utgjør færre enn 37,5 timer per uke. Antallet heltidsjobber beregnet på denne måten er delt på antall sysselsatte for tilhørende aldersgruppe og kjønn.

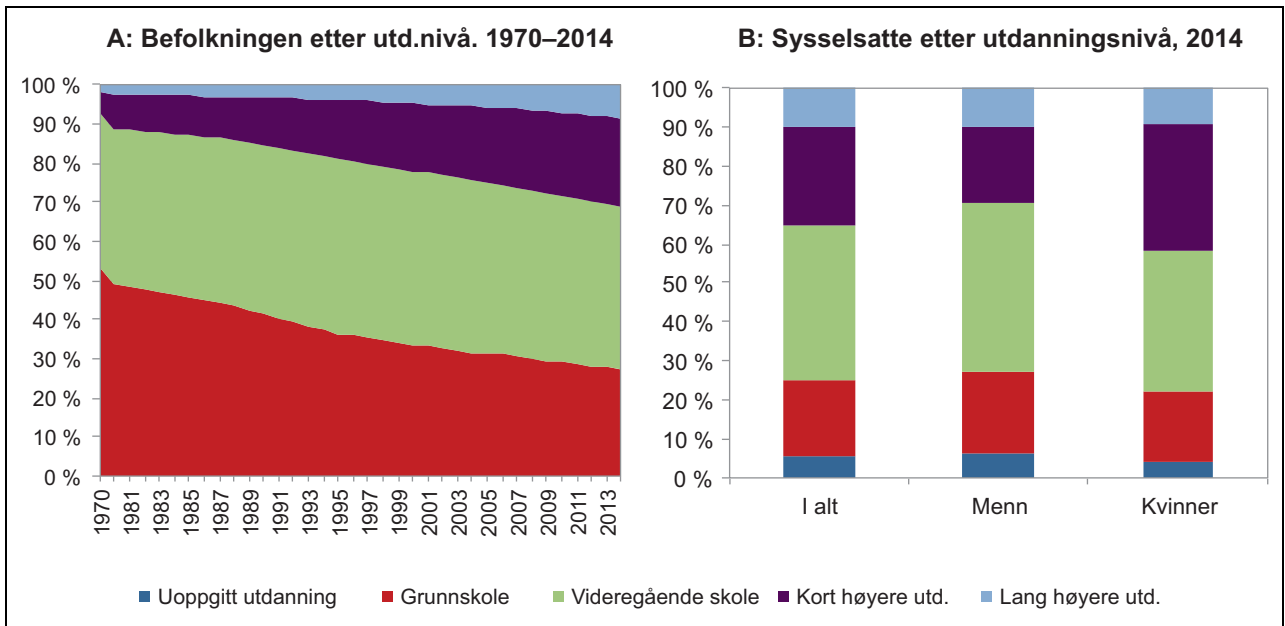
hadde utdanning på videregående nivå, 26 prosent hadde kort universitets- eller høyskoleutdanning og 10 prosent hadde lang universitets- eller høyskoleutdanning. Utdanningsnivået er i gjennomsnitt høyere for kvinner enn for menn.

4.2.5 Innvandring

Siden utvidelsen av EU østover har antallet arbeidsinnvandrere økt markert, jf. figur 4.8 A. Ser vi på veksten i sysselsetting fra 2004 og fram til 2014, har nærmere 70 prosent av denne vært knyttet til arbeidsinnvandring, jf. figur 4.8 B. Norge har høyere innvandring relativt til befolkningens størrelse enn de fleste andre europeiske land. Gjennomsnittslønnen i Norge er høy og arbeidsledigheten lav sammenliknet med andre land i Europa. På grunn av vår sammenpressede lønnsstruktur er vi et attraktivt land for personer med lavere eller middels utdanning, men ikke like attraktive for personer med høy utdanning.

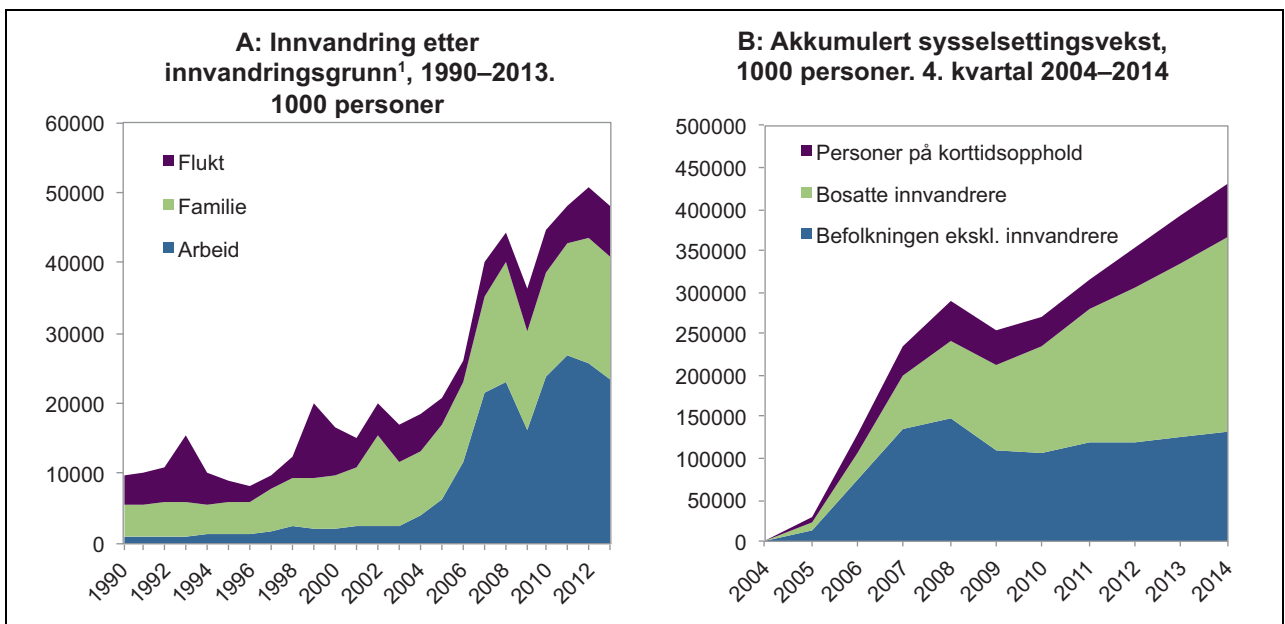
Som det framgår av figur 4.8, har Norge over de siste tiårene ikke bare opplevd en stor arbeidsinnvandring. Vi har også hatt en markert økning i innvandring som følge av flukt og familiegjenforening. Veksten i denne typen innvandring har vært særlig sterk i 2015.

Sysselsettingen varierer mellom grupper med ulik innvandringsbakgrunn. Mens sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år lå på 69,4 prosent i 2014 for befolkningen eksklusive innvandrere og på hele 73 prosent for innvandrere fra



Figur 4.7 Befolkningen 16 år og over etter utdanningsnivå, 1970–2014 (figur A) og sysselsatte (15–74 år) etter utdanningsnivå, 2014 (figur B). Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utdanningsstatistikk (figur A) og registerbasert sysselsettingsstatistikk (figur B).



Figur 4.8 Innvandring

¹ Nordiske borgere plikter ikke å oppgi innvandringsgrunn, og er derfor ikke med i tallmaterialet bak figuren.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk (figur A) og Finansdepartement basert på registerbasert sysselsettingsstatistikk fra SSB (figur B).

EU/EØS, USA, Canada med flere, var den tilsvarende andelen 54,5 prosent for innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika.⁵

⁵ Statistisk sentralbyrå, registerbasert sysselsettingsstatistikk.

4.2.6 Endrede husholdningsstrukturer

De siste tiårene har familie- og husholdningsstrukturene forandret seg. Det har blitt færre personer per husholdning, og stadig flere lever alene. Gjennomsnittsalderen for ekteskapsinngåelse og barnefødsler har økt. Gjennomsnittsalderen for

Tabell 4.1 Personer etter husholdningsstørrelse og gjennomsnittlig antall personer per husholdning. 1960–2014. Prosent av befolkningen

	1960	1970	1980	1990	2005	2014
1 person	4	7	11	14	17	19
2 personer	14	17	19	22	24	27
3 personer	19	19	18	19	18	17
4 personer	25	24	27	27	24	22
5 personer +	37	32	25	18	18	15
Personer per privathusholdning (gjennomsnitt)	3,3	2,9	2,7	2,4	2,3	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk

kvinner ved første barns fødsel har økt fra 26,4 år i 1987 til 29,8 år i 2014. For menn har det skjedd en tilsvarende utsettelse, og stadig flere menn forblir barnløse. Andelen barnløse menn ved 45 års alder har økt fra 14 til 23 prosent mellom 1985 og 2014. Tabell 4.1 viser fordelingen av personer etter husholdningsstørrelse. I 2014 er gjennomsnittshusholdningen blitt mindre sammenlignet med 1960. 19 prosent av befolkningen levde alene, mens dette bare gjaldt 4 prosent i 1960.

Tabell 4.2 ser nærmere på sammensetningen av husholdninger etter familietype og baserer seg på folketellingene.⁶

Par med barn er en vesentlig mindre hyppig forekommende familietype i 2011 enn i 1980. I

gruppen par med barn har det skjedd en forskyvning fra gifte til samboende par. Samboerskap oppløses hyppigere enn ekteskap⁷, og andelen ekteskap som oppløses er betydelig høyere i dag enn for 30–40 år siden⁸. Mens en beregnet andel på drøyt 13 prosent av ekteskapene i 1970 ville bli

⁶ En familie defineres som personer som er bosatt i samme bolig, og som har relasjoner til hverandre som ektefeller eller samboere, foreldre og barn. En familie kan ikke inneholde mer enn to generasjoner. Dette innebærer at husholdninger som består av besteforeldre, foreldre og barn, er flerfamiliehusholdninger.

⁷ Goplen, E. (2015): Skjøre samboerskap uten barn, *Samfunnspeilet*, 2, 11–15.

⁸ Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk.

Tabell 4.2 Husholdninger, etter familietype. Prosent

	1980	1990	2001	2011
<i>Aleneboende i alt</i>	27,9	34,4	37,7	39,6
<i>Par uten barn i alt</i>	20,2	19,4	21,2	21,5
Par uten barn, eldste person under 30 år	2,0	1,8	1,6	1,7
Par uten barn, eldste person 30–44 år	1,6	1,8	2,3	2,2
Par uten barn, eldste person 45–66 år	8,3	7,1	9,2	9,2
Par uten barn, eldste person 67 år og over	8,3	8,7	8,1	8,4
<i>Par med barn i alt</i>	39,5	33,5	30	27
Par med små barn (yngste barn 0–5 år)	13,8	11,5	11,4	10,3
Par med store barn (yngste barn 6–17 år)	18,1	13,7	11,7	11,1
Par med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	7,6	8,3	6,9	5,6
<i>Enslig forsørger med barn i alt</i>	6,4	8,2	8,3	8,3
Mor/far med små barn (yngste barn 0–5 år)	1,0	2,1	1,7	1,5
Mor/far med store barn (yngste barn 6–17 år)	2,5	3,0	3,8	4,0
Mor/far med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	2,9	3,1	2,8	2,8
<i>Flerfamiliehusholdninger</i>	6,1	4,5	2,9	3,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.3 Oversikt over antall sysselsatte, ledige og personer utenfor arbeidsstyrken i aldersgruppen 15–74 år og 20–66 år. 2014

	15–74 år		20–66 år	
	Antall (1 000)	Andel av befolkningen (prosent)	Antall (1 000)	Andel av befolkningen (prosent)
Befolkning	3 850	100	3 171	100
Arbeidsstyrken	2 734	71	2 564	81
Sysselsatte	2 637	68	2 480	78
Ledige	96	2,5	84	3
Personer utenfor arbeidsstyrken	1 116	29	607	19
Herav:				
Under utdanning	316	8	124	4
Hjemmearbeidene	40	1	40	1
Uføre og førtidspensjonister	360	9	355	11
Alderspensjonister	307	8	0	0
Annet	94	2	89	3

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen, Grunntabeller 2014.

oppløst, er den tilsvarende andelen for bestående ekteskap i 2014 knapt 39 prosent.⁹ Andelen enslige forsørgere har dermed økt noe, og andelen som inngår nye ekteskap og samboerskap har økt. Basert på spørreundersøkelser utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vet vi i tillegg at andelen som praktiserer delt omsorg har økt betydelig over de siste årene. I 2002 oppga 8 prosent av skilte/ikke-samboende foreldrene at de hadde delt omsorg for barna, mens det i 2012 var 26 prosent som sa det samme.¹⁰

4.3 Sysselsatte og undersysselsatte i den norske arbeidsstyrken

4.3.1 Hovedtall

Arbeidsstyrken består av sysselsatte og arbeidsledige. Den største delen av arbeidsstyrken er sysselsatt og utgjorde i 2014 68 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år, jf. tabell 4.3. Arbeidsstyrken og sysselsettingen varierer over tid. På kort sikt betyr situasjonen i arbeidsmarke-

det mye. Blant annet er det en tendens til at unge trekker seg ut av arbeidsmarkedet til fordel for utdanning når det er vanskelig å få jobb, mens de i større grad melder seg på arbeidsmarkedet i gode tider.¹¹

Gjennomsnittlig arbeidsledighet var på 2,5 prosent av befolkningen i 2014, men ledigheten har økt gjennom 2015.¹² 8 prosent av befolkningen var under utdanning i 2014, 9 prosent var uføre eller førtidspensjonister (hvorav majoriteten var uføre) og 8 prosent var alderspensjonister. Kun 1 prosent var hjemmearbeidende. Samlet var 29 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år utenfor arbeidsstyrken, jf. tabell 4.3. Blant befolkningen i aldersgruppen 18–66 år mottok om lag 18 prosent helserelaterte ytelser (sykepenger, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger) i 2014.¹³

Ser vi på aldersgruppen 20–66 år, vil de fleste skoleelever og alderspensjonister ikke være med i grunnlaget. Som andel av befolkningen er både arbeidsstyrken og andel sysselsatte større enn for aldersgruppen 15–74 år, men det er også ledig-

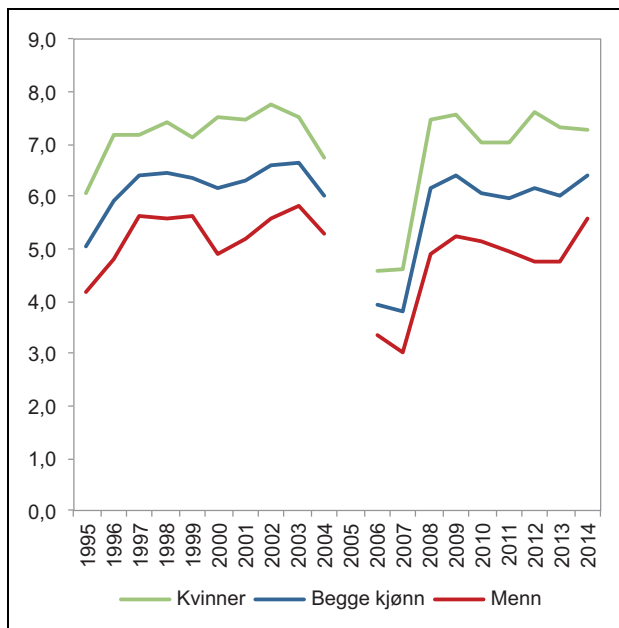
⁹ Andelen forteller hvor stor andel av bestående ekteskap i henholdsvis 1970 og 2014 som med uendret skilsmissemønster framover vil bli oppløst. Kilde: Statistisk sentralbyrå befolkningsstatistikk.

¹⁰ Kitterød, R.H., J. Lyngstad, H. Lidén og K.A Wiik (2015): Praktiseres delt bosted for barn av andre foreldregupper enn før? SSB-rapport 2015/3.

¹¹ NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015.

¹² Målt i prosent av arbeidsstyrken var ledighetsraten ifølge Arbeidskraftundersøkelsen på 3,5 i 2014. I 3. kvartal 2015 var den på 4,6 prosent (sesongjustert).

¹³ Korrigert for at man kan motta mer enn én ytelse samtidig. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjengitt i Prop. 1 S, Arbeids- og sosialdepartementet.



Figur 4.9 Andel lønntakere med bijobber (personer i flere ansettelsesforhold) 1995–2014¹. Prosent

¹ Brudd i tidsserien i 2005

Kilde: Eurostat

heten og andelen uføre/førtidspensjonister, jf. tabell 4.3.

4.3.2 Sysselsatte med bijobb

Noen lønntakere har flere jobber. De kan enten ha flere arbeidsforhold, eller de har sin egen selvstendige virksomhet ved siden av.

6,4 prosent av alle lønntakere hadde en (eller flere) bijobb(er) i 2014, se figur 4.9. Det er flere kvinnelige enn mannlige lønntakere som har bijobber. Etter 2000 har andelen lønntakere med bijobb ligget på litt over 6 prosent.

Ser vi på sysselsatte, som inkluderer både lønntakere og selvstendig næringsdrivende, viser statistikken fra Arbeidskraftundersøkelsen at det er litt under 9 prosent av alle sysselsatte som har bijobber (2014).¹⁴

45 prosent av de sysselsatte med bijobber har høyere utdanning (høyskole- eller universitetsutdanning). 30 prosent med bijobb jobber innenfor akademiske yrker, og 24 prosent jobber innenfor salg- og serviceyrker.

4.3.3 Undersysselsetting og ufrivillig deltid

Noen sysselsatte ønsker å jobbe mer enn de gjør i dag. Dette gjelder først og fremst en del deltidsansatte.

En undersysselsatt er ifølge SSBs definisjon deltidssysselsatte personer som har forsøkt å få lengre arbeidstid og som kan starte med økt arbeidstid innen en måned. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen var det i 2014 totalt 62 000 undersysselsatte, hvorav 47 000 kvinner og 15 000 menn, se tabell 4.4.

De undersysselsatte utgjør 2,4 prosent av alle sysselsatte og 9,4 prosent av alle deltidssysselsatte. Det er noe større andel kvinner enn menn som er undersysselsatt.

Hvis man ser bort fra kriteriet om at man må ha søkt mer arbeid og samtidig være tilgjengelig for mer arbeid, er andelen deltidssysselsatte som ønsker å jobbe mer, høyere. Dette betegnes ofte som «ufrivillig deltid». Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen faller om lag 19 prosent av alle deltidssysselsatte i 2014 inn under denne definisjonen.¹⁵ Andelen er noe høyere for kvinner (21 prosent).

Ser vi kun på dem som anser seg selv som hovedsakelig yrkesaktive, ønsker om lag en fjerdedel av de deltidssysselsatte lengre arbeidstid.¹⁶ I en rapport om deltidssysselsettingen i Posten, Vestre Vike helseforetak og Vinmonopolet vises det til at henholdsvis en tredel, knapt halvparten og opp til fire femdel av de deltidssysselsatte ønsket større stillingsprosent.¹⁷ Om lag 3 av 4 ansatte i varehandelen sier derimot at de er fornøyd med arbeidstiden sin, og andelen som ønsker større stillingsprosent er høyest blant dem med kortest ansiennitet.¹⁸

Det er indikasjoner på at undersysselsetting er et relativt kortvarig fenomen ved at få forblir undersysselsatte over lang tid.¹⁹ Problemer med undersysselsetting ser ut til å være konsentrert innenfor yrker hvor arbeidskraftbehovet varierer mye i løpet av døgnet og hvor det er behov for døgkontinuerlig drift.²⁰ Mange undersysselsatte beveger seg over i stillinger med høyere stillingsprosent i løpet av de første 12 månedene i jobb.²¹

¹⁵ Eurostat basert på data fra Arbeidskraftundersøkelsen.

¹⁶ Nergaard, Kristine (2010): Avtalt arbeidstid og arbeidsønsker blant deltidssysselsatte, Fafo-notat 2010:17.

¹⁷ Bråthen, Kjetil og Moland, Leif (2014): Ønsket og uønsket deltid i Posten, Vestre Viken Helseforetak og Vinmonopolet, Fafo-rapport 2014: 29.

¹⁸ Nergaard, Kristine (2013): Deltid i varehandelen: Hva sier de ansatte?, Fafo-notat 2013:15.

¹⁹ Fevang, E. (2004): Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge? Rapport 7/2004, Frischsenteret.

²⁰ Fevang E. (2004).

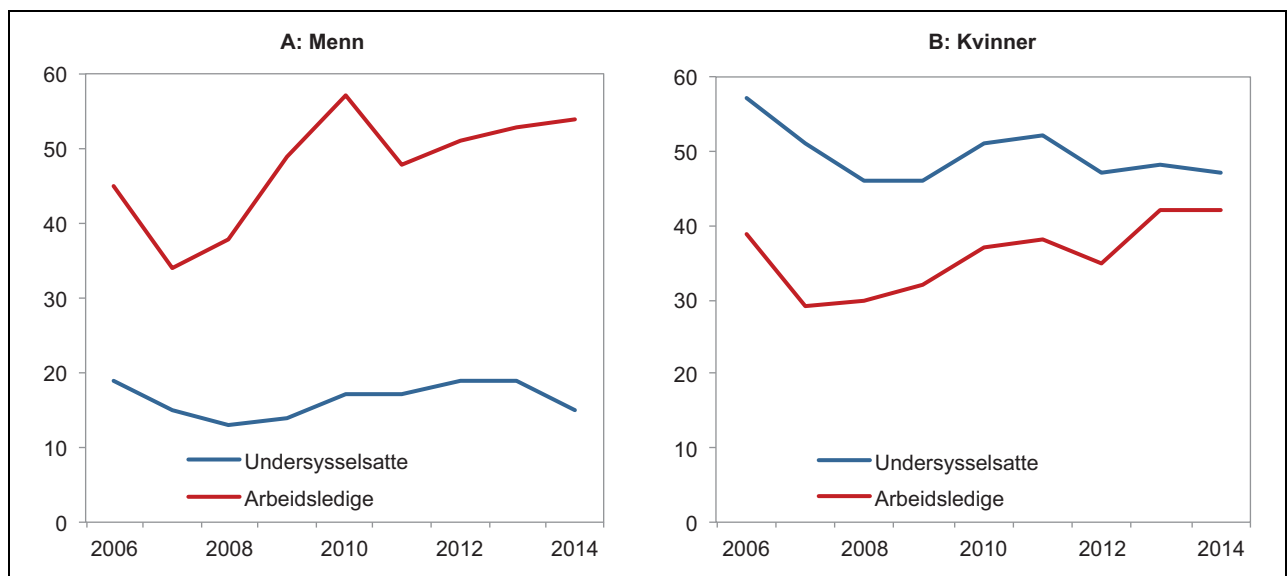
²¹ Svalund, Jørgen (2011): Undersysselsetting og ufrivillig deltid, Fafo-rapport 2011:34.

¹⁴ Eurostat basert på data fra Arbeidskraftundersøkelsen.

Tabell 4.4 Antall og andel sysselsatte, heltids- og deltidssysselsatte og undersysselsatte per 2014 (15–74 år)

	I alt 2014	Menn 2014	Kvinner 2014
Sysselsatte (1 000)	2 637	1 392	1 245
Heltid (1 000)	1 967	1 199	768
Deltid i alt (1 000)	661	189	473
herav kort deltid, 1–19 timer (1 000)	323	106	217
herav lang deltid, 20–36 timer (1 000)	338	83	255
Antall undersysselsatte (1 000)	62	15	47
Andel sysselsatte som jobber deltid %	25,1	13,6	38,0
Andel undersysselsatte av alle sysselsatte %	2,4	1,1	3,8
Andel undersysselsatte av deltidssysselsatte %	9,4	7,9	9,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen.



Figur 4.10 Antall undersysselsatte og helt ledige menn og kvinner 1996–2014

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen

Antallet undersysselsatte og antallet arbeidsledige²² ser ut til å samvariere over tid. Dette gjelder særlig blant kvinner, jf. figur 4.10. Blant menn er det flere arbeidsledige enn undersysselsatte, og blant kvinner er det flere undersysselsatte enn arbeidsledige.

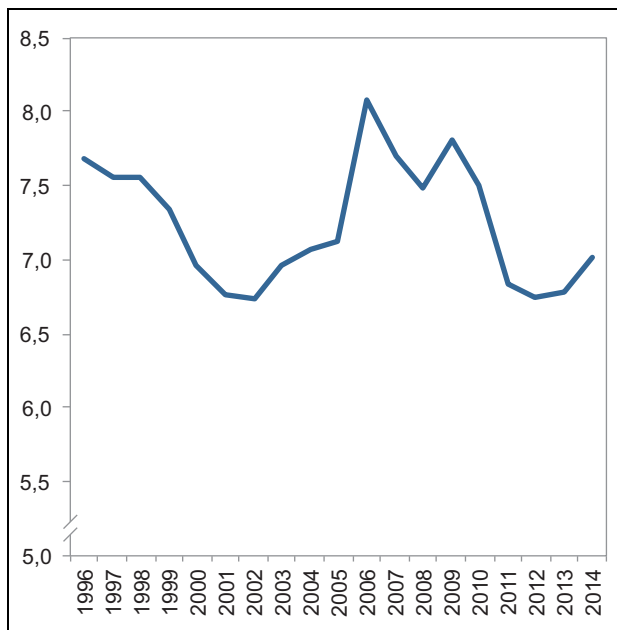
Ønsket arbeidstid blant undersysselsatte og ledige

Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen ønsker de fleste av de undersysselsatte å jobbe lang deltid

eller fulltid. I 2014 ønsket 36 000 undersysselsatte å jobbe heltid (37 timer eller mer) og 27 000 ønsket en høyere stillingsprosent. Litt over 70 prosent av de undersysselsatte mennene ønsker fulltidsarbeid, mens det for kvinnene var litt over 50 prosent.

I 2014 var det ifølge Arbeidskraftundersøkelsen 96 000 ledige, jf. tabell 4.3. 64 000 av ledige (67 prosent) ønsket å jobbe fulltid (37 timer eller mer), mens 32 000 (33 prosent) ønsket å jobbe deltid. Blant ledige menn ønsket 76 prosent fulltidsarbeid, mens det blant ledige kvinner var 57 prosent som ønsket dette.

²² Helt arbeidsledige er personer uten inntektsgivende arbeid som forsøkte å skaffe seg slikt arbeid i løpet av de siste 4 ukene, og som kunne ha påtatt seg arbeid i løpet av om lag 2 uker. Ufrivillig helt permitterte blir regnet som arbeidsledige etter en sammenhengende varighet på tre måneder.



Figur 4.11 Utviklingen i andel selvstendig næringsdrivende (i prosent av sysselsatte) 15–74 år. 1996–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

4.4 Utenfor og innenfor arbeidsmiljøloven

Utvalget har forsøkt å vurdere hvor mange personer i ulike kategorier som er unntatt hele eller deler av loven, jf. tabell 4.5. Selvstendig næringsdrivende og enkelte arbeidstakere er unntatt hele loven. Andre arbeidstakere er unntatt fra hele eller deler av arbeidstidskapitlet i loven, og noen er omfattet av egne regler i egne forskrifter. Se nærmere om dette i kapittel 3.

Tallene i tabell 4.5 er basert på ulike statistikkilder fra SSB og forskningsrapporter. Kildene til de enkelte tallene er beskrevet i tabellen. Det tas forbehold om at tallene kan være usikre, fordi det ikke nødvendigvis er samsvar mellom juridiske og statistiske avgrensninger. Noen grupper kan være utelatt, og noen kan være anslått for høyt.

Ifølge anslagene er litt over 20 prosent av de sysselsatte (573 000 personer) helt eller delvis unntatt fra arbeidstidskapitlet. Det er ikke tatt hensyn til frilansere i dette tallet. 2 av de 20 prosentene er omfattet av egen forskrift, og 7 prosent er selvstendig næringsdrivende (inkludert familiearbeidere). Den største gruppen av ansatte som er unntatt arbeidstidskapitlet er arbeidstakere i ledende stillinger (nesten 7 prosent) og arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger (nesten 5 prosent). Ser vi bare på lønnstakere, vil andel lønnsta-

kere som er helt eller delvis unntatt arbeidstidsbestemmelsene utgjøre anslagsvis 16 prosent (383 000 personer).

4.4.1 Selvstendig næringsdrivende

Selvstendig næringsdrivende er sysselsatte som ikke er ansatt og som har egen virksomhet. Andelen selvstendig næringsdrivende (inklusive primærnæringer) har de siste 20 årene variert mellom 7 og 8 prosent, jf. figur 4.11. I 2014 utgjorde andelen 7 prosent. Samlet sett var det 185 000 selvstendig næringsdrivende i 2014.

Utenom primærnæringene er andelen selvstendige om lag 6 prosent. Denne andelen har vært stabil over tid. I internasjonalt perspektiv er andelen selvstendige i Norge lav.

70 prosent av de selvstendig næringsdrivende utenom primærnæringene har ikke ansatte ifølge Arbeidskraftundersøkelsen. Det er størst andel selvstendig næringsdrivende innen kultur (18 prosent), faglig vitenskapelig og teknisk tjenesteyting (12 prosent) og bygg og anlegg (9 prosent) (gjennomsnitt for perioden 2009–2014).

4.4.2 Omfang av fritak grunnet ledende eller særlig uavhengig stilling

Det finnes ingen samlet oversikt over hvor mange arbeidstakere som har ledende eller særlig uavhengig stilling. I dette avsnittet ser vi på noen undersøkelser som kan gi indikasjoner på omfanget av slike stillinger. Arbeidstakere i ledende eller særlig uavhengige stillinger omfattes ikke av arbeidstidsbestemmelsene, med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd.

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet har det blitt gjennomført to studier for å kartlegge hvor utbredt slike stillinger er (Sentio 2006 og Rambøll 2013). I tillegg har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) gjennomført en tredje studie med vekt på særlig uavhengige på oppdrag fra Negotia og Parat i 2014.

I 2013 oppga 22 prosent av norske sysselsatte at de var unntatt arbeidstidsbestemmelsene. 30 prosent av disse oppga at de var i en ledende stilling, og 21 prosent at de var i en uavhengig stilling.²³ Samlet omfattet kategorien «ledende og særlig uavhengig stilling» ifølge denne undersøkelsen om lag 11 prosent av de sysselsatte, mot

²³ Rambøll Management Consulting (2014): Vurdering av arbeidstid for arbeidstakere i særlig uavhengig stillinger og ledende stillinger. Rapport etter oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

om lag 13 prosent i undersøkelsen fra 2006.²⁴ Begge undersøkelsene indikerer at ikke alle som selv oppgir at de har ledende eller særlig uavhengig stilling, faktisk har det. Dette diskuteres nærmere i kapittel 12.

De som er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene av andre årsaker enn at de er ledere eller særlig uavhengige, oppgir at de er unntatt i kraft av tariffavtale eller særskilt forskrift. En relativt stor andel er dessuten selvstendig næringsdrivende.

Det er flest menn som oppgir å være unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene. Unntak er forholdsvis jevnt fordelt etter alder, og forekomsten

av unntak er økende med utdannings- og inntektsnivå. Forekomsten av personer med ledende og særlig uavhengig stilling er størst i bransjene varehandel, hotell og restaurant (ledende) og innenfor bank og finans (særlig uavhengig).²⁵

Studiene tyder på at både arbeidsgivere og arbeidstakere har begrenset kunnskap om kriteriene som skal være tilstede for å definere en stilling som ledende eller særlig uavhengig. Rambøll konkluderer med at kunnskapen om muligheten til å unnta arbeidstakere fra arbeidstidsbestemmelsene har økt, men at dybdekunnskapen om hvilke kriterier som skal være til stede er lav.

²⁴ Sentio (2006): Omfang og bruk av bestemmelsene om unntak fra reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven (2005). Utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

²⁵ Rambøll (2014).

Tabell 4.5 Oversikt over arbeidstakere¹ som er helt eller delvis unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid eller som har egne regler

	Antall 2014	Andel av sysselsatte (prosent)	Kilde/merknad:
Sysselsatte i alt	2 637 000	100	
Selvstendig næringsdrivende inkl. familiearbeidere	190 000	7,2	
Lønnstakere i alt	2 447 000	92,8	
Lønnstakere unntatt hele AML, herav:	29 559	1,1	
– Sjøfart	23 000	0,9	Kilde: AKU, Næringskode 50 (inkluderer også vanntransport på innenlandske vann samt forsyning offshore servicetjenester), 2014.
– Fangst og fiske	6 559	0,2	Kilde: AKU, Fiskere (yrkeskode 6222), 2014. Tallet kan være noe høyt siden en del av disse også kan være selvstendig næringsdrivende. Havbruksarbeidere (yrkeskode 6221) er ikke inkludert.
Lønnstakere i ledende eller særlig uavhengige stillinger, herav:	295871	11,2	
– ledende	174 042	6,6	Kilde: Rambøll (22 prosent av alle lønnstakere oppgir at de er unntatt fra AML arbeidstid, og 30 prosent av disse igjen oppgir at de er i ledende stillinger).
– Særlig uavhengige	121 829	4,6	Kilde: Rambøll (22 prosent av alle lønnstakere oppgir at de er unntatt fra AML arbeidstid, og 21 prosent av disse igjen oppgir at de er i uavhengige stillinger).
Lønnstakere med arbeidstid fastsatt i forskrift, herav:	57 825	2,2	

Tabell 4.5 Oversikt over arbeidstakere¹ som er helt eller delvis unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid eller som har egne regler

	Antall 2014	Andel av sysselsatte (prosent)	Kilde/merknad:
– Sivil luftfart	7 000	0,3	Kilde: AKU, SSB Lufttransport (næringskode 51), 2014. Omfatter ansatte i lufttransport både av passasjerer og gods. Tjenester tilknyttet lufttransport, for eksempel drift av flyplasser er ikke inkludert.
– Petroleums-sektoren (kun offshore)	30 600	1,2	Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB, 2012. Det er her kun tatt utgangspunkt i næringen «utvinning av råolje og naturgass». Sysselsatte innenfor «tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass» er ikke inkludert.
– Politi	9 728	0,4	Kilde: AKU, SSB, 2014. Totalt var det i 2014 om lag 15 000 ansatte i politidirektoratet og politiet samlet.
– Brann	4 082	0,2	Kilde: AKU, SSB Yrkeskode 5411, Brannkonstabel (2014). (Tallet er muligens litt høyere da det kan være flere enn brannkonstablene som er omfattet av forskriften.)
– Ansatte i forsvaret			Kilde: SSB, registertall. Totalt var det om lag 18 500 som jobbet i forsvaret i 2014. Forskriften gjelder kun feltmessig øvingsvirksomhet.
– Ansatte i utenriks- departementet	639	0,02	Kilde: SSB registertall. 2014. Forskriften gjelder kun ansatte i utenriksstasjoner.
– Ansatte som omfattes av medleverturnus i barnever- net	3 555	0,1	Tallet er beregnet utfra antall avtalte årsverk for ansatte i private eller ideelle barnevernsinstitusjoner. Videre er det lagt til om lag 20 prosent pga. av deltidsarbeid. Det legges til grunn at om lag 50 prosent jobber i en eller annen form for medleverordning. I statlige barnevernsinstitusjoner brukes det mest ulike typer langturnusordninger, og de er derfor ikke med i beregningen. Kilde: SSB, Avtalte årsverk i barnevernsinstitusjoner, Fafo «Arbeidstid i barnevernsinstitusjoner» rapport nr. 2015:01
– Ansatte som omfattes av medleverturnus i rusinstitu- sjoner	2 221	0,1	Det er her tatt utgangspunkt i antall sysselsatte (om lag 4 600) i rusbehandlingsinstitusjoner (2013) Kilde: SSB Spesialisthelsetjenesten. Om lag 80 prosent av disse er tilknyttet døgnavdelinger. Kilde: Rapport fra Helsedirektoratet, desember 2012. Det er skjønnsmessig lagt til grunn at om lag 50 prosent av dem som jobber i døgnavdelingene, jobber i en medleverordning.
Sum lønnstakere anslått å være omfattet av AMLs bestemmelser om arbeidstid	2 063 745	78,3	

¹ Oppdragstakere/frilansere kommer ofte i en mellomstilling mellom selvstendig næringsdrivende og ansatte. Arbeidskraftsundersøkelsen har ingen egen gruppe for disse, og de vil derfor enten bli kategorisert som lønnstakere eller som selvstendig næringsdrivende.

Tabell 4.6 Utvikling i antall sysselsatte (1 000), antall ledere¹ (1 000) og andel ledere i prosent av alle sysselsatte. 2000–2014. 15–74 år

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall syssel- satte (1 000)	2 269	2 278	2 286	2 269	2 276	2 289	2 354	2 443	2 524	2 508	2 508	2 543	2 591	2 610	2 637
Antall ledere (1 000)	152	162	174	170	163	151	145	141	150	151	147	165	171	174	195
Andel ledere %	7,0	7,0	8,0	7,0	7,0	7,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,5	6,6	6,7	7,4

¹ Inkludert ledere som er selvstendig næringsdrivende
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

Over 60 prosent av personallederne med ansatte i ledende eller særlig uavhengige stillinger oppga i 2014 at unntakene for disse var nedfelt i arbeidskontrakten.²⁶ For særlig uavhengige stillinger oppga en andel på 38 prosent at unntaket er et resultat av en felles forståelse mellom bedrifter og ansatte og 18 prosent at unntaket er nedfelt i en tariffavtale. Tilsvarende andeler for ledende stillinger var 34 prosent og 15 prosent.

Utviklingstrekk med betydning for utviklingen i antall ledende og særlig uavhengige stillinger

Andre datakilder enn de ovennevnte spørreundersøkelsene kan også gi innsikt i utviklingstrekk som kan tenkes å gi en indikasjon på utviklingen i omfanget av arbeidstakere med ledende eller særlig uavhengige stillinger over tid. Den første datakilden er statistikk fra Arbeidskraftundersøkelsen om antall eller andel personer med lederstilling. Den andre tilnærmingen ser nærmere på utviklingen i antall/andel ansatte i ulike næringsgrupper og diskuterer i hvilken grad ledende eller særlig uavhengige kan tenkes å befinne seg innenfor disse ut fra aktiviteten som foregår i næringene.

Tabell 4.6 og 4.7 viser utviklingen over tid i antall og andel ledere samlet og fordelt etter næring.

De som definerer seg som ledere i denne statistikken er imidlertid ikke nødvendigvis unntatt fra arbeidstidsreglene, da en lederstilling i seg selv ikke er tilstrekkelig for å kunne unntas. Tabell 4.6 og 4.7 vil derfor kun angi en øvre

grense for hvor mange som antas å være unntatt med begrunnelse i ledende stilling.

Andelen ledere har variert mellom 6 og 8 prosent de siste 14 årene. For andel ledere etter næring finnes det kun sammenlignbare tall fra 2011. I denne perioden har andelen ledere i enkelte næringer økt (for eksempel i varehandel), jf. tabell 4.7, mens andelen i andre næringer har gått ned (for eksempel i finansiering og forsikring).

Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen oppga 195 000 personer (7 prosent av alle sysselsatte) i 2014 at de var ledere. Andelen ledere er høyest innenfor finansiering og forsikring (14 prosent), varehandel (13 prosent), overnatting og serveringsvirksomhet (12 prosent) og industri (11 prosent), jf. tabell 4.7.

Fordelingen av sysselsettingen mellom næringer har endret seg mye de siste 50 årene, og dette kan også tenkes å ha påvirket i hvilken grad arbeidstakere har stillinger som kan anses som særlig uavhengige. Det har vært en klar økning i lønnsstakere som jobber med faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, IKT mv., det vil si næringer hvor en del av de ansatte kan tenkes å ha en stor grad av fleksibilitet i utføring av arbeidsoppgaver og hvor innslaget av særlig uavhengige stillinger kan være vesentlig, se figur 4.12. Figuren viser at det har vært en klar økning i slike næringer de siste 45 årene, fra om lag 110 000 sysselsatte i 1970 til 340 000 i 2014.

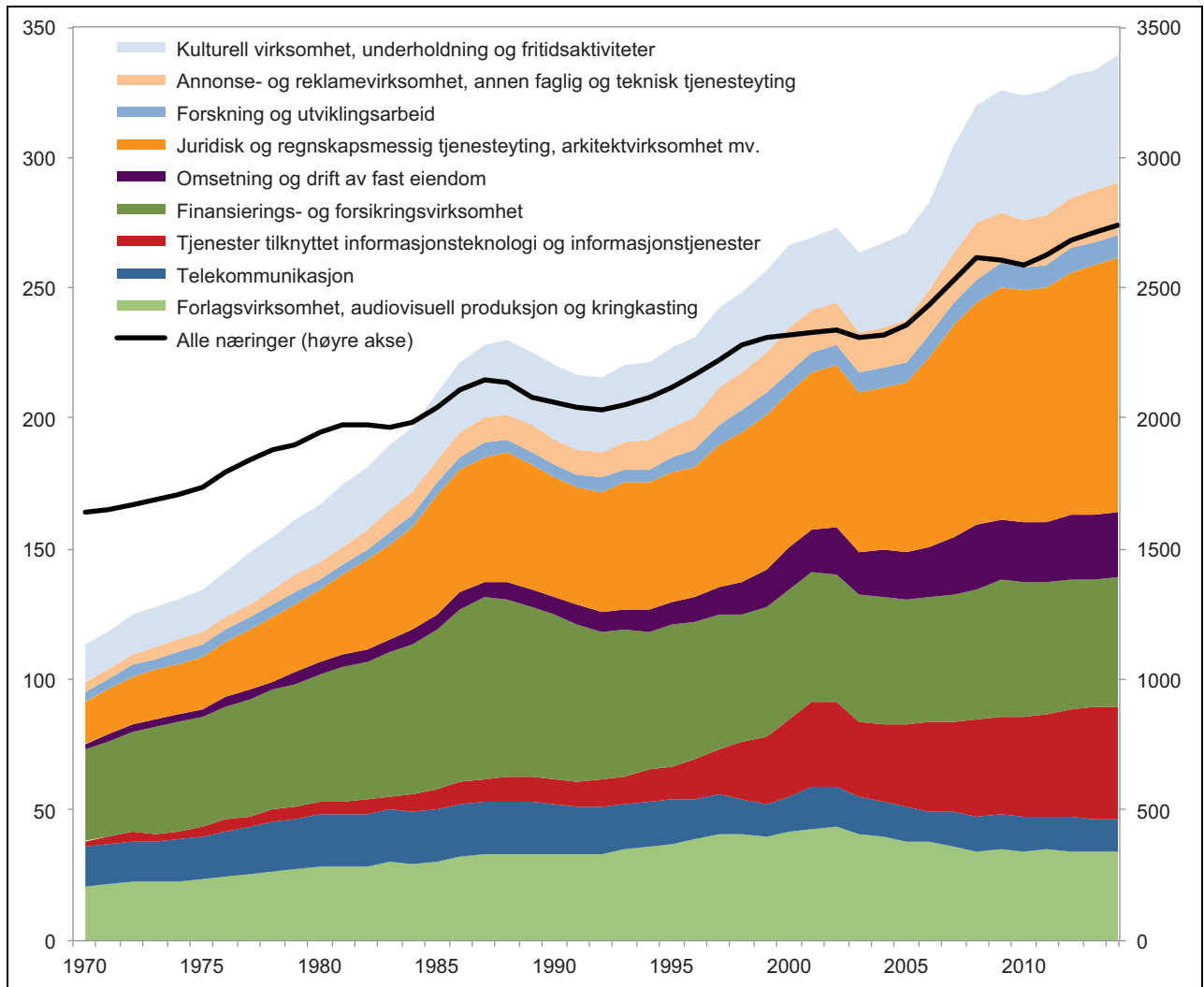
De ulike kildene til kunnskap om omfanget av unntak fra lovens arbeidstidsbestemmelser utfra ledende eller særlig uavhengig stilling viser et relativt likt bilde.

²⁶ Bergene, A.C., V. Hoff-Bernstrøm og A.M. Steen (2014): Norsk arbeidsliv 2014. Økt intensitet – med måling eller tilfitt, YS Arbeidslivsbarometer, Arbeidsforskningsinstituttet.

Tabell 4.7 Antall sysselsatte i alt, ledere og andel ledere¹ etter næring. 2011–2014

	Andel ledere i næringen (%)				Ledere (1 000)	Alle sysselsatte (1 000)
	2011	2012	2013	2014	2014	2014
00–99 Alle næringer	6,5	6,6	6,7	7,4	195	2637
45–47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	8,6	10,3	10,7	12,9	45	348
10–33 Industri	8,0	8,8	8,3	10,5	24	228
86–88 Helse- og sosialtjenester	3,5	3,3	3,4	4,2	22	520
68–82 Teknisk og forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	6,0	5,3	5,4	5,2	15	290
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	10,5	10,4	9,6	8,7	15	173
41–43 Bygge- og anleggsvirksomhet	6,8	6,7	5,6	5,5	11	201
58–63 Informasjon og kommunikasjon	8,4	7,8	9,5	9,7	10	103
85 Undervisning	4,3	4,7	4,5	4,4	10	226
55–56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	9,0	7,4	8,7	12,0	9	75
90–99 Personlig tjenesteyting	7,8	7,0	7,8	8,4	9	107
64–66 Finansiering og forsikring	13,7	15,4	14,8	14,0	8	57
05–09 Bergverksdrift og utvinning	7,5	6,8	6,9	9,1	7	77
49–53 Transport og lagring	4,9	4,9	5,0	4,3	6	138
35–39 Elektrisitet, vann og renovasjon	9,4	10,0	7,4	7,1	2	28
03 Fiske, fangst og akvakultur	7,1	6,7	7,1	7,1	1	14
01–02 Jordbruk og skogbruk	2,2	0,0	0,0	0,0	0	44

¹ Ledere vil i denne statistikken også inkludere selvstendig næringsdrivende
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen



Figur 4.12 Antall sysselsatte i næringer med antatt høy fleksibilitet. 1970–2013

Kilde: SSB, Nasjonalregnskap

Kapittel 5

Arbeidstid i Norge – utvikling og særtrekk

5.1 Innledning

De siste tiårene har både arbeidslivet og arbeidstiden endret seg. Relativt færre jobber i primærnæringene og industrien, og flere jobber i helse- og omsorgssektoren, som i gjennomsnitt har kortere arbeidstid. Sysselsettingen blant kvinner har økt. En del av den økte sysselsettingen har kommet i form av deltidsstillinger. I tillegg til arbeidstidsnedsettelse i lov eller tariffavtaler har dette bidratt til at utførte timeverk per sysselsatt har gått ned. Økt sysselsettingsandel har likevel bidratt til at utførte timeverk per innbygger har holdt seg omtrent konstant siden 1970.

Økt grad av likestilling og høyere utdanningsnivå har bidratt til flere heltidsarbeidende kvinner. Likevel er det mange virksomheter i blant annet varehandelen og i helse- og omsorgssektoren som benytter deltidsstillinger for å løse utfordringer knyttet til bemanningen. Det er derfor stadig etterspørsel etter deltidsarbeidende.

Mange arbeider utenom ordinær dagtid: på kveldstid, om nettene og i helgene. Omfanget av slikt arbeid har samlet sett endret seg relativt lite over tid. Arbeid på lørdager har blitt mindre vanlig.

Overgangen til mer kunnskapsintensiv produksjon og økende utdanningsnivå har medført nye måter å organisere arbeidet på, herunder bruken av fleksibel arbeidstid. Den teknologiske utviklingen bringer med seg både muligheter og utfordringer. Den har gitt muligheter til individtilpassede løsninger slik som hjemmearbeid, men også mer flytende grenser mellom arbeidstid og fritid.

I punkt 5.2 ser vi nærmere på utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid de siste 40 årene. I avsnittene som følger deretter går vi nærmere inn på ulike sider av arbeidstiden, slik som arbeidstid etter næring (5.3), heltid og deltid (5.4), overtid og lang arbeidstid (5.5), arbeid utenom ordinær dagtid (5.6), arbeidstid blant innvandrere (5.7), arbeidstid sammenlignet med andre land (5.8) og tidsbruk (5.9). Til slutt ser vi nærmere på hvordan

den teknologiske utviklingen påvirker arbeidstiden (5.10) og enkelte utviklingstrekk i deler av arbeidslivet hvor arbeidstiden ikke måles (5.11). Boks 5.1 gir en oversikt over de ulike arbeidstidsbegrepene som er brukt i kapitlet.

5.2 Lovbestemt, avtalt og faktisk arbeidstid

Den gjennomsnittlige, avtalte arbeidstiden per sysselsatt er kortere enn den lovbestemte alminnelige arbeidstiden. Det skyldes både deltidsarbeid og at de fleste tariffavtaler har bestemmelser om kortere alminnelig arbeidstid enn lovens grenser. Den avtalte, årlige arbeidstiden i tariffavtalsdekket område har blitt gradvis redusert etter 1970 gjennom reduksjon i antall arbeidstimer per uke og lengre ferie. Tabell 5.1 gir en oversikt over endringer i lovbestemt og/eller avtalt arbeidstid inkludert ferie, utenom skift- og turnusyrkene, i perioden 1965 til i dag. Tabell 5.2 viser hva time-tallet blir per år dersom grensene for overtid utnyttes fullt ut.

For arbeid i skift eller turnus er arbeidstiden kortere både etter loven og ifølge tariffavtalene. Noen arbeidstakere har dessuten en avtalt eller vanlig arbeidstid som er lengre enn den lovbestemte grensen på 40 timer. Forskjeller i arbeidstid og omfanget av ulik heltid og deltid omtales i punkt 5.4. og 5.5.

Arbeidstiden har blitt redusert gjennom de siste tiårene. Tall fra Nasjonalregnskapet viser at antallet utførte timeverk¹ per sysselsatt per år har gått betydelig ned siden 1970, fra 1 835 timer i 1970 til 1 427 timer i 2014, jf. figur 5.1. Antall timeverk per innbygger har imidlertid holdt seg relativt

¹ For definisjon av utførte timeverk, se boks 5.1. Utviklingen i utførte timeverk ifølge Nasjonalregnskapet delt på antall sysselsatte gir en indikasjon på utviklingen i gjennomsnittlig faktisk arbeidstid. Utførte timeverk delt på antall innbyggere gir et samlet bilde av arbeidsinnsatsen i befolkningen, der også sysselsettingsandelene og alderssammensetningen av befolkningen spiller inn.

Boks 5.1 Arbeidstidsbegreper i ulike statistikker

Nedenfor omtales en del begreper som brukes i dette kapitlet. Disse vil ikke nødvendigvis alltid følge definisjonene som gjelder i loven.

- *Avtalt arbeidstid* er det antall arbeidstimer per uke som den ansatte ifølge arbeidskontrakten skal være på arbeid. Overtid er ikke inkludert i avtalt arbeidstid med mindre den er fast avtalt.
- *Vanlig arbeidstid* – Ikke alle respondentene i Arbeidskraftsundersøkelsen har kontrakter om avtalt arbeidstid, enten fordi de er selvstendige eller mangler kontrakt for antall timer de skal jobbe i uka. I disse tilfellene brukes den oppgitte vanlige arbeidstiden fra respondenten.
- *Faktisk arbeidstid* omfatter alle timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtidsarbeid eller ekstraarbeid. Fravær på grunn av ferie, sykdom, permisjon, arbeidskonflikt mv. som varer deler av undersøkelsesuka, kommer til fratrukk i faktisk arbeidstid. Personer som er fraværende hele undersøkelsesuka er ikke medregnet.
- *Heltid* beregnes ut fra avtalt/vanlig arbeidstid. Arbeidstid på 37 timer og over defineres som heltid, i tillegg også arbeidstid mellom 32 og 36 timer der hvor dette utgjør heltid i vedkommende yrke.
- *Deltid* er i Arbeidskraftsundersøkelsen definert lik avtalt arbeidstid på 1–32 timer, samt arbeidstid på 32–36 timer i yrker der dette ikke er heltid. For sysselsatte med flere arbeidsforhold (jobber) summeres arbeidstiden for hoved- og biarbeidsforhold.

- *Overtid* er arbeidstid utover avtalt arbeidstid for heltidsansatte. Statistikken omfatter både betalt og ubetalt overtidsarbeid, så vel som overtid som helt eller delvis kan avspaseres.
- *Skift- eller turnusarbeid* er arbeidstidsordninger hvor arbeidstiden legges til ulike tider av døgnet i nærmere angitte perioder. De som regelmessig har minst to ordninger utenom ordinær dagtid (kveld og natt eller lørdag og søndag i kombinasjon med kveld/natt) blir i statistikken definert som ansatte med skift- eller turnusarbeid.
- *Utførte timeverk* – I Nasjonalregnskapet er utførte timeverk antall timeverk utført av alle sysselsatte personer (lønnstakere og selvstendige inklusive personer på korttidsopphold) i løpet av et år i innenlandsk produksjonsaktivitet. Timeverkene gjelder arbeid utført innenfor effektiv normalarbeidstid, med tillegg for utført overtid og fradrag for fravær på grunn av sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Antall utførte timeverk påvirkes av kalendermessige forhold (bevegelige helligdager og skuddår). Antall arbeidsdager vil kunne variere med inntil 3 dager fra ett år til det neste. Utførte timeverk kan mest sammenlignes med begrepet «faktisk arbeidstid» fra Arbeidskraftsundersøkelsen men hvor også personer på korttidsopphold er inkludert.

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen og Nasjonalregnskapet, SSB.

stabilt (779 timer i 1970 mot 767 timer i 2014). Dette henger sammen med økt sysselsettingsandel i perioden, i hovedsak på grunn av kvinners økte deltakelse i arbeidsmarkedet.

En studie fra 2000 forsøker å anslå hvor mye av nedgangen i arbeidstid som kan forklares av ulike arbeidstidsnedsettelse, endret ferielengde samt bidrag fra deltidarbeid mv. i perioden 1972 til 1989 ved hjelp av tall både fra Nasjonalregnskapet og AKU.² Ifølge denne studien kunne nedgang i arbeidstiden for heltidsansatte forklare anslagsvis 72 prosent av nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid i perioden på i alt 18,5 prosent. En økende andel sysselsatte i deltidstillinger forklarte om lag 27 prosent av nedgangen. Av nedgangen i arbeidstid for heltidsansatte på i alt

13,5 prosent ble større lov- eller avtalefestede endringer i arbeidstiden anslått å forklare mellom 4 og 8 prosentpoeng. Resten av nedgangen for heltidsansatte skyldtes andre forhold, blant annet overgang fra næringer med lang arbeidstid til næringer med kortere arbeidstid. Ifølge studien bidro endringer i ferie i liten grad til nedgangen i arbeidstid i perioden, og det samme gjelder endringer i overtid og fravær når man ser bort fra midlertidige konjunkturelle svingninger.

De siste ti årene har reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid stoppet opp. Dette må blant annet sees i sammenheng med at det ikke har skjedd endringer i lovbestemt eller avtalt arbeidstid for store grupper i denne perioden.

Tabell 5.1 Endringer i avtalt arbeidstid i full stilling i tariffavtaledekket område, utenom skift- og turnusyrker

	Arbeidstimer per uke	Arbeidsuker per år	Arbeidstimer per år ¹
1965 (4. ferieuke innført, ferieloven)	45,0	48,0	2 100
1968 (kortere arbeidsuke ifølge arbeidervernloven)	42,5	48,0	1 972
1976 (kortere arbeidsuke ifølge arbeidervernloven)	40,0	48,0	1 856
1982 (én ekstra feriedag innføres, ferieloven)	40,0	47,8	1 848
1987 (kortere arbeidsuke, tariffavtale)	37,5	47,8	1 732,5
2000–2001 (fire ekstra feriedager, tariffavtale)	37,5	47,0	1 702,5

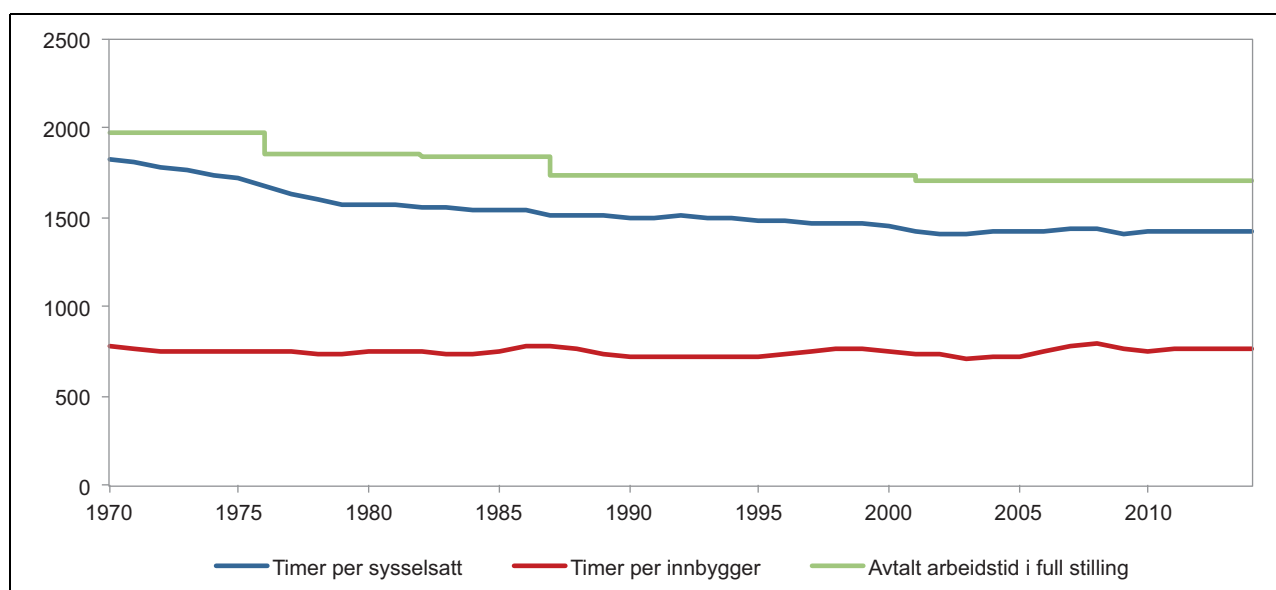
¹ Fratrukket et timetall som tilsvarer 8 bevegelige helligdager per år. Dette innebærer en antakelse om at 2 av årets 10 bevegelige helligdager sammenfaller med andre fridager.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 5.2 Samlet arbeidstid etter arbeidsmiljøloven og ferieloven. 1970–2014

	Maksimal arbeidstid, alminnelig (uke)	Maksimalt antall timer pålagt overtid	Maksimalt antall timer overtid ved avtale	Totalt samlet antall timer per år ¹
1970–1976	42,5	200	300 (lokal avtale)	2 172
1976–1982	40	200	300 (lokal avtale)	2 056
1982–2002	40	200	300 (lokal avtale)	2 048
2003–2005	40 -		400 (individuell avtale)	2 248
2006–2014	40	200	300 (lokal avtale)	2 048

¹ Forutsatt at kvotene for overtid utnyttes fullt ut i hele perioden, enten det er pålagt eller avtalt overtid. Det legges til grunn 20 dagers ferie fram til 1982, deretter 21, og 8 bevegelige helligdager per år.



Figur 5.1 Avtalt arbeidstid i tariffavtaledekket område (ikke skift og turnus) og timeverk per sysselsatt/innbygger ifølge nasjonalregnskapet. 1970–2014

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nasjonalregnskapet (arbeidstimer per sysselsatt og per innbygger). Egne beregninger (avtalt arbeidstid).

Tabell 5.3 Antall sysselsatte etter yrkesstatus og gjennomsnittlig faktisk og avtalt arbeidstid per uke 2014

	Sysselsatte i alt (1 000 personer)			Faktisk arbeidstid ¹ (timer per uke)			Avtalt/vanlig arbeidstid ² (timer per uke)		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
I alt	2 637	1 392	1 245	34,4	37,4	30,9	34,4	37,0	31,5
Lønnstakere	2 447	1 256	1 191	34,0	36,9	30,8	34,0	36,3	31,4
Selvstendige	185	133	52	40,0	42,5	33,5			

¹ Faktisk arbeidstid omfatter alle timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtid eller ekstraarbeid utover avtalt arbeidstid (mertid) men eksklusive fravær på grunn av ferie, sykdom, permisjon, arbeidskonflikt mv.

² Avtalt arbeidstid er det antall arbeidstimer per uke som den ansatte ifølge arbeidskontrakten skal være på arbeid. Eventuelt fravær fra arbeidet på grunn av sykdom/ferie er ikke trukket fra. Overtid er ikke med hvis ikke den er fast avtalt. For ansatte som ikke har noen arbeidstidsavtale, samt for selvstendige og familiearbeidere, gjelder deres vanlige (gjennomsnittlige) arbeidstid per uke. Inkludert arbeidstid i eventuelle bi-jobber.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Gjennomsnittlig avtalt og faktisk arbeidstid per uke

Den gjennomsnittlige *avtalte/vanlige arbeidstiden* for lønnstakere var ifølge Arbeidskraftundersøkelsen 34,4 timer per uke i 2014, se tabell 5.3. Her er også alle som jobber deltid inkludert. Også den faktiske arbeidstiden for lønnstakere var ifølge Arbeidskraftundersøkelsen 34,4 timer per uke. I dette tallet er overtid inkludert, mens ferie og annet fravær er trukket fra. Sysselsatte kvinner jobber i gjennomsnitt 6–7 timer mindre per uke enn sysselsatte menn, noe som i det vesentlige skyldes et høyere innslag av deltid blant kvinner enn blant menn.

Tabell 5.3 viser at kvinnelige lønnstakere i gjennomsnitt har en litt høyere avtalt/vanlig arbeidstid enn faktisk arbeidstid (31,4 mot 30,8 timer per uke), mens det er motsatt for menn. Selvstendig næringsdrivende har en høyere gjennomsnittlig faktisk arbeidstid enn lønnstakere og er ikke omfattet av lovens bestemmelser om arbeidstid. Kvinnelige selvstendig næringsdrivende har en kortere arbeidsuke enn mannlige selvstendig næringsdrivende. 93 prosent av alle sysselsatte i 2014 er lønnstakere og 7 prosent (185 000) er selvstendig næringsdrivende.

Utviklingen i gjennomsnittlig faktisk arbeidstid for heltids- og deltidsansatte

SSB offentliggjør kun faktisk arbeidstid samlet for alle ansatte. I tabell 5.3 framgår det at den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden for lønnstakere ifølge SSB er 34,4 timer. Eurostat publiserer i til-

legg faktisk arbeidstid fordelt på heltids- og deltidsansatte. Tallene er basert på norske AKU-data, men har til forskjell fra publiseringen fra SSB ikke med biarbeidsforhold. Tar man med biarbeidsforhold, vil gjennomsnittlig faktisk arbeidstid bli noe høyere. Ifølge Eurostat var gjennomsnittlig faktisk arbeidstid for alle ansatte (sum heltids- og deltidsansatte) på 34,0 timer i 2014.

Figur 5.2 viser utviklingen i faktisk arbeidstid for alle lønnstakere samlet og for henholdsvis heltids- og deltidsansatte (lønnstakere) ifølge Eurostat. De siste 20 årene har den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden gått ned for menn, mens den har vært noenlunde stabil for kvinner.

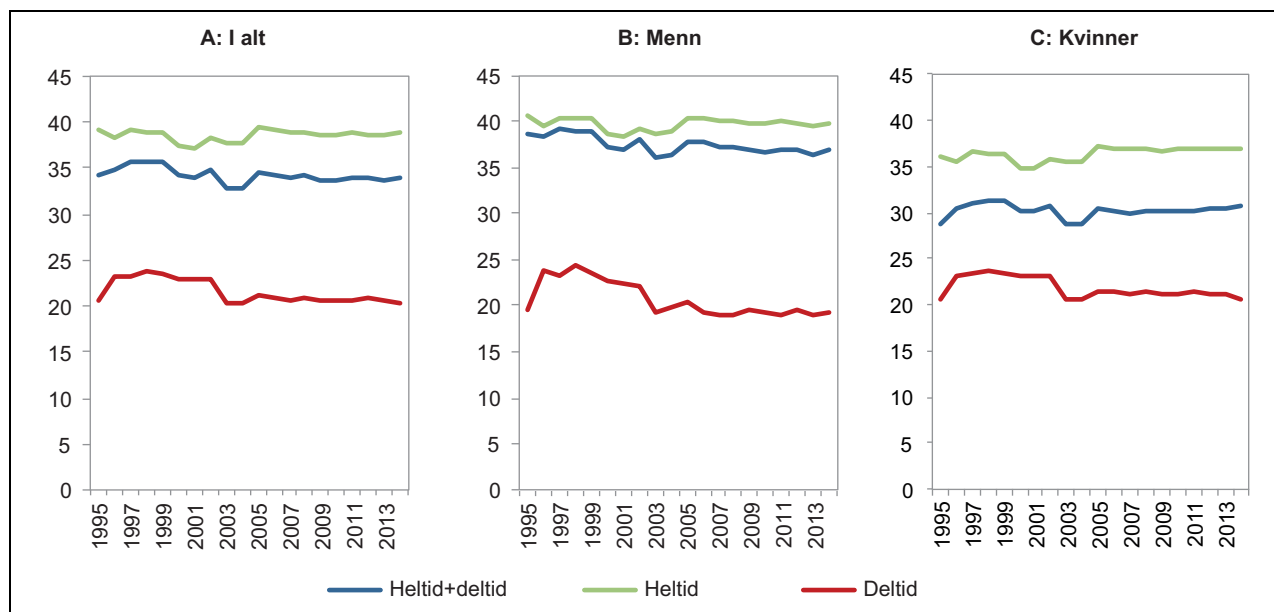
Når det gjelder *heltidsansatte*, var gjennomsnittlig faktisk arbeidstid i 2014 38,8 timer, henholdsvis 39,9 timer for heltidsansatte menn og 36,9 timer for heltidsansatte kvinner. Forskjellen mellom heltidsansatte kvinner og heltidsansatte menn har holdt seg gjennom de siste 20 årene.

For *deltidsansatte* var gjennomsnittlig faktisk arbeidstid i 2014 20,2 timer, henholdsvis 20,6 timer blant kvinner og 19,3 timer blant menn. Faktisk arbeidstid for deltidsansatte kvinner har ligget over arbeidstiden for deltidsansatte menn gjennom den siste 20-årsperioden.

Arbeidstid, sysselsetting og innbyggertall

For å forstå den relative betydningen av endringene i arbeidstid for utviklingen av det totale arbeidstilbudet i Norge målt i timeverk, er det hensiktsmessig å dekomponere veksten i timeverk. Holmøy og Thoresen (2013) dekomponerer den historiske utviklingen i antall utførte timeverk i bidrag fra endring i arbeidstid, endring i sysselsetting og endring i antall innbyggere i

² Econ (2000): Gjennomsnittlig arbeidstid, Econ-rapport nr. 20/2000.



Figur 5.2 Gjennomsnittlig faktisk¹ arbeidstid (antall timer per uke) for heltids og deltidsansatte i hovedarbeidsforholdet. I alt og etter kjønn. 1995–2014

¹ Gjelder faktisk antall arbeidede timer i hovedarbeidsforholdet for de som har inntektsgivende arbeid (er i jobb) i referanseuka. Personer som er i permisjon/er sykmeldte eller har annet fravær er ikke med i beregningsgrunnlaget. Faktisk arbeidstid inkluderer all ekstratid (mertid/overtid), både betalt og ubetalt.

Kilde: Eurostat, basert på data fra Arbeidskraftundersøkelsen.

yrkesaktiv alder.³ Som det framgår av tabell 5.4, har vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder bidratt positivt til samlet antall timeverk i hele perioden. Arbeidstiden har trukket samlet timeverk ned hver periode, spesielt fra 1960 til 1980. Denne studien ser ikke på en videre dekomponering av arbeidstiden i bidrag fra overtid, midlertidig fravær, deltid og ferie. Endringen i arbeidstid slik det framkommer her er dermed et produkt av endringer i disse størrelsene. Bidraget fra sysselsettingsandelen har variert. Økt sysselsettingsandel bidro særlig mye til økte timeverk i perioden

1970 til 1980 og fra 1990 til 2000. Fra 2000 til 2010 har både sysselsetting og arbeidstid hatt en negativ, men beskjeden, innvirkning på totalt antall timeverk, mens særlig sterk vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder har trukket samlet antall timeverk opp.

5.3 Arbeidstid og næringsstruktur

I 1970 var det klare forskjeller i gjennomsnittlig arbeidstid⁴ på tvers av hovednæringene. Disse forskjellene økte gjennom 1980- og 1990-tallet, men

³ Erling Holmøy og Thor Olav Thoresen (2013): Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt, SSB-rapport 9/2013.

⁴ Her er gjennomsnittlig arbeidstid definert som utførte timeverk per sysselsatt ifølge Nasjonalregnskapet.

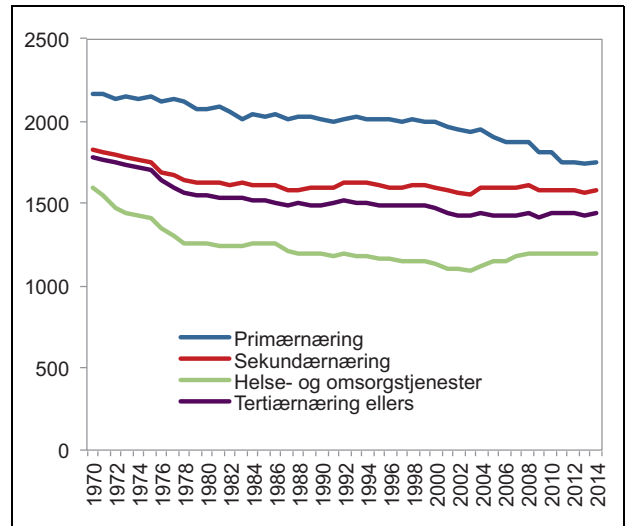
Tabell 5.4 Bidrag til vekst i samlet timeverksinnsats. Gjennomsnittlige årlige vekstrater. Prosent

	Timeverk i alt		Bidrag fra	
	Arbeidstid per sysselsatt	Sysselsetting per innbygger ¹	Befolkning 16–74 år	
1960–1970	-0,3	-1,0	-0,2	0,9
1970–1980	0,2	-1,5	1,0	0,8
1980–1990	0,0	-0,5	-0,1	0,7
1990–2000	0,9	-0,3	0,9	0,3
2000–2010	0,9	-0,2	-0,1	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå, rapport 2013/9

har deretter igjen krympet, jf. figur 5.3. De sysselsatte i særlig primærnæringene har gjennomgående hatt lang gjennomsnittlig arbeidstid. Arbeidstiden i denne næringen har avtatt noe svakere enn arbeidstiden i andre næringer (-20 prosent i perioden 1970 til 2014, mot -22 prosent for alle næringer samlet). Gjennomsnittlig arbeidstid er markert lavere i helse- og omsorgssektoren enn i andre næringer. Dette forklares blant annet av kortere formell arbeidstid og høy deltidsandel. Arbeidstiden her har samlet over perioden blitt redusert relativt mer enn i andre næringer (-25 prosent), selv om gjennomsnittlig arbeidstid har tatt seg noe opp igjen de siste ti årene i denne næringen.

I løpet av de siste tiårene har andelen som er sysselsatt i primær- og sekundærnæringene avtatt, jf. figur 5.4 i boks 5.2. Samtidig har andelen av de sysselsatte som jobber i helse- og omsorgssektoren, økt sterkt. Holmøy og Thoresen (2013) finner imidlertid at effekten av at arbeidstiden har falt innenfor de enkeltvis næringene har bidratt langt mer til endringen i gjennomsnittlig arbeids-



Figur 5.3 Utførte timeverk per år per sysselsatt etter næring. 1970–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Nasjonalregnskapet.

Tabell 5.5 Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid per uke etter næring og kjønn. 2014

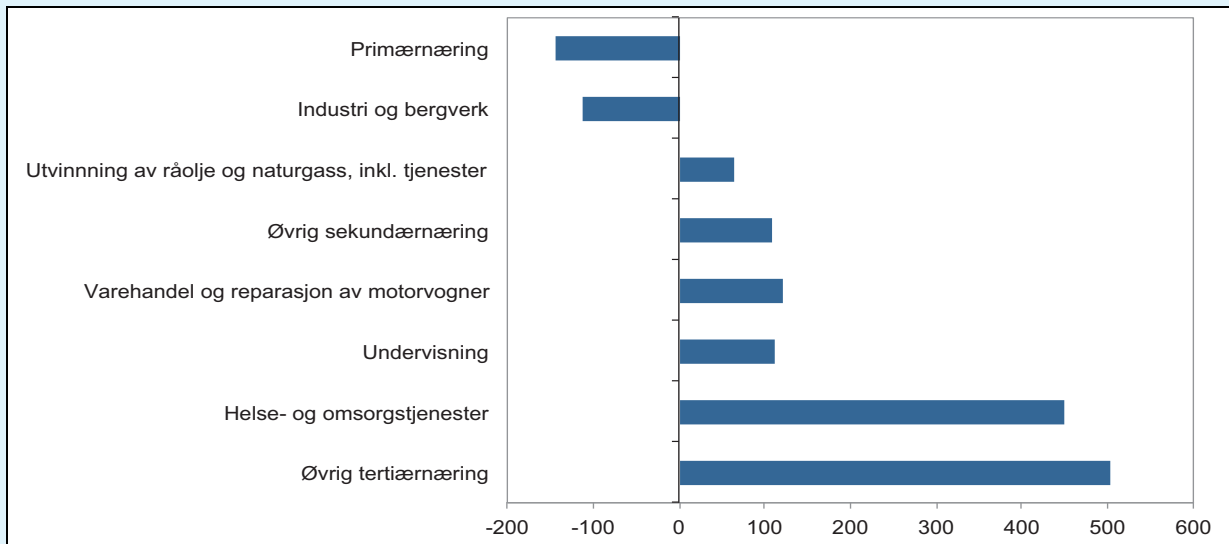
	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Alle næringer	34,4	37,4	30,9
Jordbruk, skogbruk og fiske	44,7	47,1	35,8
Bergverksdrift og utvinning	42,2	43,3	37,9
Transport og lagring	38,4	39,8	32,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	37,3	37,9	31,2
Handel med og reparasjon av motorvogner	36,9	38,1	29,8
Industri	36,7	37,7	33,1
Informasjon og kommunikasjon	36,5	37,7	33,1
Finansiering og forsikring	36,5	37,9	35,1
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	36,3	38,3	33,2
Agentur- og engroshandel, unntatt med motorvogner	36,0	37,0	33,4
Off. adm., forsvar, sosialforsikring	36,0	37,6	34,3
Elektrisitet, vann og renovasjon	35,5	36,4	32,4
Forretningsmessig tjenesteyting	34,2	35,9	32,1
Undervisning	33,2	35,4	31,9
Overnattings- og serveringsvirksomhet	31,1	34,7	28,6
Helse- og sosialtjenester	30,9	33,8	30,2
Personlig tjenesteyting	30,4	33,9	27,9
Detaljhandel, unntatt med motorvogner	27,3	31,1	25,1

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

Boks 5.2 Nærings-, yrkes- og foretaksstruktur i Norge

Næringsstrukturen i Norge har endret seg betydelig siden 1970. Antall sysselsatte i primær- og sekundærnæringene har gått ned samtidig som

det har vært en betydelig økning i sysselsatte i tertiærnæringene. Dette gjelder særlig helse- og omsorgstjenester, jf. figur 5.4.

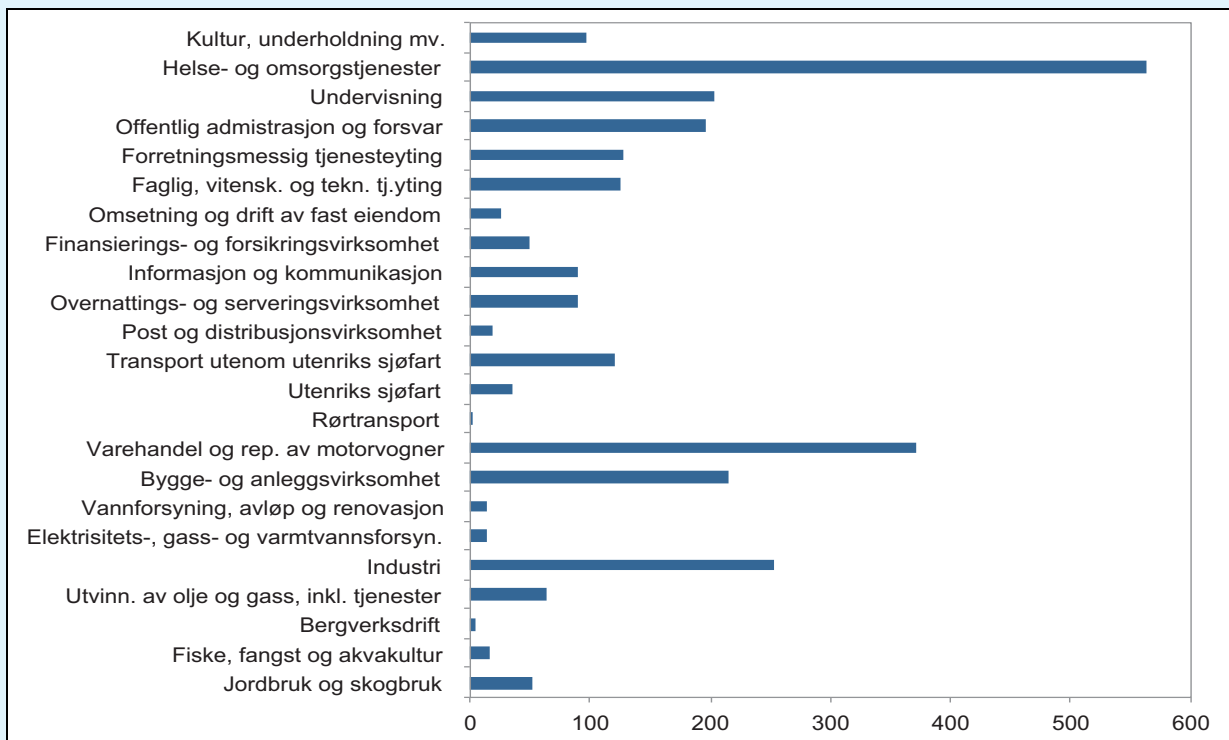


Figur 5.4 Endring i antall sysselsatte (1 000) etter næring. 1970–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Nasjonalregnskapet

Helse- og sosialtjenester er den enkeltnæringen hvor sysselsettingen har økt mest, mens sysselsettingen har gått ned både i industrien og i pri-

mærnæringene. Fordelingen av sysselsatte etter næring i 2014 er vist i figur 5.5.



Figur 5.5 Antall sysselsatte (1000) etter næring. 2014

Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

Boks 5.2 forts.

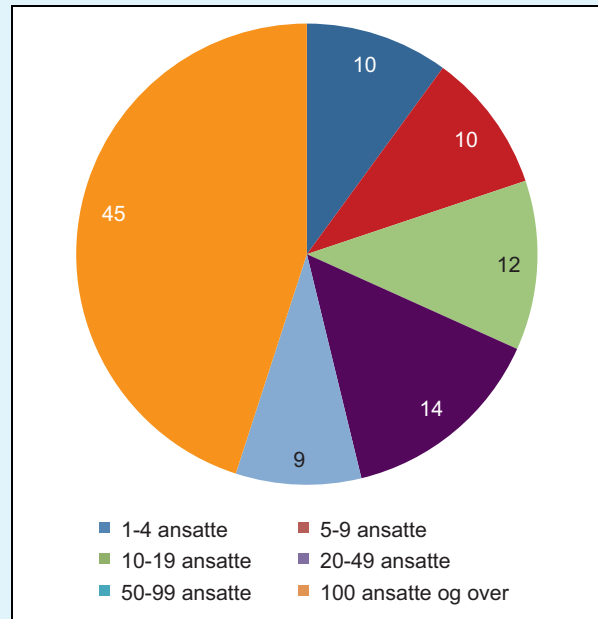
I privat sektor er det flest menn, mens offentlig forvaltning har et flertall kvinnelige ansatte. I helse- og sosialtjenester og undervisning er det overvekt av kvinnelige sysselsatte, mens bygg og anlegg, industri og transport og lagring er mannsdominert.

Endringer i næringsstrukturen og utdanningsnivået i befolkningen gjenspeiles også i yrkesfordelingen. Fra 2000 til 2015 har andelen sysselsatte med leder-, akademiker- og høyskoleyrker økt fra rundt 40 til 50 prosent av de sysselsatte.

De fleste foretakene i Norge er forholdsvis små. Åtte av ti foretak har mellom 1 og 9 ansatte.¹ Ser vi imidlertid på hvor stor andel av lønnstakerne som jobber i henholdsvis små og store foretak, blir bildet snudd på hodet. Mens 45 prosent av ansatte jobber i foretak som har flere enn 100 ansatte, jobber kun 20 prosent av de ansatte i foretak med færre enn 10 ansatte.

En rekke endringer i innsamling av data fra virksomheter siden 1970 gjør det vanskelig å sammenligne fordelingen av lønnstakere etter foretaksstørrelse over tid, men det er lite som tyder på større endringer i foretaksstørrelse ut ifra en gruppering slik som i figur 5.6.

¹ Foretaksregisteret, SSB.



Figur 5.6 Fordeling av ansatte etter foretaksstørrelse (eksklusive foretak i primærnæringer og offentlig forvaltning). Prosent

Kilde: Foretaksregisteret, Statistisk sentralbyrå

tid i perioden 1970 til 2011 enn endringen i sammensetningen mellom næringer.⁵

Tabell 5.5 viser faktisk arbeidstid etter næring ifølge Arbeidskraftundersøkelsen i 2014. Her ser vi at gjennomsnittlig faktisk arbeidstid er over 40 timer for primærnæringene samt bergverksdrift og utvinning. Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid for menn ligger rundt eller over 37 timer for de fleste næringene. Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid for både menn og kvinner er imidlertid godt under 37 timer i næringer som undervisning, overnattings- og serveringsvirksomhet, helse- og sosialtjenester, personlig tjenesteyting og detaljhandel, noe som skyldes utbredt bruk av deltid.

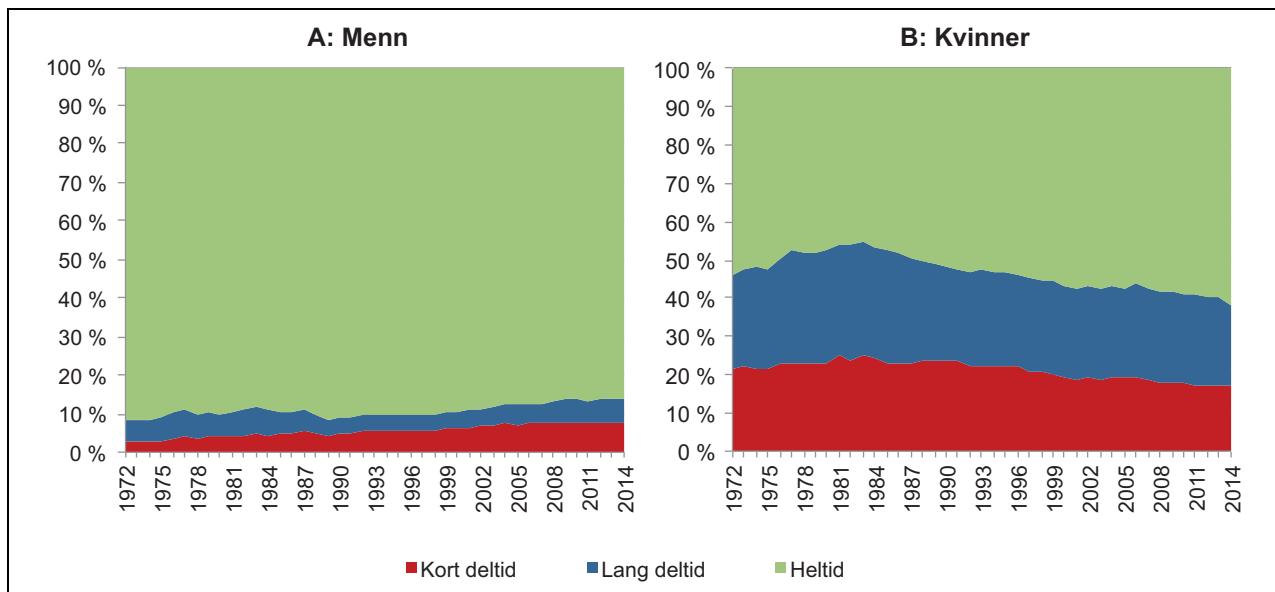
⁵ Holmøy, E. og T. O. Thoresen: Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt, SSB-rapport 9/2013.

5.4 Heltid og deltid: Omfang og arbeidstid

5.4.1 Utvikling i heltid versus deltid over tid

Økningen i andelen sysselsatte kvinner på 1970-tallet skjedde samtidig som deltidsandelen vokste og ga kortere gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt, jf. omtale i punkt 4.2.2. Kvinnene har i stor grad blitt sysselsatt i velferdstjenester i offentlig sektor, hvor deltidarbeid var og er mer utbredt. I store deler av helse- og omsorgssektoren valgte man å ta ut arbeidstidsreduksjonen i 1987 i form av redusert arbeid i helgene, og skapte slik sett et økt behov for deltidsansatte.⁶ Utvidelse av åpningstidene i blant annet varehandelen bidro også til etterspørsel etter deltidsansatte. Etter 1980 har økningen i sysselsatte personer stort sett kommet i form av heltidsstillinger.

⁶ Moland, L. E. (2013): Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser, Fafo-rapport 2013:27.



Figur 5.7 Utviklingen i andelen sysselsatte menn og kvinner fordelt etter kort og lang deltid og heltid, 1972–2014¹

¹ Tallene før og etter 1988 er ikke helt sammenliknbare. For perioden 1972–1987 er tallene basert på faktisk arbeidstid, mens tallene deretter gjelder avtalt (eventuelt vanlig) arbeidstid. Ved å bruke avtalt arbeidstid framfor faktisk, øker heltidsandelen med om lag 2 prosentpoeng (på bekostning av lang deltid) for såvel kvinner som menn i alt.

² Kort deltid er definert lik 1–19 timer per uke.

³ For 1972–1987 var lang deltid definert lik 20–34 timer per uke, fra 1989 var lang deltid lik 20–36 timer med unntak av personer med arbeidstid 30–36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

⁴ For 1972–1987 35 timer og over, senere 37 timer og over medregnet personer med arbeidstid 30–36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

Kilde: Norges offisielle statistikk (C325) Arbeidsmarkedsstatistikk 1995 Hefte 1 Hovedtall

Figur 5.7 viser utviklingen i fordeling av sysselsatte etter kort og lang deltid og heltid fra 1972 til 2014. Siden begynnelsen av 1980-tallet har andelen med heltid økt blant kvinner, og andelen med deltid har gått ned. Andelen menn med deltid har økt, og heltidsandelen er tilsvarende redusert. Samlet sett har andelen med deltid og heltid vært noenlunde konstant fra slutten av 1980-tallet fram til i dag.

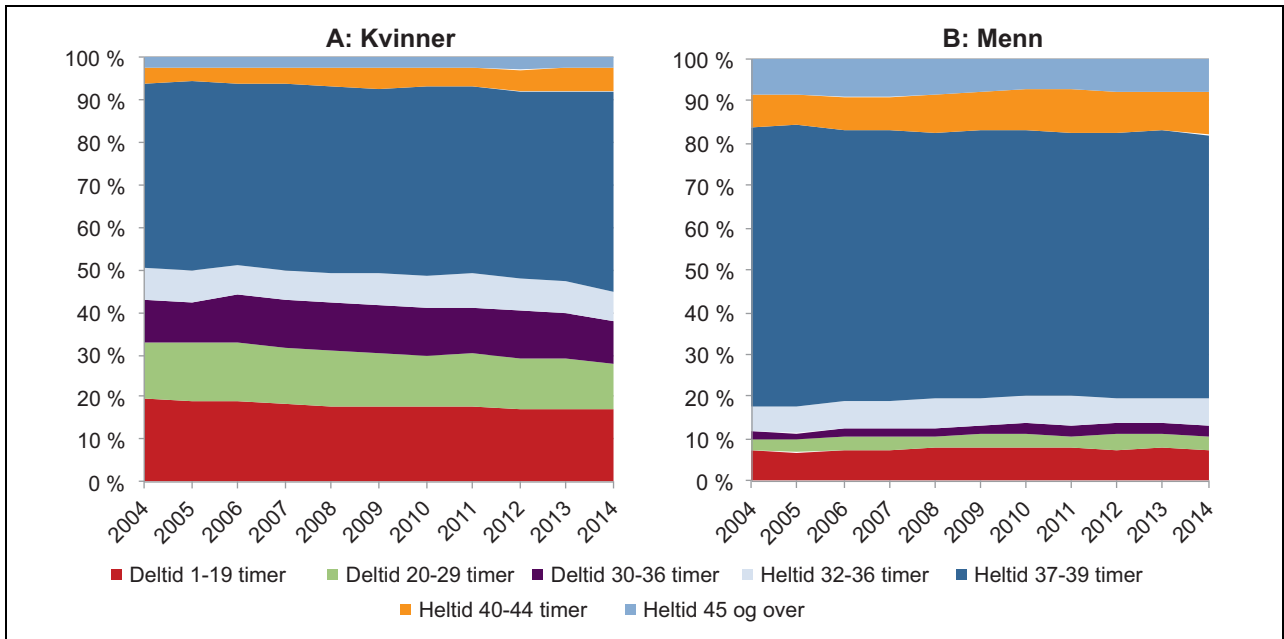
Figur 5.8 viser utviklingen i ulike arbeidstidsintervaller fordelt på heltids- og deltidsansatte de siste ti årene. I 2014 var rundt 75 prosent av alle lønnstakere i heltidsstilling, hvorav de fleste hadde en avtalt/vanlig arbeidstid på mellom 37 og 39 timer.

I 2014 hadde 8 prosent en avtalt/vanlig arbeidstid på mellom 40 og 44 timer, og 5 prosent hadde 45 timer eller mer, jf. figur 5.8 og 5.17. I en enkelt uke har i dag 13 prosent en ordinær arbeidstid på 40 timer eller mer. Dette betyr ikke nødvendigvis at så mange jobber så lenge gjennom hele året. De som jobber mellom 32 og 36 timer, kan være både heltidsansatte og deltidsansatte. De som jobber under 32 timer er alle definert som deltidsansatte. Om lag 25 prosent av alle

lønnstakere jobber formelt deltid. Blant menn som jobber deltid, er det mest vanlig å jobbe mellom 1 og 19 timer i uken. 17 prosent av kvinnelige lønnstakere har en avtalt arbeidstid på mellom 1–19 timer, 11 prosent jobber mellom 20 og 29 timer og 10 prosent har en arbeidstid på mellom 30 og 36 timer.

Antall avtalte timer i heltidsstillinger varierer både etter arbeidstidsordning (skift/turnus eller ikke) og ut fra hvorvidt arbeidsgiver følger tariffavtalens grense for alminnelig arbeidstid på 37,5 timer per uke eller lovens grense på 40 timer. For å kartlegge hvor mange ansatte som kan være bundet av lovens grense på 40 timer, har *utvalget* fått opplysninger fra Fafo om hvor mange som jobber over 37,5 timer og til og med 40 timer.⁷ I 2014 utgjorde disse om lag 5 prosent av alle lønnstakere. Til sammenligning var det om lag 70 prosent som var dekket av tariffavtale. Dette tyder på at 37,5 time per uke vil gjøre seg gjeldende langt utover tariffbundne bedrifter.

⁷ Gjelder avtalt arbeidstid i hovedarbeidsforholdet. Beregningene er basert på Arbeidskraftundersøkelsen.



Figur 5.8 Fordeling av lønnstakere etter kjønn og avtalt (eventuelt vanlig) arbeidstid over tid fordelt på heltid og deltid (inkludert bijobber). 2005–2014

Kilde: Grunntabeller, Arbeidskraftundersøkelsen 004–2014, Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

5.4.2 Deltid – et kjønns-, yrkes- eller næringsfenomen?

Som nevnt er deltid betydelig vanligere blant kvinnelige enn mannlige arbeidstakere. Dette kan i noen grad henge sammen med at menn og kvinner har ulike yrker og/eller arbeider i forskjellige bransjer.

Vi ser betydelige forskjeller i deltid på tvers av næringer. De næringene som har størst andel sysselsatte i deltid, er overnatting og servering (44 prosent), helse- og sosialtjenester (43 prosent), personlig tjenesteyting (41 prosent) og varehandel (36 prosent), jf. figur 5.9. I de samme næringene er, ikke overraskende, den gjennomsnittlige arbeidstiden forholdsvis kort blant både menn og kvinner.

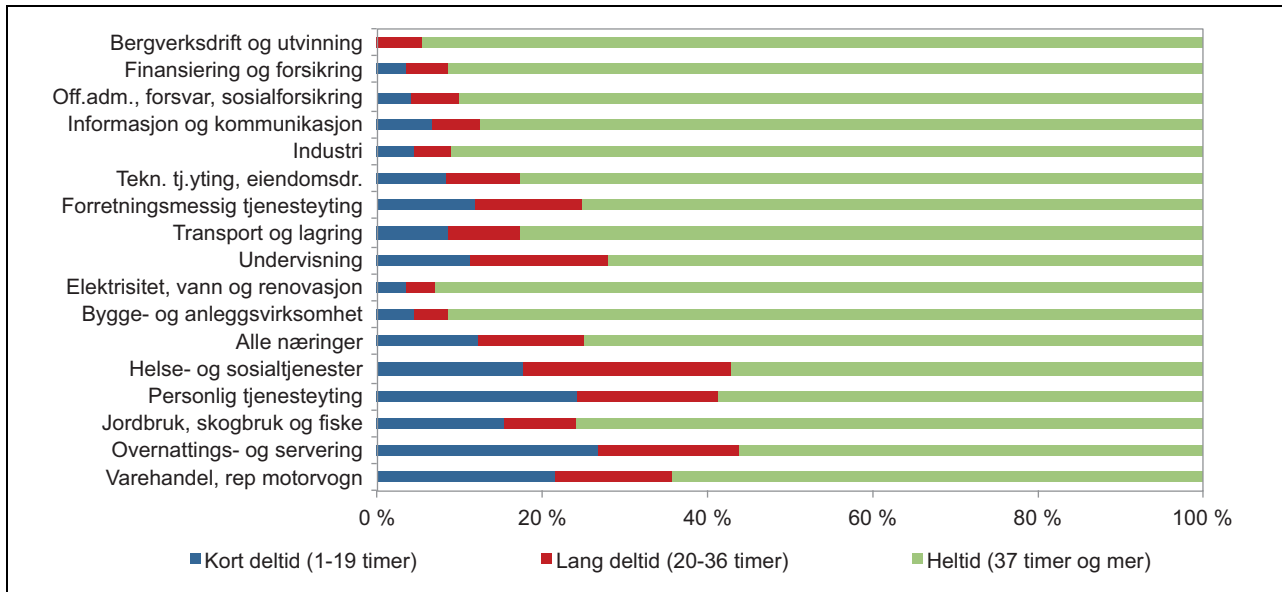
Med unntak av jordbruk, skogbruk og fiske er næringene med høyt innslag av deltid kvinnedominererte næringer, det vil si at de har flere kvinnelige enn mannlige sysselsatte. I næringer med mye deltid har man også ofte arbeidstid utenfor normal dagtid, slik som for eksempel i varehandel, overnatting og servering og helse og sosialtjenester. Dette kommer vi tilbake til i punkt 5.6.

Kvinner arbeider mer deltid i alle næringer, jf. figur 5.10. Likevel er det noen næringer hvor andelen deltid blant menn også er forholdsvis høy. Dette indikerer at deltid i noen grad også kan være næringsspesifikk.

I den andre enden av skalaen finner vi næringer som har over 90 prosent heltid. Dette gjelder bergverksdrift og utvinning (inkludert olje), elektrisitets- og vannforsyning, bygg og anlegg, finansiering og forsikring, industri og offentlig administrasjon og forsvar. Flere av disse er mannsdominerte næringer, mens blant annet offentlig administrasjon og forsvar og finansiering og forsikring har svært lik kjønnsfordeling.

Forekomsten av deltidsarbeid synker med utdanningsnivået. Kort deltid er særlig utbredt blant kvinner med kort utdanning. Over halvparten av kvinnelige sysselsatte med kort utdanning jobber deltid. Tilsvarende andel med deltid for kvinner med henholdsvis videregående skole eller høyere utdanning er litt over 40 prosent og om lag 25 prosent. Noen høyskole- og universitetsutdannede grupper har likevel høy deltidsandel. Deltidsandelen blant kvinnelige sykepleiere er nesten 50 prosent. Blant menn er det også særlig blant de som har kort utdanning at deltid er mest utbredt. Andelen deltidsarbeidende menn med kort utdanning er likevel lavere enn tilsvarende andel blant kvinner med lang utdanning.

De yngste og eldste jobber mest deltid. Dette gjelder både kvinner og menn. Forekomsten av deltid blant menn er lav, under ti prosent, i de midlere aldersgruppene jf. figur 5.11. I de tilsvarende aldersgruppene jobber rundt 30 prosent av kvinnene deltid.



Figur 5.9 Andel heltid, lang deltid og kort deltid per næring (kvinner og menn)¹ 2014

¹ Innenfor helse- og sosialtjenester er det kortere arbeidstid enn 37 timer for de som jobber helkontinuerlig turnus. Disse er inkludert i andelen heltid selv om de jobber under 37 timer.

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, SSB

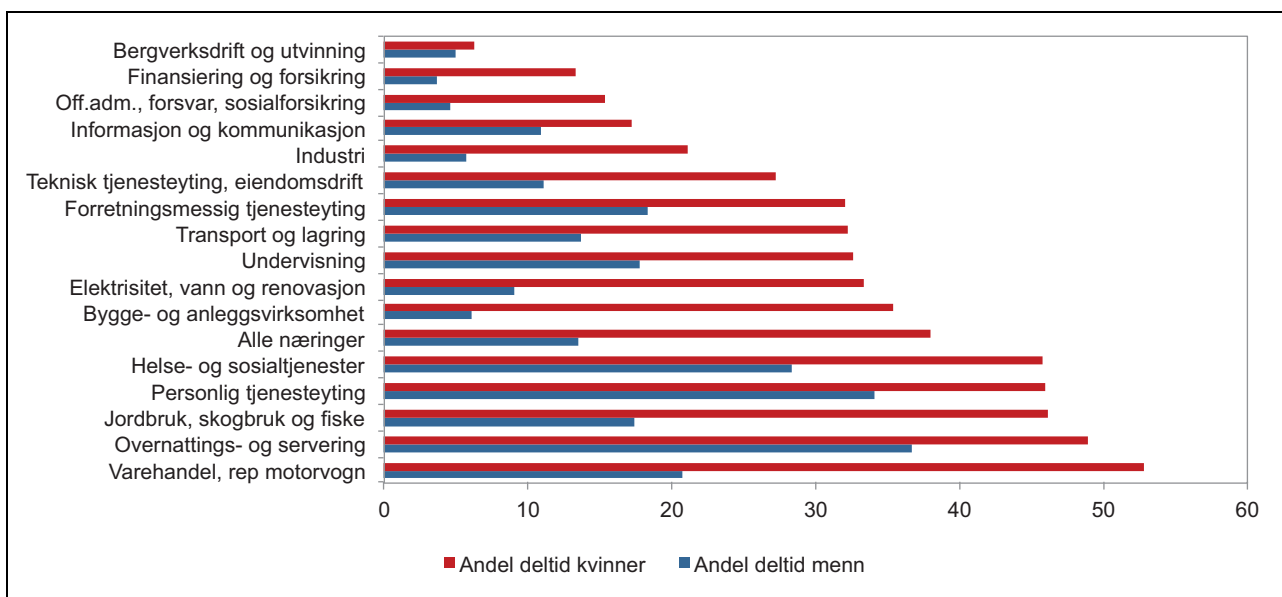
Ser vi på det enkelte yrke, er andelen deltid blant kvinner størst for pleiemedarbeidere, butikkmedarbeidere, kjøkkenassistenter og helsefagarbeidere, jf. tabell 5.6. Blant menn er det hjemmehjelpere, andre pleiemedarbeidere, bud og hotellresepsjonister som i størst grad jobber deltid. I en del yrker er andelen deltid høy både blant menn og kvinner, mens det er større kjønnsforskjeller i andre yrker.

Arbeidskraftsundersøkelsen spør også om årsaker til at man jobber deltid. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

5.5 Overtid og lang arbeidstid

5.5.1 Omfang av overtid

Arbeidskraftsundersøkelsen til SSB spør også om overtid. SSB publiserer per i dag imidlertid ikke



Figur 5.10 Andel sysselsatte kvinner og menn som jobber deltid etter næring. 2014

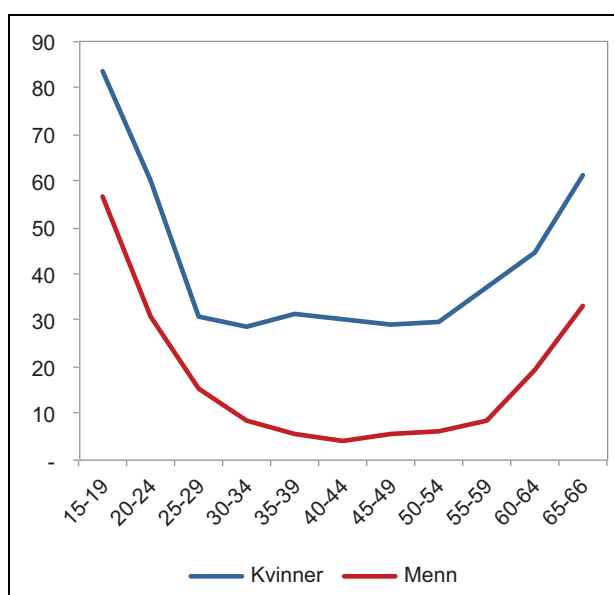
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftsundersøkelsen

Tabell 5.6 Størst andel deltid per yrke for sysselsatte kvinner og menn.¹ 2014

Kvinner	Andel deltid kvinner	Menn	Andel deltid menn
Andre pleiemedarbeidere	77	Hjemmehjelper	75
Butikkmedarbeidere	74	Andre pleiemedarbeidere	71
Kjøkkenassistenter	68	Bud mv.	70
Helsefagarbeidere	65	Hotellresepsjonister	68
Vaktmestre	59	Gatekjøkken- og kafémedarbeidere mv.	65
Servitører	57	Andre musikk lærere	65
Renholdere i bedrifter	57	Trenere og idrettsdommere	60
Melke- og husdyrprodusenter	53	Servitører	59
Vektene	51	Skoleassistenter	56
Barnehage- og skolefritidsassistenter mv.	51	Kjøkkenassistenter	53
Sykepleiere	49	Idrettsutøvere	53
Bil-, drosje- og varebilførere	48	Postbud og postsorterere	52
Resepsjonister (eksklusive hotell)	44	Butikkmedarbeidere	51
Vernepleiere	43	Bartendere	50
Spesialsykepleiere	38	Andre hjelpearbeidere i industri	50

¹ Yrker med færre enn 1000 sysselsatte menn/kvinner er utelatt. Tallene omfatter ikke biarbeidsforhold.
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

disse tallene. Fafo har derfor på oppdrag fra *utvalget* beregnet ulike tall for omfanget av overtid basert på grunndata fra Arbeidskraftundersøkelsen. Nedenfor følger en oppsummering av materialet fra Fafo.



Figur 5.11 Andel sysselsatte som jobber deltid etter femårige aldersgrupper

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen, Grunntabeller

I Arbeidskraftundersøkelsen er et av spørsmålene om man har jobbet mer enn avtalt arbeidstid i undersøkelsesuka. De som svarer ja på dette blir så videre spurt om det dreide seg om overtid, ekstra timer på grunn av fleksitid eller annen form for ekstraarbeid. Det er kun de som svarer at de jobber overtid, som er med i materialet fra Fafo. Undersøkelsen spør videre om man får betalt for overtiden, avspaserer eller eventuelt ikke får kompensasjon. Det er viktig å påpeke at usikkerheten øker jo mindre gruppene som undersøkes er.

Tallene i Fafos materiale gjelder 2013 og gjennomsnitt for 2009–2013.

I 2013 var det samlet 9 prosent av lønnstakerne som jobbet overtid den uka de ble spurt om i Arbeidskraftundersøkelsen, jf. tabell 5.7. Dette utgjorde litt under 214 000 lønnstakere.

Om lag 50 prosent av alle de som jobber overtid, har 1–5 overtidstimer i uka som er undersøkt. 30 prosent har 6–10 overtidstimer. Dette betyr at 80 prosent av alle som jobber overtid, jobber under lovens grense for pålagt overtid (uten avtale) på 10 timer.

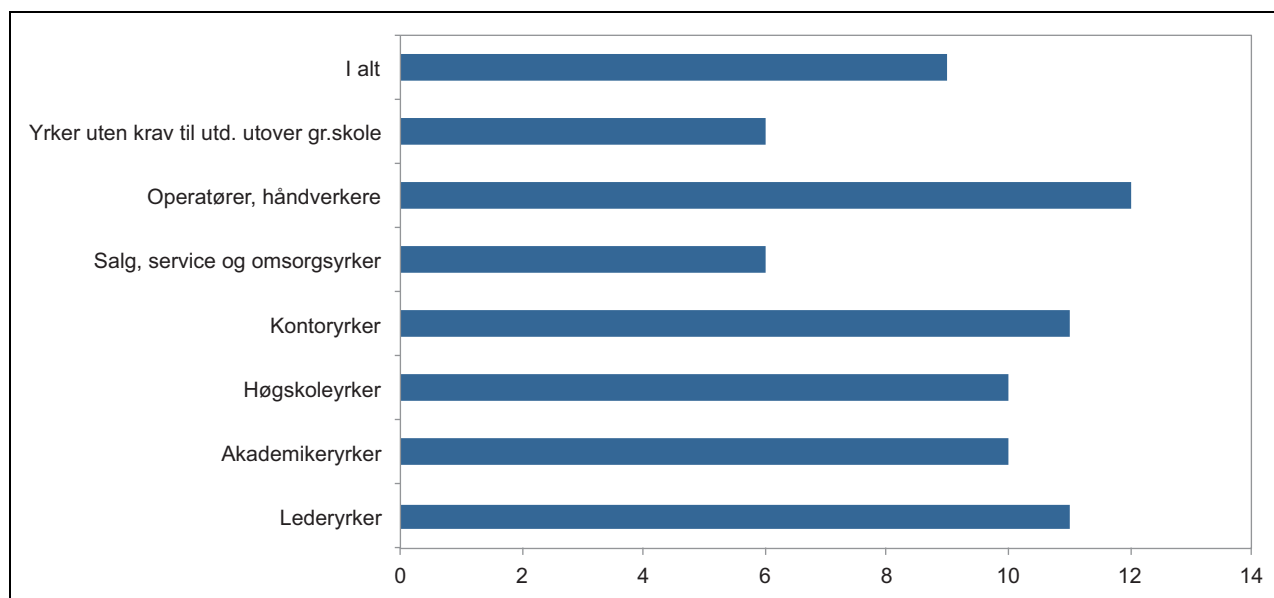
For lønnstakere som hadde oppgitt å jobbe overtid, var gjennomsnittlig antall overtidstimer 7,9 timer per uke i 2013. Det samme gjelder ifølge Fafo for heltidsansatte og deltidsansatte med lang

Tabell 5.7 Andel lønnstakere med overtid og hvor mye overtid de jobber. 2013

	Prosent	Antall lønnstakere
Antall lønnstakere i alt		2 377 000
Lønnstakere som jobber overtid	9 %	213 930
Fordeling av antall overtidstimer per uke for de som jobber overtid ¹		
1–5 timer overtid	50 %	106 200
6–10 timer overtid	30 %	63 400
11–15 timer overtid	10 %	21 600
16 timer overtid eller mer	10 %	22 400
Gjennomsnittlig antall timer overtid for lønnstakere (i alt) som jobber overtid	7,9 timer	213 930

¹ På grunn av avrunding vil ikke delsummene stemme helt med totalsummen av de som jobber overtid.

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, Fafo, egne bestillinger



Figur 5.12 Andel lønnstakere som jobber overtid etter yrke (1. siffernivå). Gjennomsnitt for perioden 2009–2010

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, Fafo, egne bestillinger

deltid. Deltidsansatte med kort deltid jobber noe mer enn dette når de jobber overtid.

Overtid etter yrke og næring

I de fleste yrker jobber rundt 10–12 prosent av de sysselsatte overtid i løpet av en uke. Et unntak her er salgs-, service- og omsorgsyрker og yrker uten krav til utdanning, hvor det jobbes noe mindre overtid (6 prosent), jf. figur 5.12.

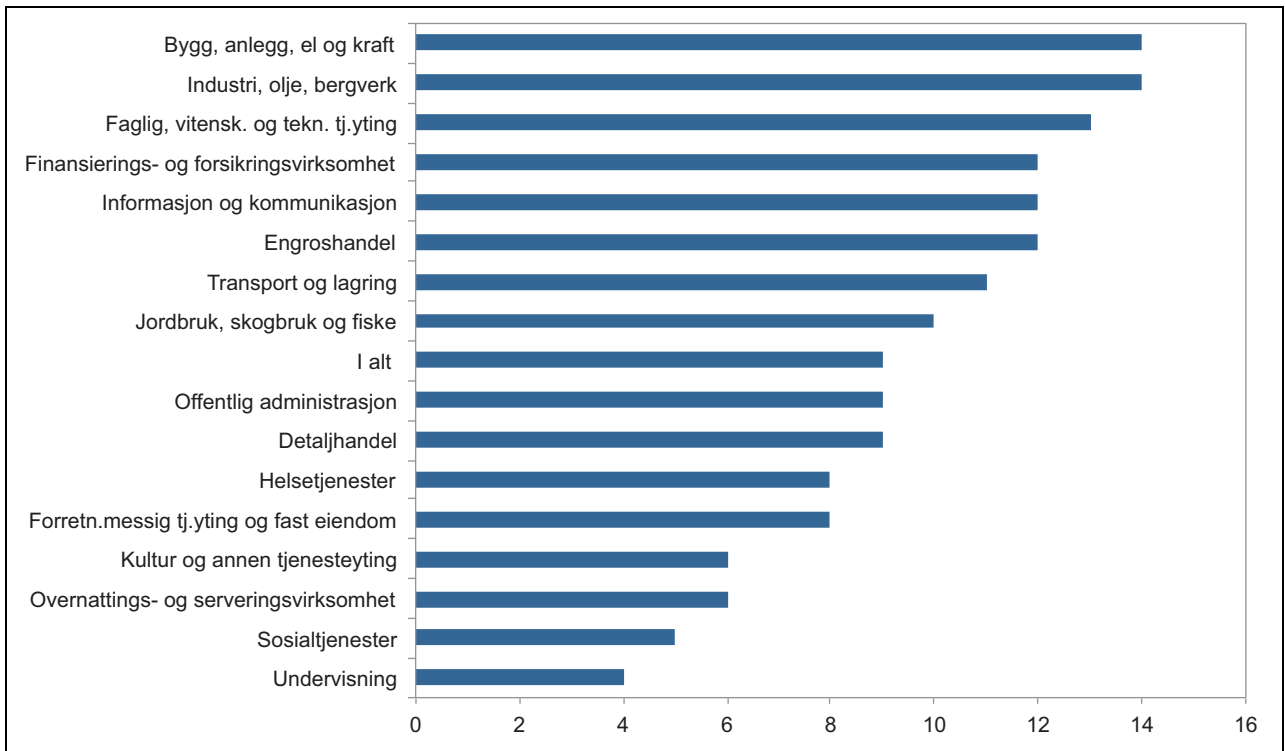
Ser vi på hvor mange av lønnstakerne som jobber overtid fordelt etter næring (figur 5.13), er det bygg og anlegg og industri/olje/bergverk hvor flest jobber overtid (14 prosent). Deretter kom-

mer faglig vitenskapelig og teknisk tjenesteyting (13 prosent), finansierings- og forsikringsvirksomhet, informasjon og kommunikasjon og engroshandel (12 prosent). Minst overtid er det i sosialtjenester og undervisning.

Mest vanlig å få betalt for overtid

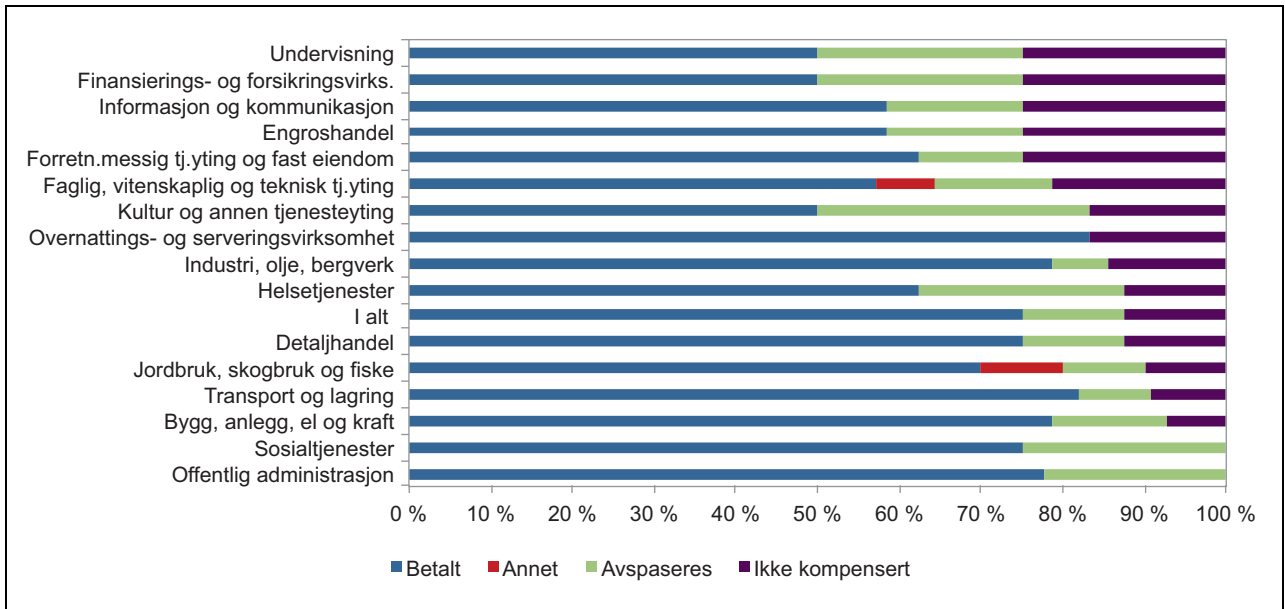
De fleste (75 prosent) får betalt for overtidsarbeid. 13 prosent avspaserer og 13 prosent får ingen kompensasjon (gjennomsnitt for 2009–2013), jf. figur 5.14.

Overnattings- og serveringsvirksomhet og transport og lagring er de næringene som i størst



Figur 5.13 Andel lønnstakere som jobber overtid etter yrke. 2013

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Fafo, egne bestillinger



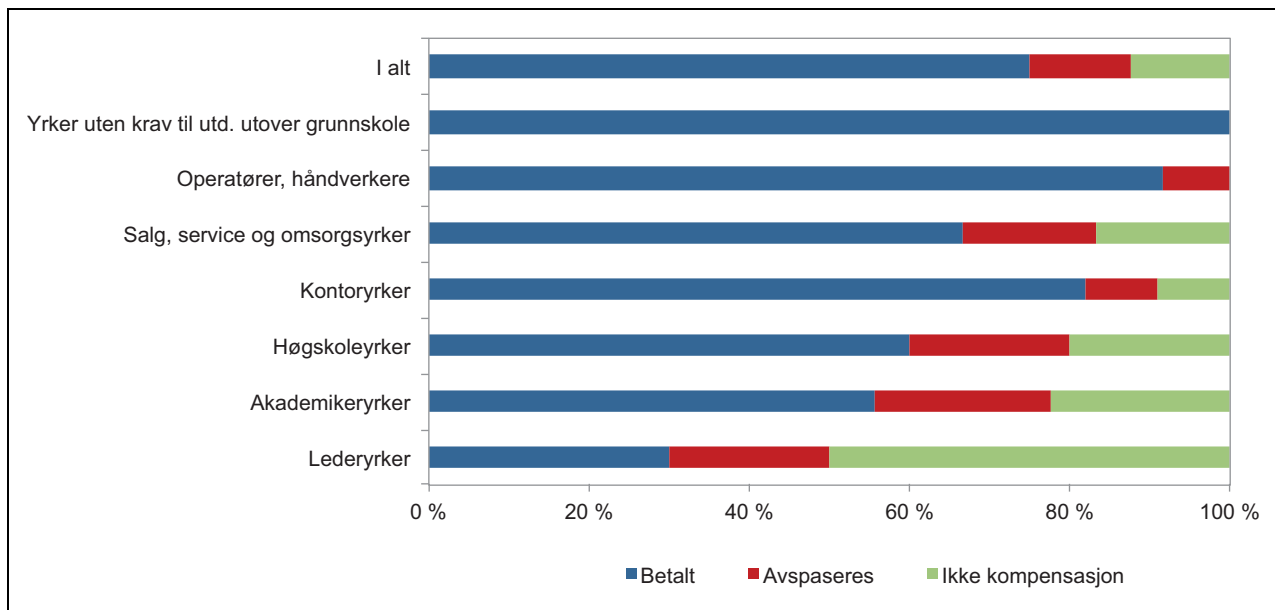
Figur 5.14 Andel lønnstakere som får henholdsvis betalt overtid, avspaserer eller får ingen kompensasjon fordelt etter næring (gjennomsnitt for årene 2009–2013)

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Fafo, egne bestillinger

grad kompenserer overtid med betaling. De næringene som i minst grad kompenserer overtid med betaling, er engroshandel, informasjon og kommunikasjon, finansierings- og forsikringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og

undervisning, hvor om lag 25 prosent ikke får kompensert for overtid.

Halvparten av lederne får ingen kompensasjon for overtid, se figur 5.15. I akademiske yrker er det litt over 50 prosent som får betalt for overtid.



Figur 5.15 Andel av lønnstakere som får henholdsvis betalt overtid, avspaseres eller ingen kompensasjon etter yrke (gjennomsnitt for årene 2009–2013)

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Fafo, egne bestillinger

Blant operatører og håndverkere er det mest vanlig å få betalt overtid (90 prosent). Blant disse er det ingen som oppgir at de ikke får kompensasjon.

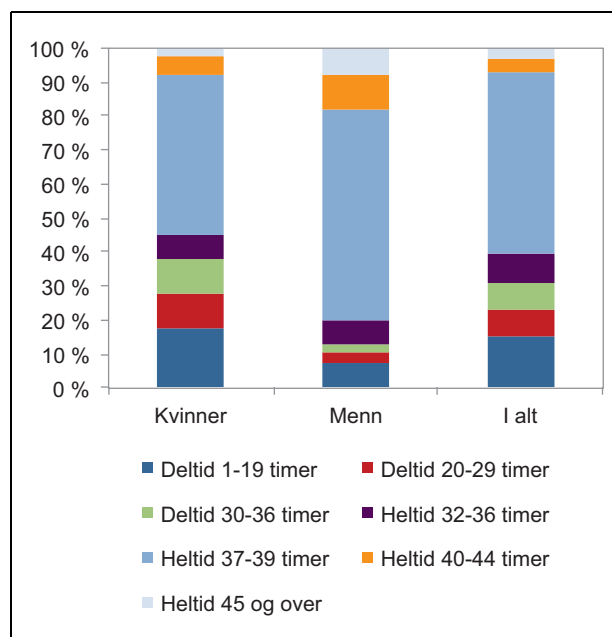
5.5.2 Lang arbeidstid

Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen var det i alt 13 prosent av lønnstakerne som hadde en avtalt/vanlig arbeidstid på 40 timer eller mer i 2014, hvorav 8 prosent jobbet 40–44 timer og 5 prosent jobbet 45 timer eller mer, jf. figur 5.16. Arbeidstiden er her summen av avtalt arbeidstid i hovedarbeidsforhold og eventuelle biarbeidsforhold. Det vil si det er summen av all avtalt tid som den enkelte jobber.⁸

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) utgir hvert år en rapport om arbeidsliv og helse hvor også arbeidstid er omtalt.⁹ Ifølge denne rapporten (som baserer seg på Arbeidskraftundersøkelsen) har det vært en liten nedgang i andelen sysselsatte som jobber lange arbeidsuker (det vil si 45 timer eller mer) de siste 10–15 årene. Lange arbeidsuker er nesten tre ganger så utbredt blant menn som blant kvinner. Lange arbeidsuker er noe mindre utbredt blant de yngste og eldste sys-

selsatte og er klart mest utbredt blant sysselsatte som har mer enn 4 års utdanning på høyskole eller universitet. Dette gjelder spesielt kvinner.

Lange arbeidsuker er ifølge rapporten mest vanlig blant ulike grupper av toppledere. Litt under 40 prosent av topplederne har lange arbeidsuker. Også blant skipsbefal og flygere er



Figur 5.16 Fordeling av lønnstakere etter heltid og deltid og ulike arbeidstidsintervaller, 2014. Alle arbeidsforhold. Avtalt/vanlig arbeidstid

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

⁸ Merk at tallene dermed har begrenset informasjonsverdi når det gjelder om arbeidstidsbestemmelsene er brutt eller ikke, ettersom bestemmelsene gjelder per arbeidsforhold.

⁹ STAMI (2015): Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015, STAMI-rapport 16/3. (Dataene er fra Arbeidskraftundersøkelsen).

lange arbeidsuker vanlig – litt under 40 prosent av disse jobber lange uker. I primæryrkene og i ulike sjåføryrker er andelen 27 prosent, mens det er 20–25 prosent av ledere utenom toppledere som jobber lange arbeidsuker. 20 prosent av anleggsarbeidere og 20 prosent av leger har lange arbeidsuker, og blant sivilingeniører og politi er andelen 17 prosent. Å jobbe lange arbeidsuker er minst vanlig blant servitører, pleie- og omsorgsarbeidere, renholdere, kontromedarbeidere, fysioterapeuter, barnehage- og skoleassistenter og førskolelærere. Her er det fra 1–5 prosent av de sysselsatte som har lange arbeidsuker.

Vedvarende lang arbeidstid

Statistikk over arbeidstid presenterer typisk et øyeblikksbilde, for eksempel basert på svar fra én uke, som i SSBs Arbeidskraftsundersøkelse. Ettersom mange arbeidstakere må forventes å ha stor variasjon i arbeidstid fra uke til uke, vil det variere hvem som til enhver tid jobber mye. Sagt på en annen måte, gjennomsnittlig arbeidstid over året for personer med lang arbeidstid i én undersøkt uke vil antakelig være betydelig kortere. SSB har på oppdrag fra *utvalget* beregnet forekomsten av vedvarende lang arbeidstid over flere uker basert på Arbeidskraftsundersøkelsen.¹⁰ Analysen tar utgangspunkt i personer som hadde avtalt/vanlig arbeidstid på minst 30 timer i uka i 1. kvartal 2014 av Arbeidskraftsundersøkelsen. Denne avgrensningen er gjort av praktiske hensyn og dessuten ut fra at denne gruppen antas å ha størst tilbøyelighet for å oppleve hyppige eller vedvarende perioder med lang arbeidstid gjennom året. Figur 5.17 viser fordelingen av individenes gjennomsnittlige faktiske arbeidstid¹¹ over alle de fire referanseukene i Arbeidskraftsundersøkelsen for personer i aldersgruppen 18–66 år som var med i utvalget hele året 2014 og som hadde minst 30 timers avtalt arbeidstid i 1. kvartal. Gruppen som analyseres tilsvarende en andel av befolkningen i aldersgruppen på om lag 58 prosent¹² eller om lag 76 prosent av de sysselsatte i 1. kvartal 2014.

¹⁰ Respondentene i AKU blir spurt hvor mye de hadde jobbet i en gitt kalenderuke. Den uken er personens «referanseuke». Ulike personer kan ha ulike referanseuker i løpet av et kvartal i Arbeidskraftsundersøkelsen.

¹¹ Faktisk arbeidstid omfatter ikke ferie, sykefravær eller permisjonstid. Se Boks 5.1 for en nærmere forklaring av begrepet «faktisk arbeidstid» i Arbeidskraftsundersøkelsen.

¹² Gruppen som analyseres omfatter om lag 65 prosent av menn og litt i underkant av 50 prosent av kvinner i Norge i 1. kvartal 2014.

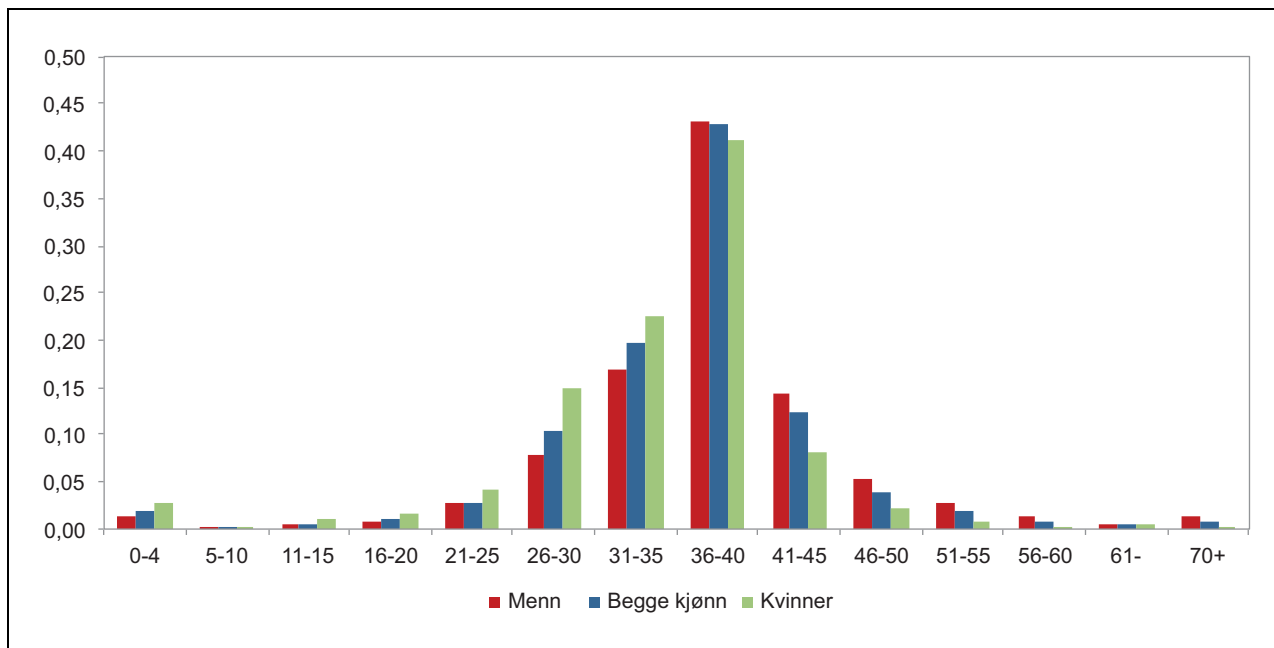
Arbeidstid over 45 timer i uka vil her omtales som «lang arbeidstid». Figur 5.17 bekrefter at vedvarende lang gjennomsnittlig arbeidstid ikke er særlig utbredt. Likevel er det en ikke ubetydelig andel sysselsatte som jobber mer enn 40 timer per uke. En av fem arbeidstakere med avtalt arbeidstid på minst 30 timer per uke hadde gjennomsnittlig arbeidstid over referanseukene på mer enn 40 timer i uka. Mens 7,8 prosent av arbeidstakerne hadde gjennomsnittlig arbeidstid over 45 timer i uka, hadde bare 3,9 prosent gjennomsnittlig arbeidstid på over 50 timer per uke. En andel på 7,8 prosent av arbeidstakerne i utvalget vårt tilsvarende under 5 prosent av befolkningen eller litt under 6 prosent av de sysselsatte i aldersgruppen 18–66 år.

Lang gjennomsnittlig arbeidstid er mer utbredt blant menn enn blant kvinner. Blant menn med avtalt arbeidstid på 30 timer per uke er det om lag 10,5 og 5,6 prosent som hadde gjennomsnittlig arbeidstid over henholdsvis 45 og 50 timer. Omkring 25 prosent av mennene jobbet mer enn 40 timer gjennom året i gjennomsnitt. Blant kvinner var tilsvarende andeler bare henholdsvis 4,1 (45t+), 1,8 prosent (50t+).

Et noe annet perspektiv på varighet av lang arbeidstid får vi ved å se på to kvartaler i sammenheng. Ettersom Arbeidskraftsundersøkelsen følger personer over tid, kan vi se om personer med lang arbeidstid i ett kvartal også har lang arbeidstid i det påfølgende kvartalet av undersøkelsen. Tabell 5.8 presenterer en slik analyse for 1. og 2. kvartal i 2014 for alle og for menn og kvinner separat. Aldersgruppen i tabellen er begrenset til 25–54 år, det vil si aldersgruppen hvor det antas at lang arbeidstid er mest utbredt. Utvalget som analyseres tilsvarende om lag 66 prosent av befolkningen eller 80 prosent av de sysselsatte i aldersgruppen.

Tabellen viser at om lag 12 prosent av arbeidstakerne i aldersgruppen 25–54 år hadde arbeidstid over 45 timer i referanseuka i 1. kvartal 2014, men bare 3,7 prosent av arbeidstakerne hadde arbeidstid over 45 timer i referanseuka i både 1. og 2. kvartal 2014. Med andre ord, om lag 70 prosent av dem som i første periode hadde lang arbeidstid, hadde *ikke* lang arbeidstid i neste periode. Likevel var det om lag 46 prosent med lang arbeidstid (over 45 timer) i første kvartal som hadde arbeidstid over 40 timer i neste kvartal. Om lag 10 prosent hadde arbeidstid over 40 timer i begge kvartaler.

Det er mange flere menn (5,4 prosent) som har lang arbeidstid i to påfølgende kvartaler sammenlignet med kvinner (1,4 prosent). Om lag



Figur 5.17 Fordeling av gjennomsnittlig arbeidstid over referanseukene i Arbeidskraftundersøkelsen blant sysselsatte med heltid/lang deltid.¹ 2014

¹ Blant personer i alderen 18–66 med minst 30 timer avtalt/vanlig arbeidstid i 1. kvartal 2014.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB.

14,2 prosent av mennene, men bare 5,8 prosent av kvinnene hadde arbeidstid over 39 timer i to påfølgende kvartaler.

Sett under ett indikerer disse resultatene at vedvarende lang arbeidstid ikke er særlig utbredt for de fleste grupper. Likevel viser tallene at en betydelig gruppe menn har permanent lange arbeidsdager.

5.6 Arbeid utenom ordinær dagtid

Siden 1970-tallet har åpningstidene i blant annet varehandelen endret seg vesentlig. Økt arbeidskraftbehov har i noen grad blitt fylt av ungdom i deltidstillinger, hvorav mange er skoleelever eller studenter. Endrede fritidsvaner, som at folk spiser oftere ute på restaurant, reiser mer og benytter kulturtilbud oftere, kan også ha bidratt til at flere må jobbe på kvelds- og nattestid. Som vist i figur 5.4 har det også vært sterk vekst i sysselsettingen i helse- og omsorgssektoren, hvor det er et klart behov for arbeidskraft om natten, i helger og på kveldstid. På den annen side har endringer i andre næringer trukket motsatt vei. Reduksjonen i andelen sysselsatte i industri med skiftordning og veksten i akademiske yrker og offentlig administrasjon, med arbeid i hovedsak på dagtid, er noen eksempler.

Det finnes få undersøkelser tilbake i tid om dette temaet. I en undersøkelse av skiftarbeid fra 1978 framkommer det at 15 prosent hadde enten skiftarbeid eller fast kveldsarbeid i 1973, mens 85 prosent hadde dagarbeid.¹³ Imidlertid var lørdagsarbeid vanlig til et stykke ut på 1970-tallet. De som arbeidet dagtid og hadde fri hver lørdag, utgjorde 65 prosent av de spurte i denne undersøkelsen. I forbindelse med Arbeidstidsutvalget 1987 ble det gjennomført en større spørreundersøkelse om arbeidstid.¹⁴ I denne undersøkelsen er andelen med arbeid på ordinær dagtid oppgitt til 78 prosent, et tall som inkluderer personer som også jobber på lørdager. Andelen med arbeid på ordinær dagtid uten lørdagsarbeid er ikke oppgitt i dokumentasjonen fra undersøkelsen. Det er dermed vanskelig å sammenlikne resultatene fra arbeidstidsundersøkelsen 1985 med undersøkelsen av skiftarbeid fra 1978.

Tidsbruksundersøkelsene fra SSB viser at den gjennomsnittlige tiden brukt på «inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser mv.» blant alle, uavhengig av om de har utført aktiviteten eller ikke, har gått en del ned på lørdager fra 1970-tallet fram til i dag, jf.

¹³ Iversen, G. (1978): Skiftarbeid, Artikler fra Statistisk sentralbyrå nr. 113.

¹⁴ Ellingsæter, A. L. (1987): Ulikhet i arbeidstidsmønstre. Vedlegg 2 i NOU 1987: 9 B: Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning.

Tabell 5.8 Personer med inntektsgivende arbeid¹ etter kjønn og arbeidstid i 1. og 2. kvartal. 2014. Prosent

Begge kjønn		2. kvartal					
1. kvartal	0	1–29	30–39	40–45	45+	I alt	
0	5,8	1,7	4,4	1,1	1,1	14,1	
1–29	3,0	2,3	6,8	1,2	0,7	14,0	
30–39	7,1	5,7	27,7	3,6	2,6	46,7	
40–45	1,7	1,4	5,5	2,8	1,6	13,0	
45+	1,9	0,7	3,9	1,9	3,7	12,2	
I alt	19,4	11,8	48,3	10,6	9,8	100,0	
Menn		2. kvartal					
1. kvartal	0	1–29	30–39	40–45	45+	I alt	
0	3,5	0,9	3,2	1,0	1,4	10,0	
1–29	1,2	0,8	3,6	0,8	1,3	7,8	
30–39	8,3	6,1	25,8	4,2	3,7	48,1	
40–45	2,7	1,9	6,5	3,6	2,1	16,8	
45+	2,8	1,5	4,5	3,1	5,4	17,3	
I alt	18,5	11,3	43,7	12,7	13,9	100,0	
Kvinner		2. kvartal					
1. kvartal	0	1–29	30–39	40–45	45+	I alt	
0	6,6	1,8	4,1	0,7	0,5	13,8	
1–29	1,9	2,2	6,2	1,0	0,1	11,4	
30–39	9,8	8,3	32,6	3,5	2,5	56,7	
40–45	1,4	1,7	4,9	2,7	0,5	11,2	
45+	1,2	0,9	2,1	1,2	1,4	6,9	
I alt	20,9	15,0	49,9	9,1	5,0	100,0	

¹ Blant personer i alderen 25–54 med minst 30 timer avtalt/vanlig arbeidstid i 1. kvartal 2014 i Arbeidskraftsundersøkelsen.
Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, SSB. Egne bestillinger.

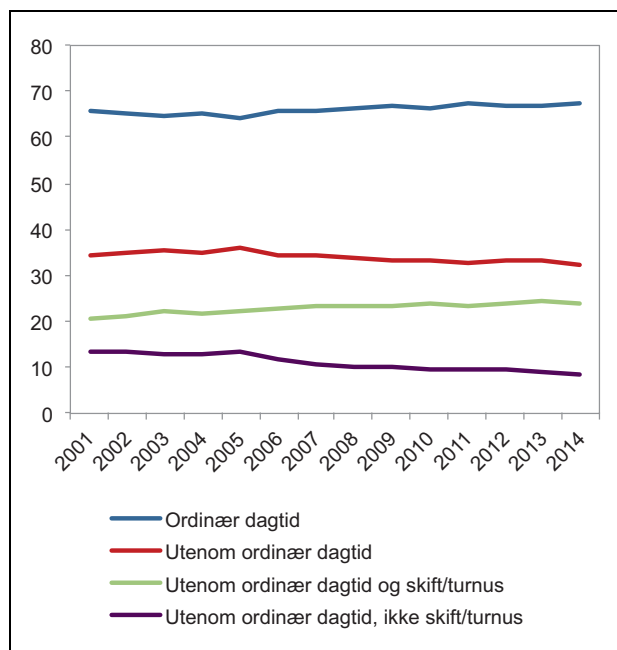
Tabell 5.9 Tid brukt på inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser mv. etter ukedag (timer:minutter). 1971–2010

	Mandag–torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag	
1971–72		4:34	4:21	1:58	0:50
1980–81		4:30	4:07	1:24	0:37
1990–91		4:40	4:25	1:20	0:53
2000		4:10	4:03	1:12	0:46
2010		4:11	3:29	0:58	0:44

Kilde: SSB, Tidsbruksundersøkelsene

tabell 5.9. Tilsvarende tidsbruk på søndager har også gått ned, men noe svakere. Ifølge tidsbruksundersøkelsene har det vært små endringer i andelen som utfører inntektsgivende arbeid på kveld- og nattestid. Disse undersøkelsene bekref-

ter dermed at det ikke har vært en økning i omfanget av arbeid utenom ordinær dagtid over tid. Inntrykket er snarere motsatt når det gjelder arbeid i helgene.



Figur 5.18 Ansatte etter arbeidstidsordning. Prosent. 2001–2014

Kilde: Arbeidskraftsundersøkelsen, SSB

Ifølge Levekårsundersøkelsene fra SSB har det vært en oppgang i andelen som jobber skift eller turnus fra om lag 10 prosent i 1980 til 15 prosent i 1999.¹⁵

Fra tidlig på 2000-tallet finnes det mer detaljerte opplysninger om arbeidstidens plassering i SSBs arbeidskraftundersøkelse.¹⁶ 32 prosent jobbet utenfor ordinær dagtid i 2014 ifølge denne undersøkelsen. 15,5 prosent av dem som jobbet

¹⁵ Statistisk sentralbyrå, Sosialt utsyn 1989, 1993 og 2000.

¹⁶ I Arbeidskraftsundersøkelsen blir ansatte som jobber ordinær dagtid definert som de som jobber mandag til fredag mellom klokken 06.00 og klokken 18.00. De som jobber på andre tidspunkt enn dette, vil da ha en arbeidstid som er «utenom ordinær dagtid». Personer som jobber «utenom ordinær dagtid» er avgrenset til de som *regelmessig* jobber utenom ordinær dagtid.

utenom ordinær dagtid, jobbet regelmessig på lørdager. Dagens andel med arbeid hovedsakelig på dagtid og utenom helgene på 68 prosent skiller seg altså svært lite fra den tilsvarende andelen fra undersøkelsen av skiftarbeid fra 1978 på 65 prosent. Det framgår videre av Arbeidskraftsundersøkelsen at endringene har vært små på 2000-tallet, se figur 5.18.

De som systematisk jobber utenom ordinær dagtid, jobber ofte i en skift- eller turnusordning, men ikke alle. Andelen som jobber skift/turnus (utenom ordinær dagtid) har økt til 24 prosent i perioden, mens andelen som jobber utenom ordinær dagtid (ikke skift/turnus) har blitt redusert til 8 prosent i 2014.

Det er større andel kvinner enn menn som jevnlig jobber utenom ordinær dagtid, og dette skyldes særlig at en større andel kvinner arbeider skift/turnus (28 prosent mot 20 prosent i 2014), jf. figur 5.19.

Ser vi på utviklingen over tid uavhengig av skift-/turnusordninger eller ikke, har andelen som jobber kveld (i alt) blitt redusert fra 2001 til i dag, mens den er omtrent stabil for dem som jobber søndag, jf. figur 5.20 A. Andelen som jobber natt har gått noe ned siden 2001 og var i 2014 på 14 prosent. Kvinner jobber mindre natt enn menn, mer søndag og til dels også mer kveld enn menn. Det er verdt å merke seg at tallene i figur 5.20 ikke avspeiler faktisk plassering av arbeidstid i referanseuka, men viser til arbeid kveld, natt eller søndag «regelmessig eller av og til».

Ser vi bare på de som *regelmessig* har jobbet kveld, søndag eller natt er andelen lavere, jf. figur 5.20 B. For eksempel jobber kun 5 prosent regelmessig natt, og 15 prosent jobber regelmessig kveld.

En spørsmålsstilling som innimellom reises er i hvilken grad det er mer vanlig blant midlertidig ansatte enn blant fast ansatte å jobbe utenom ordinær dagtid. Vi finner at for kvinner er andelen som jobber utenom ordinær dagtid den samme

Tabell 5.10 Tid brukt på inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser mv. etter ukedag (timer:minutter). 1971–2010

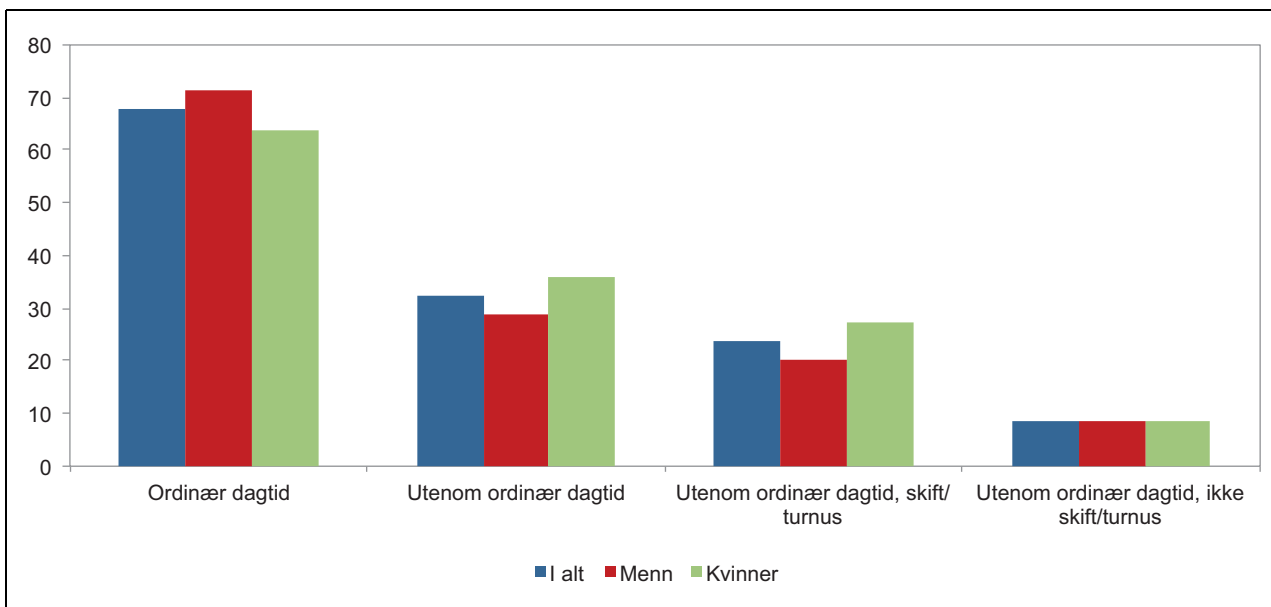
	Mandag–torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag
1971–72	4:34	4:21	1:58	0:50
1980–81	4:30	4:07	1:24	0:37
1990–91	4:40	4:25	1:20	0:53
2000	4:10	4:03	1:12	0:46
2010	4:11	3:29	0:58	0:44

Kilde: SSB, Tidsbruksundersøkelsene

for fast og midlertidig ansatte (36 prosent). For menn er arbeid utenom ordinær dagtid mer vanlig for midlertidig ansatte enn for faste, med 29 mot 25 prosent, jf. figur 5.21.

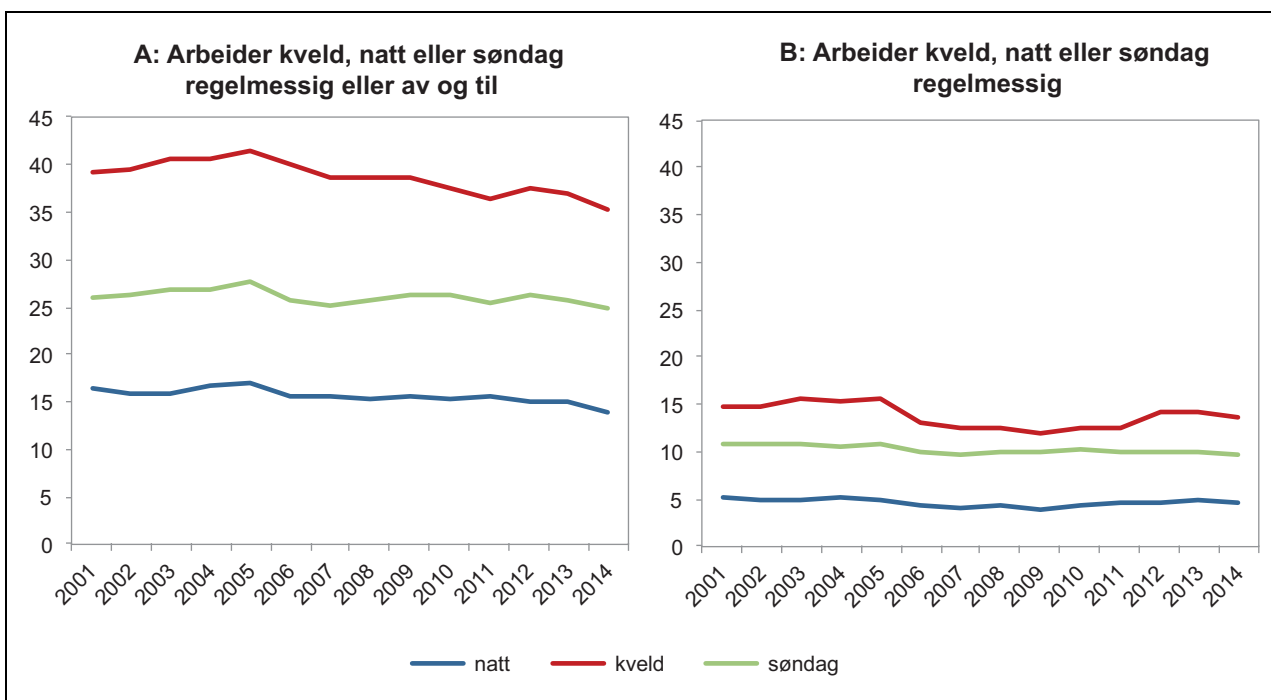
5.6.1 Arbeid utenom dagtid: Store nærings- og yrkesvise forskjeller

Størst andel som jobber utenom ordinær dagtid har vi i overnattings- og serveringsvirksomhet, transport og lagring, helse- og sosialtjenester, varehandel og personlig tjenesteyting, jf. figur



Figur 5.19 Andel kvinner og menn og i alt som jobber henholdsvis ordinær dagtid, utenom ordinær dagtid, utenom ordinær dagtid og skift/turnus og utenom ordinær dagtid og ikke skift/turnus. 2014

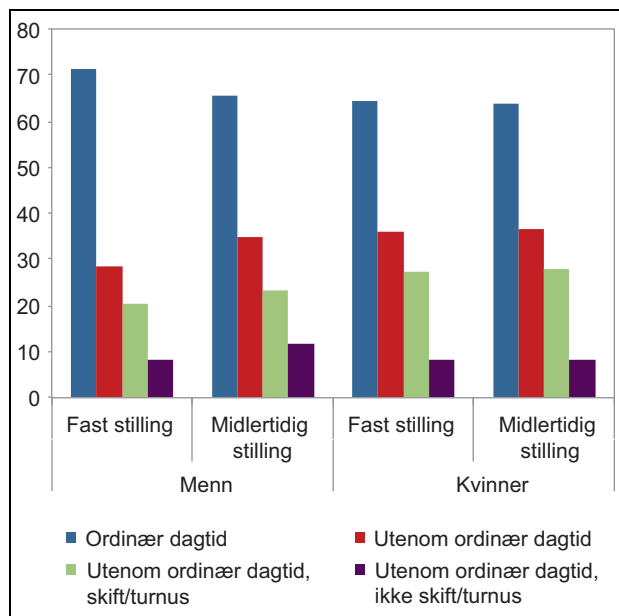
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 5.20 Andel sysselsatte kvinner og menn som jobber kveld, natt eller søndag. 2001 – 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen.

5.22. I helse- og sosialtjenester skjer omtrent alt arbeidet som utføres utenom ordinær dagtid i skift/turnus. I personlig tjenesteyting og varehandel er det også mange som arbeider utenom ordinær dagtid. Her skjer dette både gjennom skift/turnus og uten skift/turnus.



Figur 5.21 Andel ansatte som jobber ordinær dagtid og utenom ordinær dagtid fordelt etter fast og midlertidig stilling og kvinner og menn 2014

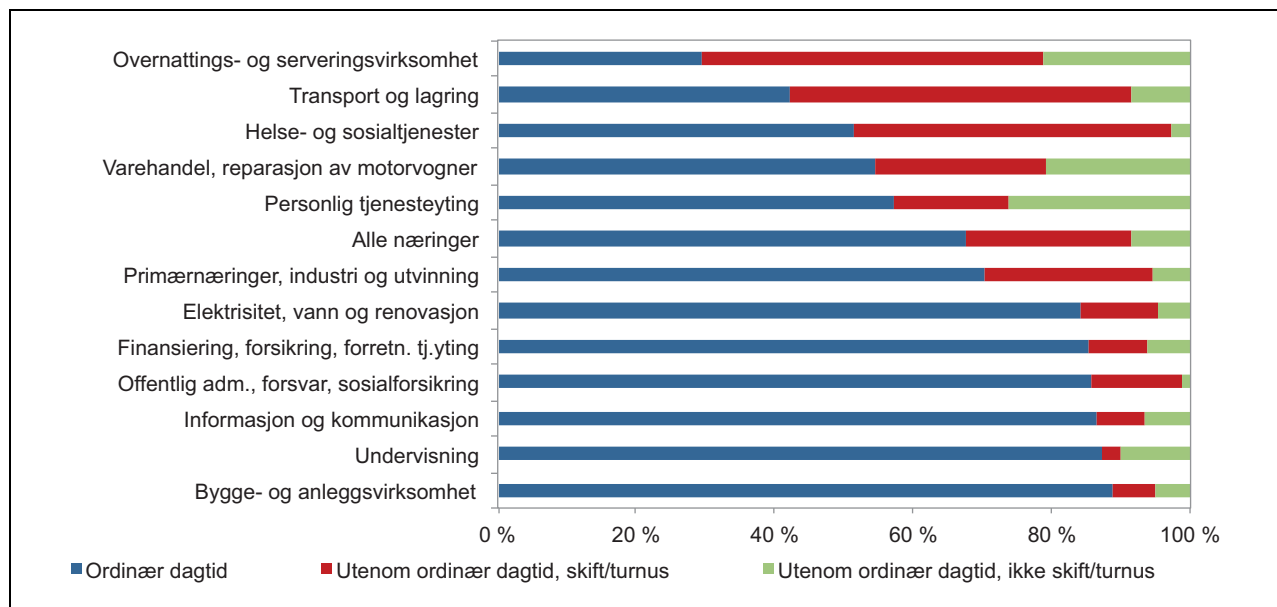
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Ser vi bare på de som jobber skift/turnus utenom ordinær dagtid, er det i 2014 flest i helse- og sosialtjenester (234 000 personer). Deretter har vi industri og utvinning med 80 000, varehandel med 79 000, transport og lagring med 63 000 og overnatting og servering med 36 000 personer.

Overnattings- og serveringsvirksomhet er den næringen hvor man jobber mest regelmessig natt, kveld, lørdag eller søndag, jf. figur 5.23. Nesten 60 prosent jobber her regelmessig på lørdager, og rundt 40 prosent jobber enten regelmessig på søndager eller på kvelden. I næringene transport og lagring er det nesten 30 prosent som regelmessig jobber søndag, og i varehandel er det litt over 30 prosent som jobber på lørdager. I helse- og sosialtjenester fremgår det at 8 prosent jobber regelmessig natt, 17 prosent jobber kveld regelmessig, 15 prosent jobber lørdag regelmessig og 14 prosent jobber søndag regelmessig.

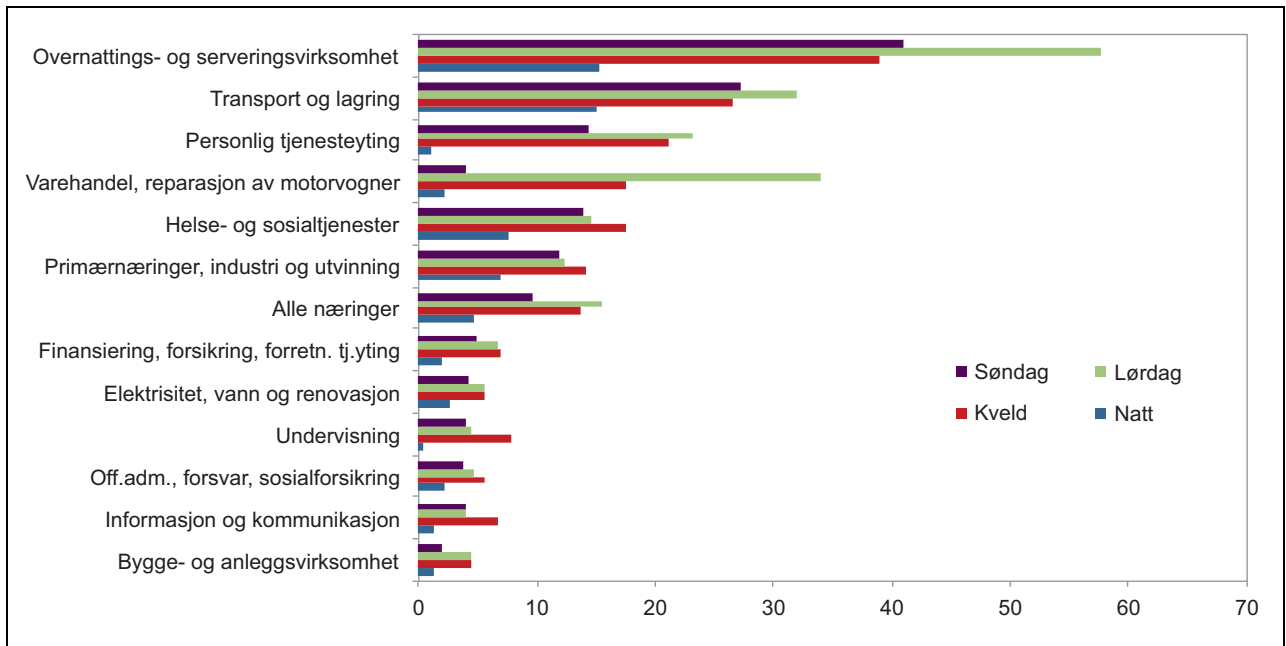
Selv om andelen med regelmessig arbeid utenom ordinær dagtid er høyest i overnattings- og serveringsvirksomhet og transport, er det klart færre sysselsatte her enn i helse- og sosialtjenester. Det er derfor flest som jobber regelmessig utenom ordinær dagtid i helse- og sosialsektoren.

De betydelige næringsvise forskjellene i arbeid utenom ordinær dagtid samsvarer med markerte yrkesvise forskjeller. Ikke overraskende er det yrker innen helse- og omsorgssektoren som jobber mest utenom ordinær dagtid, i dette tilfellet turnus.



Figur 5.22 Andel ansatte med ordinær dagtid og andel utenom ordinær dagtid med henholdsvis skift/turnus og ikke skift/turnus etter næring 2014

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB



Figur 5.23 Andel ansatte som jobber regelmessig natt, kveld, lørdag og søndag etter næring 2014

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Andelen som jobber skift eller turnus er høyest blant skipsbefal og flygere (95 prosent), jf. figur 5.24. Litt over 80 prosent av pleie- og omsorgsarbeidere jobber turnus, og litt over 70 prosent av sykepleierne jobber turnus. Deretter har vi politi-tjenestemenn/vaktpersonale, servitører og butikk-medarbeidere.

5.6.2 Et deltidfenomen?

Både heltids- og deltidsansatte jobber utenom ordinær arbeidstid. Samlet sett er det en langt større andel av deltidsansatte enn heltidsansatte som jobber utenom ordinær dagtid. I 2014 jobbet 49 prosent av alle deltidsansatte utenom ordinær dagtid, mot 27 prosent av de heltidsansatte, jf. figur 5.25. Forskjellen er i stor grad knyttet til at en betydelig større andel av de deltidsansatte jobber i helgene.

5.7 Arbeidstid blant innvandrere

Arbeidstiden blant innvandrere fra EU, Nord-Amerika og andre rike land er litt lengre enn i befolkningen i alt, og lengre enn blant norskfødte. Samtidig har innvandrere fra blant annet Afrika og Asia, hvorav nesten alle kommer med flukt eller familiegjenforening som innvandringsgrunn, kortere arbeidstid, jf. tabell 5.11.^{17, 18}

Isolert sett kan en økende andel arbeidsinnvandrere bidra til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid opp, men som det framgår av tabellen, var forskjellen i arbeidstid mellom innvandrere fra de aktuelle landene og befolkningen i alt relativt liten.

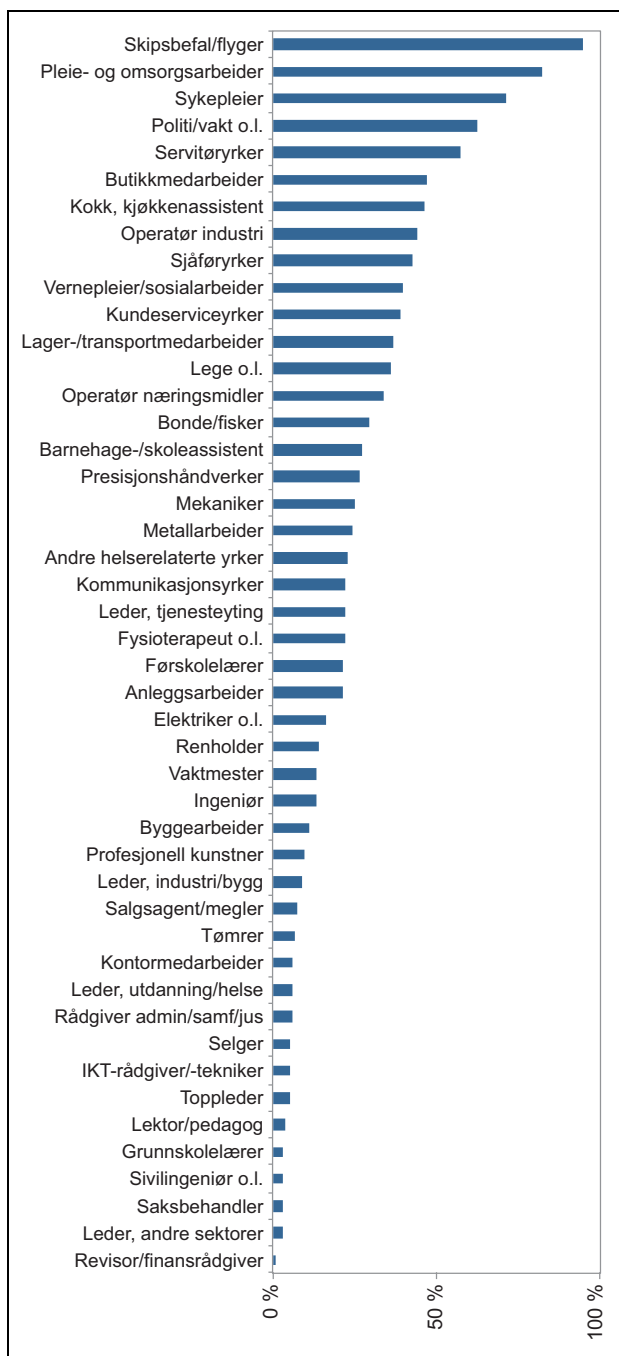
Et økende innslag av arbeidsinnvandrere kan likevel ha betydning for arbeidstiden på andre måter. Korttidsinnvandrere og personer som oppholder seg deler av året i hjemlandet, kan ha ønsker om å jobbe mye i perioder før deretter å ha lengre fri hjemme. Denne typen ordninger med konsentrert arbeidstid har over tid blitt mer utbredt, og mange arbeidstakere søker seg til arbeidsgivere som kan tilby slike ordninger. Ordninger som tidligere ble brukt offshore, ønskes i økende grad brukt i landbaserte virksomheter.¹⁹

Det finnes også eksempler på at arbeidsgivere har tilbudt utenlandske arbeidstakere dårligere betingelser, herunder både lav lønn og lange arbeidsdager. Ifølge to undersøkelser av arbeids-

¹⁷ Dette er tall basert på Arbeidskraftundersøkelsen fra SSB. Arbeidskraftundersøkelsen har imidlertid høy frafallsprosent blant innvandrere, og er dermed spesielt usikker når det gjelder denne gruppen. I undersøkelsen som denne tabellen er hentet fra, er det derfor utviklet og brukt metoder for å korrigere for utvalgsskjevhet.

¹⁸ Tor Petter Bø (2013): Innvandrere på arbeidsmarkedet. Data fra Arbeidskraftundersøkelsene, SSB-rapport 49/2013.

¹⁹ Olberg, D. (2010): De utvidede arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter, Fafo-rapport 2010:35.



Figur 5.24 Andel som jobber skift eller turnus i ulike yrker. 2013

Kilde: STAMI (2015)

og levekår blant polske arbeidstakere i hovedstadsområdet, de såkalte Polonia-undersøkelsene, var lang arbeidstid utbredt blant polske bygg- og anleggsarbeidere i 2006.²⁰ I denne bransjen arbeidet over halvparten av de spurte mer enn 50 timer i uka før spørreundersøkelsen, og 15 prosent hadde arbeidet mer enn 60 timer. I undersøkelsen fra 2010 hadde andelen med arbeidsuker over 50

timer sunket til 9 prosent. I renholdsbransjen hadde de polske arbeidstakerne derimot nok så korte arbeidsuker, og mange ga uttrykk for at de gjerne ville jobbe mer. Andelen som jobbet mindre enn 35 timer i uka sank fra 61 prosent i 2006 til 51 prosent i 2010. For begge yrkesgruppene fant studiene at de som hadde legale jobber stort sett hadde ordinære arbeidsuker.

5.8 Arbeidstid i Norge sammenlignet med andre land

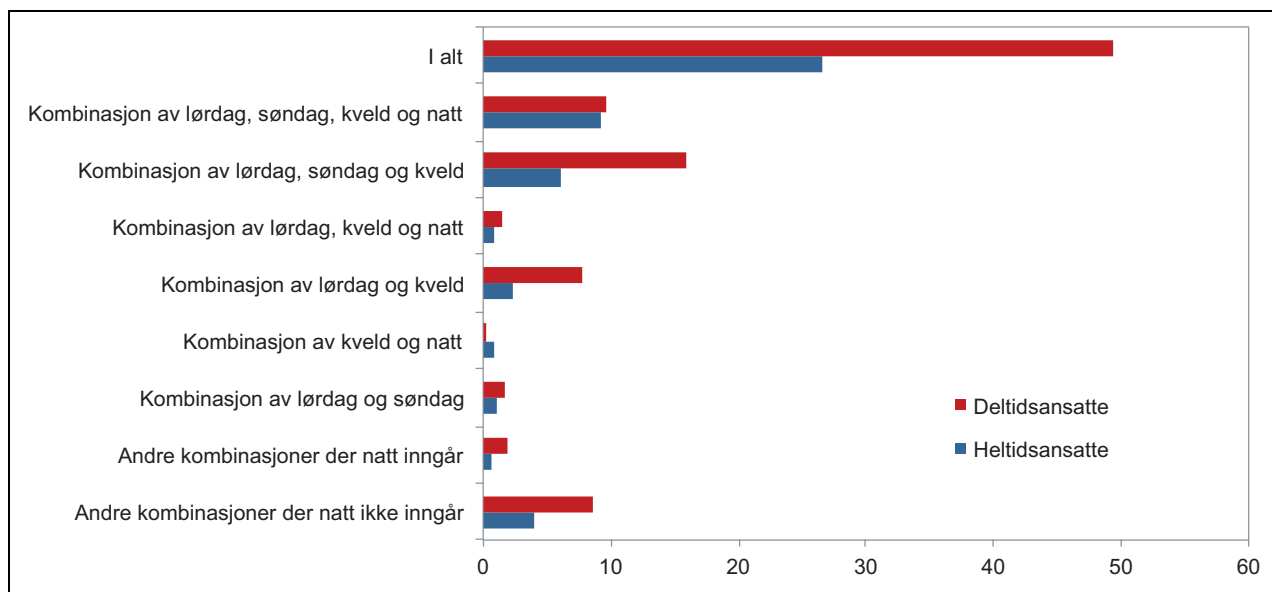
Som vist i figur 4.3 ligger utførte timeverk per innbygger ifølge Nasjonalregnskapet i Norge om lag på linje med andre land. Ettersom arbeidsinnsatsen i Norge er fordelt på et relativt sett høyere antall sysselsatte, er likevel arbeidstiden per sysselsatt lav i internasjonal sammenheng. Dette bildet bekreftes av Eurostat, jf. figur 5.26, og av undersøkelser om tariffavtalt arbeidstid.²¹ Norge har en gjennomsnittlig avtalt arbeidstid for lønntakere på 33,6 timer per uke (2014). Det er kun Danmark og Nederland som har lavere gjennomsnittlig avtalt arbeidstid enn Norge blant landene i utvalget. Både forskjeller i arbeidstid blant heltidsansatte, arbeidstid blant deltidsansatte og andelen deltidsansatte bidrar til forskjellene mellom land.

Ser vi bare på gjennomsnittlig arbeidstid for heltidsansatte, ligger også Norge lavt sammenlignet med andre land med 38,5 timer. I Europa er det kun Danmark som har lavere gjennomsnittlig arbeidstid for heltidsansatte. Frankrike har 35 timers uke for en stor del av arbeidstakerne, men mange arbeidstakere jobber likevel mer enn dette, slik at vanlig arbeidstid for heltidsansatte er høyere enn i Norge.

For deltidsansatte er gjennomsnittlig arbeidstid i Norge 19 timer per uke. Dette er på samme nivå som mange andre europeiske land. Generelt varierer antall arbeidede timer for deltidsansatte mellom 18–24 timer i de ulike europeiske landene.

²⁰ Friberg, J. H. og G. Tyldum, red. (2007): Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet, Fafo-rapport 2011: 27 og Horgen, J. H. og L. Eldring (2011): Polonia i Oslo. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden, Fafo-rapport nr. 2011:27. Usikkerheten i Polonia-undersøkelsene kan være stor blant annet fordi utvalgsstørrelsen er lav og utvalgene ikke nødvendigvis er representative for alle innvandrere i bygg og anlegg og renhold.

²¹ Eurofound (2015) Developments in collectively agreed working time.



Figur 5.25 Andel av heltid og deltidsansatte som jobber utenom ordinær dagtid og fordelt etter ulike kombinasjoner av helg, kveld og natt. 2014

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Tabell 5.11 Faktisk arbeidstid etter kjønn, alder og innvandringsbakgrunn. Årsgjennomsnitt 2014. Timer per uke

		Innvandrere			
		Innvandrere i alt	EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand	Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS	I alt eksklusive innvandrere
Begge kjønn	15–74 år	33,8	35,2	32,1	34,5
	15–24 år	26,4	30,6	22,9	26,2
	25–54 år	34,5	35,6	33,2	36,5
	55–74 år	33,8	35,2	31,7	33,8
Menn	15–74 år	36,7	37,7	35,1	37,5
	15–24 år	29,4	34,4	25,4	30,0
	25–54 år	37,2	37,9	36,1	39,4
	55–74 år	36,9	37,4	36,0	36,5
Kvinner	15–74 år	29,9	31,0	28,8	31,0
	15–24 år	23,5	27,1	20,0	22,1
	25–54 år	30,6	31,4	29,9	33,1
	55–74 år	29,9	31,8	27,7	30,5

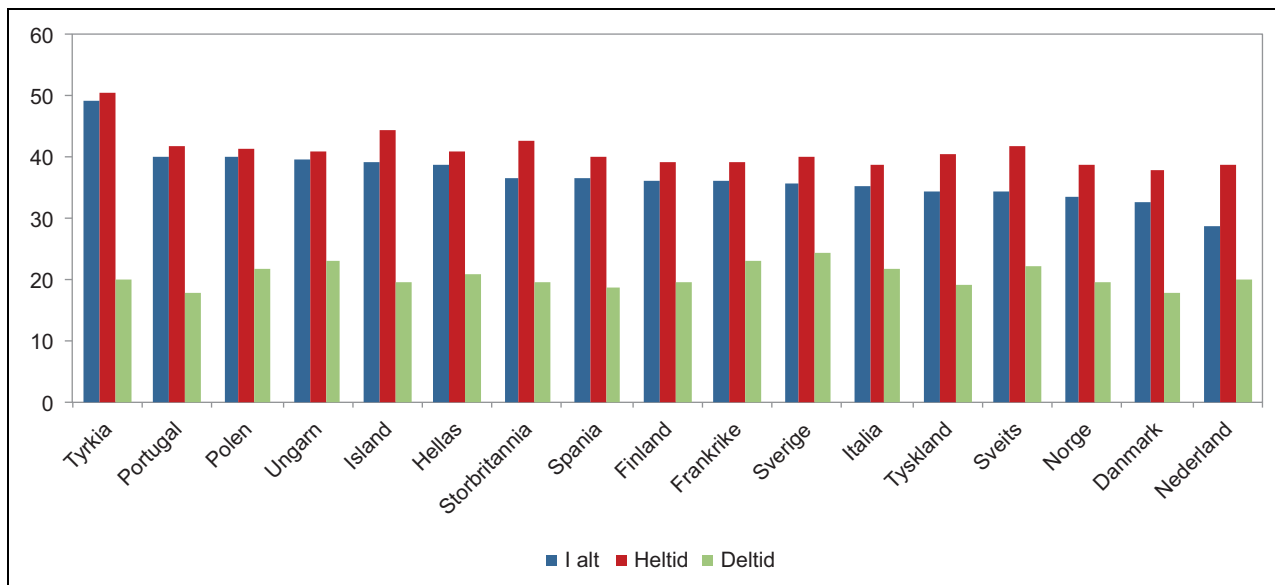
Kilde: Bø, T. P. (2013): Innvandrere på arbeidsmarkedet. Data fra Arbeidskraftundersøkelsen, SSB-rapport 49/2013.

5.9 Arbeidstid hjemme og ute

Registrering av arbeidstid konsentrerer seg i det vesentlige om inntektsgivende arbeid. Men det gjøres også ulønnet arbeid – gjerne i hjemmet. Når vi skal se på bidraget fra arbeidsstyrken, er det vesentlig å ikke bare ta hensyn til inntektsgivende

arbeid, men også til husholdsarbeid. Med et døgn på 24 timer eksisterer det åpenbart en begrensning på hvor mange timer en husholdning kan bidra med i døgnet.

Mengden husholdsarbeid som gjøres ulønnet, påvirkes av hvor mye det koster å kjøpe tilsvarende tjenester i markedet, noe som igjen påvirker



Figur 5.26 Gjennomsnittlig vanlig arbeidstid¹ samlet og for heltids- og deltidansatte (lønnstakere) i utvalgte europeiske land. 2014

¹ For Norge er gjennomsnittlig vanlig arbeidstid i denne sammenheng avtalt arbeidstid inkludert mertid hvis respondenten oppgir dette. For de lønnstakerne som ikke har avtalt arbeidstid gjelder vanlig arbeidstid inkludert betalt og ubetalt overtid. For de andre landene gjelder arbeidstid som man vanligvis jobber. Dette kan da også inkludere betalt og ubetalt overtid. Dette betyr at tallene fra Norge kan være litt lavere sammenlignet med de andre landene.

Kilde: Eurostat basert på data fra Arbeidskraftundersøkelsen.

kes både av skattenivået og av lønnsforskjeller mellom dem som kjøper tjenestene og dem som utfører dem.²² Et land som Norge, der lønnsforskjellene er relativt små samtidig som skattenivået er relativt høyt og progressivt, forventes etter økonomisk teori å ha et lavere nivå på innkjøp av tjenester til husholdningene. Offentlige skattefinansierte subsidier av barnetilsyn trekker likevel i motsatt retning. I tillegg bidrar et generelt høyt inntektsnivå til at folk ønsker mer fritid, og at de kan tolerere å bruke en høyere andel av inntekten på kjøp av husholdstjenester.

Tidsbruksundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå gir nyttig innsikt i hvordan tiden brukt på arbeid både hjemme og ute, og med det den samlede arbeidsinnsatsen, har utviklet og fordelt seg over tid. Det er relativt store forskjeller både mellom kjønn, over tid og mellom land i tid brukt på inntektsgivende arbeid og husholdsarbeid. Et hovedbudskap er likevel at den samlede tiden brukt på arbeid både hjemme og ute har endret seg relativt lite i den perioden som er undersøkt (1970–2010), til tross for store endringer etter kjønn og i fordelingen mellom inntektsgivende arbeid og husholdsarbeid.

Tabell 5.12 og 5.13 gir en oversikt over tidsbruken på de aktuelle aktivitetene for personer 25–44 år og 45–66 år. Andelen blant kvinner som bruker tid på inntektsgivende arbeid (inkludert arbeidsreiser), har økt betydelig siden 1970, samtidig som tiden disse kvinnene bruker på denne aktiviteten har økt med over én og en halv time for yngre kvinner og mer enn to timer blant noe eldre kvinner. Blant menn har andelen som utførte inntektsgivende arbeid gått ned fra 1970 til 2010. Tidsbruken på denne aktiviteten blant dem som var registrert med aktivitet, var omtrent lik i 1970 og i 2010 for dem mellom 25 og 44 år, mens den var gått noe opp for dem mellom 45 og 66 år. Utviklingen i arbeidsreiser har hatt lite å si for utviklingen. Den isolerte økningen i tid brukt på arbeidsreiser fra 1970 til 2010 blant dem som utførte denne aktiviteten, var henholdsvis 6 og 7 minutter for de under og de over 44 år.

Så å si alle kvinner utfører husholdsarbeid. Men tiden de bruker på det, har falt markert siden 1970. For menn ser vi den motsatte utviklingen. Flere bidrar hjemme, og gjennomsnittlig antall timer har også økt blant dem som bidrar.

Det er også interessant å sammenlikne tidsbruk på inntektsgivende så vel som husholdsarbeid i Norge med hvor mye det arbeides i andre land. Forskjeller mellom land i tidsbruk på henholdsvis inntektsgivende arbeid og husholdsar-

²² Freeman, R. B. og R. Schettkat (2001): Marketization of production and the US-Europe employment gap. Oxford Bulletin and Statistics, s. 63, 647–670.

Tabell 5.12 Prosent som utfører aktivitet og tidsbruk (timer: minutter) en gjennomsnittsdag blant personer som utfører aktiviteten. 25–44 år. 1970, 1980, 1990, 2000, 2010

	Inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser mv.		Husholdsarbeid i alt ¹		
	Prosent med aktivitet	Tidsbruk	Prosent med aktivitet	Tidsbruk	
Alle	1970	48	7:50	92	5:12
	1980	52	7:54	93	4:23
	1990	54	7:44	95	4:10
	2000	56	8:21	96	3:42
	2010	53	8:22	95	4:06
Menn	1970	69	8:45	83	2:51
	1980	65	8:44	88	2:59
	1990	63	8:27	91	3:00
	2000	63	8:59	93	3:00
	2010	59	8:44	92	3:39
Kvinner	1970	31	6:06	99	6:52
	1980	40	6:38	99	5:33
	1990	46	6:55	99	5:04
	2000	49	7:31	99	4:23
	2010	47	7:51	99	4:32

¹ Husholdsarbeid i alt inkluderer husarbeid, omsorgsarbeid, vedlikeholdsarbeid, innkjøp til husholdningen mv.

Kilde: SSB, Tidsbruksundersøkelsen

beid reflekterer både forskjeller i likestilling så vel som generelle forskjeller i fordeling av produksjon mellom markedet og husholdningssektoren. Tabell 5.14 viser gjennomsnittlig tidsbruk i befolkningen (det vil si ikke bare for dem som har utført aktiviteten) på inntektsgivende arbeid og husholdsarbeid i et utvalg europeiske land.

Samlet tidsbruk på inntektsgivende arbeid og husholdsarbeid var høyere blant kvinner enn blant menn i de fleste landene i 2000. Norske menn er blant de menn i Europa som totalt sett arbeider flest timer i døgnet når vi tar hensyn til både inntektsgivende og husholdsarbeid. Norge hadde jevnest fordeling av de to typene arbeid mellom kjønnene. Utviklingen ser imidlertid ut til å gå i retning av mer likestilling i flere land, idet fordelingen både av tid brukt til samlet arbeid var mer jevn i aldersgruppen 24 til 44 år enn i aldersgruppen 45 til 64 år. Dette gjaldt blant annet Storbritannia, Spania, Italia og Belgia.

5.10 Teknologi og fleksibilitet

Den teknologiske utviklingen de siste tiårene har gitt nye arbeidsformer og arbeidsverktøy for

mange arbeidstakere. Mulighetene til kommunikasjon og informasjonsutveksling er langt bedre enn tidligere og utvikler seg i et raskt tempo. Overgangen til mer kunnskapsintensiv produksjon og økende utdanningsnivå har bidratt til at flere arbeider med oppgaver som er mulig å utføre andre steder enn på arbeidsplassen, eksempelvis hjemmefra. Den teknologiske utviklingen har dessuten gjort dette enklere. Utviklingen har imidlertid også gitt mer flytende grenser mellom arbeidstid og fritid. De følgende avsnittene ser nærmere på disse forholdene.

5.10.1 Hjemmekontor

Muligheten til å utføre jobben hjemme avhenger av arbeidets art. Mange jobber krever tilstedeværelse på arbeidsplassen, eksempelvis manuelle produksjonsprosesser eller når man må forholde seg til åpningstider eller har kontakt med kunder, brukere og pasienter. En skjønnsmessig klassifisering basert på registerbasert sysselsettingsstatistikk antyder at godt over halvparten av de sysselsatte har yrker som klart må sies å være avhengig av fysisk tilstedeværelse på arbeidsplassen. Yrker innenfor helse, pleie og omsorg, håndverk,

Tabell 5.13 Prosent som utfører aktivitet og tidsbruk (timer: minutter) en gjennomsnittsdag blant personer som utfører aktiviteten. 45–66 år. 1970, 1980, 1990, 2000, 2010

	Inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser mv.		Husholdsarbeid i alt ¹		
	Prosent med aktivitet	Tidsbruk	Prosent med aktivitet	Tidsbruk	
Alle	1970	52	7:25	90	4:44
	1980	51	7:39	92	4:13
	1990	50	8:03	93	3:46
	2000	48	8:06	96	3:32
	2010	50	8:18	96	3:33
Menn	1970	69	8:27	81	2:53
	1980	62	8:32	84	3:01
	1990	58	8:37	88	3:03
	2000	54	8:24	94	3:03
	2010	53	8:40	94	3:16
Kvinner	1970	37	5:33	98	6:10
	1980	41	6:27	99	5:06
	1990	41	7:13	99	4:26
	2000	41	7:40	98	4:01
	2010	46	7:52	99	3:50

¹ Husholdsarbeid i alt inkluderer husarbeid, omsorgsarbeid, vedlikeholdsarbeid, innkjøp til husholdningen mv.

Kilde: SSB, Tidsbruksundersøkelsen

sjåføryrker, kokker og servitører og personlig tjenesteytere, for å nevne noen, er da tatt med. I tillegg er det mange yrker som delvis krever tilstedeværelse, men som også har innslag av stedsuavhengig arbeid, eksempelvis undervisningsyrker.

Andre yrker igjen er i prinsippet i seg selv lite stedsavhengig, og arbeidstakerne kan derfor i noen grad organisere arbeidstiden etter egne ønsker og jobbe andre steder enn på arbeidsplassen, gjerne hjemmefra. Akademiske yrker er et eksempel på dette.

«Arbeid hjemmefra», ofte kalt hjemmekontor, er ikke et klart definert begrep. I en undersøkelse fra 2007 forstås hjemmekontor som muligheten til å utføre arbeid hjemmefra som like gjerne kunne vært utført i arbeidsgivers lokaler. 28 prosent av de spurte svarte at de hadde hjemmekontor i denne undersøkelsen, dobbelt så mange som i en tilsvarende undersøkelse utført i 2001.²³ Hjemmekontor var klart vanligst blant dem med høyere utdanning.

5.10.2 Fleksibel arbeidstid

I likhet med arbeid hjemmefra avhenger bruken av fleksibel arbeidstid av arbeidets art, og mange

av skillelinjene er de samme. Fleksibel arbeidstid er mest utbredt blant arbeidstakere med høyere utdanning. Det finnes generelt lite dokumentasjon av omfanget av fleksibel arbeidstid og hvordan dette utvikler seg over tid. Vi har imidlertid enkelte undersøkelser som gjør det mulig å få et inntrykk av utviklingen. I en undersøkelse fra 1985 oppga 79 prosent av arbeidstakerne at de måtte møte på jobb til et bestemt tidspunkt, noe som indikerer at 21 prosent hadde en viss form for fleksibilitet.²⁴ Undersøkelsen gir ikke nærmere informasjon om denne gruppen og eventuelt hvilke typer fleksibilitet det var snakk om. Tidlig på 2000-tallet så andelen med fleksibel arbeidstid ut til å være om lag én tredel.^{25, 26} En tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen i 2010 finner at 77 prosent av de sysselsatte hadde fleksibel arbeidstid, men definisjonen av fleksibel arbeidstid ser ut til å være noe videre enn i tidligere undersøkelser.²⁷ Andelen med fleksitid var her 43 prosent, mens 4 prosent bestemte sin arbeidstid selv. 30 prosent oppga at de «hadde noe fleksibilitet av familiære årsaker». Den siste kategorien omfatter blant annet at man hadde anledning til å variere start og slutt på arbeidsdagen selv om man måtte arbeide et fast antall timer

hver dag. YS arbeidslivsbarometer fra 2015 finner at om lag halvparten av de spurte «kan tilpasse arbeidstiden innenfor visse rammer, for eksempel fleksitid», mens 9 prosent bestemte arbeidstiden fullstendig selv.²⁸ På bakgrunn av disse undersøkelsene ser det ut til at andelen av de sysselsatte med fleksibel arbeidstid har økt over tid.

5.10.3 Teknologi, arbeid og fritid

Internett, bredbånd, mobiltelefon og tilgang utenfra til arbeidsverktøy på jobben kan ha stor betyd-

ning på arbeidstidens lengde, plassering og grensene mellom arbeidstid og fritid. Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø i 2013 undersøkte betydningen av IKT for balansen mellom arbeid, familie og fritid.²⁹

En stor andel av de sysselsatte hadde jobbrelevant kontakt med arbeidsplassen utenom arbeidstid ifølge undersøkelsen, jf. figur 5.27. Nesten 20 prosent oppga å lese og svare på arbeidsrelatert e-post utenom arbeidstid daglig, og 37 prosent gjorde dette en gang per uke eller oftere. Få opplevde å bli oppringt fra jobben hver dag, men slikt skjedde likevel ukentlig eller oftere for om lag 30 prosent av de sysselsatte. Det var også om lag 30 prosent som holdt seg oppdatert på arbeidsrelatert elektronisk kommunikasjon én gang i uka eller oftere. I alt 25 prosent av de sysselsatte oppga å ha hatt minst én av de tre ulike formene for kontakt med arbeidsplassen daglig, jf. tabell 5.15.

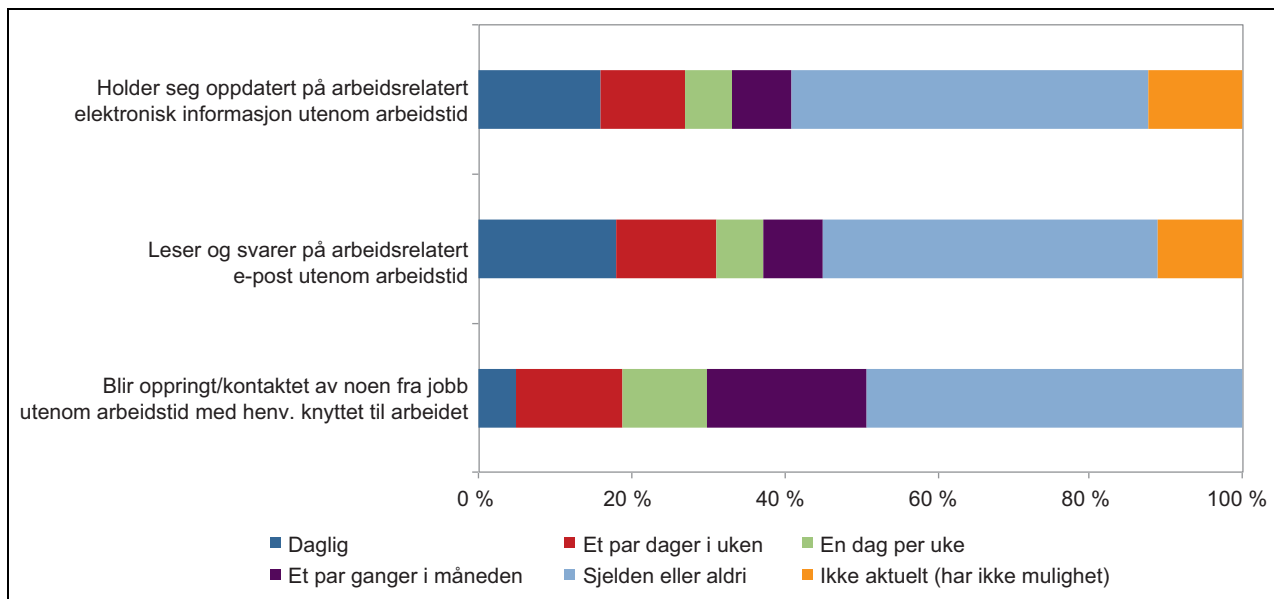
Det var litt større tilbøyelighet blant menn til å jobbe hjemme på denne måten. Det å ha minst én form for elektronisk kontakt med arbeidsplassen

- ²³ Bråten, M., R. K. Andersen og J. Svalund (2008): HMS-tilstanden i Norge 2007, Fafo-rapport 2008:20.
- ²⁴ Ellingsæter, A. L. (1987): Ulikhet i arbeidstidsmønstre. Vedlegg 2 i NOU 1987:9 B: Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning.
- ²⁵ Rønning, E. (2002): Jakten på den moderne arbeider, Samfunnsspeilet 2002/4-5.
- ²⁶ Bø, T. P. (2005): Ulike arbeidskontakter og arbeidstidsordninger. Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2004. SSB-rapport 5/2005.
- ²⁷ Håland, I og M. G. Wold (2011): Forholdet mellom yrkesaktivitet og omsorgsforpliktelser, SSB-rapport 48/2011.
- ²⁸ Bergene, A.C., V.H. Bernstrøm og A.H. Steen (2014): Norsk arbeidsliv 2014 Økt intensitet – med måling eller tilfitt. Arbeidsforskningsinstituttet i samarbeid med Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

²⁹ Vrålstad, S. (2014): Akademikere logger ikke av, Samfunnsspeilet, 2014 (5), 30–34.

Tabell 5.14 Tidsbruk (timer:minutter) på inntektsgivende arbeid og husarbeid i utvalgte europeiske land en gjennomsnittsdag. 2000

		25–44 år			45–64 år		
		Inntektsgivende arbeid	Husholdsarbeid	Til sammen	Inntektsgivende arbeid	Husholdsarbeid	Til sammen
Menn	Belgia	4:34	2:10	6:44	3:07	2:42	5:49
	Tyskland	4:41	2:11	6:52	3:15	2:36	5:51
	Spania	5:27	1:34	7:01	4:33	1:41	6:14
	Frankrike	4:59	2:05	7:04	3:55	2:41	6:36
	Italia	5:42	1:13	6:55	4:07	1:54	6:01
	Finland	4:48	2:06	6:54	3:52	2:26	6:18
	Storbritannia	5:19	2:03	7:22	4:03	2:28	6:31
	Norge	4:45	2:24	7:09	4:12	2:23	6:35
Kvinner	Belgia	3:01	3:59	7:00	1:34	4:40	6:14
	Tyskland	2:47	4:20	7:07	1:46	4:16	6:02
	Spania	3:01	4:47	7:48	1:42	5:40	7:22
	Frankrike	3:07	4:31	7:38	2:17	4:56	7:13
	Italia	2:43	5:08	7:51	1:39	6:00	7:39
	Finland	3:12	4:12	7:24	2:52	3:51	6:43
	Storbritannia	2:56	4:22	7:18	2:20	4:18	6:38
	Norge	3:04	3:58	7:02	2:53	3:43	6:36



Figur 5.27 Andel sysselsatte i alderen 18–66 år som leser og svarer på e-post, oppdaterer seg på elektronisk informasjon eller blir oppringt med arbeidsrelaterte spørsmål, etter hyppighet. 2013

Kilde: SSB, Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø

daglig var dobbelt så vanlig blant personer med lang høyere utdanning (38 prosent) sammenlignet med personer med bare grunnskole (19 prosent). Over halvparten av ledere hadde jobbrelatert kontakt med arbeidsplassen utenfor arbeidstid hver dag. Utenom ledere var jobbrelatert kontakt utenom arbeidstid vanligst i høyskoleyrker og akademiske yrker. Slik jobbing var også noe mer utbredt blant foreldre enn for enslige eller par uten barn. Personer i familietyper «par med barn 7–19 år» hadde høyest forekomst av daglig elektronisk kontakt med arbeidsplassen utenfor arbeidstid, dette gjaldt over 30 prosent i denne gruppen. Undersøkelsen viste at jobbrelatert kontakt utenom arbeidstid var klart mer vanlig for personer som hadde vanlig dagarbeid enn blant arbeidstakere med skift eller turnus.

Det var vanligere for personer som har jobbrelatert kontakt i fritiden å oppgi at jobben ofte eller alltid forstyrret hjemme- eller familieliv (25 prosent) enn for personer som ikke har slik kontakt (9 prosent). De fleste av personene som oppga å ha kontakt med arbeidsplassen sa at de fikk nok hvile og avkobling mellom arbeidsdagene (64 prosent). Dette var en noe lavere andel enn blant sysselsatte som ikke hadde jobbrelatert kontakt (72 prosent).

Overtid var vanligere i gruppen som daglig hadde jobbrelatert kontakt med arbeidsplassen i fritiden. 33 prosent av disse jobbet minst 5 timer overtid i uka, mens den tilsvarende andelen var 10 prosent blant dem som ikke hadde slik kon-

takt. Sysselsatte som hadde kontakt med jobben i fritiden oppga også hyppigere at de meget ofte eller ofte hadde for mye å gjøre (29 prosent) eller måtte sløyfe lunsj, jobbe utover vanlig arbeidstid eller ta med arbeid hjem (46 prosent) sammenlignet med dem som ikke hadde jobbrelatert kontakt (20 prosent på begge spørsmål).

Sysselsatte som daglig hadde jobbrelatert kontakt med arbeidsplassen i fritiden oppga hyppigere å være meget ofte eller alltid engasjert i arbeidet sitt (62 prosent sammenlignet med 44 prosent ellers) og å føle svært høy grad av tilhørighet med bedriften (55 prosent sammenlignet med 36 prosent ellers). Det var liten forskjell mellom gruppene når det gjaldt hvor fornøyde de var med jobben sin.

Andre studier bekrefter hovedbildet fra Levekårsundersøkelsen. En undersøkelse fra Fafo i 2007 undersøkte i hvilken grad ledere og ansatte leste dokumenter, svarte på e-post eller svarte på telefon når de egentlig hadde fri.³⁰ Denne undersøkelsen fant i likhet med Levekårsundersøkelsen at slik jobbing var mest vanlig blant ledere. Fafo-undersøkelsen så dessuten på fordeling mellom næringer. Undervisning, finansiell tjenesteyting og forretningsmessig tjenesteyting var blant næringene der flest leste dokumenter og svarte på e-post når de egentlig hadde fri. Forekomsten av jobbing når man egentlig har fri var lavest i helse-

³⁰ Bråten, M., R. K. Andersen og J. Svalund (2008): HMS-tilstanden i Norge 2007. Fafo-rapport 2008:20.

Tabell 5.15 Andel sysselsatte i alderen 18–66 år som leser og svarer på e-post, oppdaterer seg på elektronisk informasjon eller blir oppringt med arbeidsrelaterte spørsmål, daglig, etter kjønn, alder og utdanning. 2013

	Leser og svarer på e-post, oppdaterer seg på elektronisk informasjon eller blir oppringt daglig. Prosent	Antall sysselsatte i alt
I alt	25	8 283
Menn	30	4 283
Kvinner	19	4 000
18–29 år	17	1 478
30–39 år	29	1 711
40–49 år	29	2 149
50–66 år	24	2 945
Grunnskole	19	1 240
Videregående skole	22	3 248
Universitet og høyskole, lavere nivå	29	2 668
Universitet og høyskole, høyere nivå	38	1 059
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning	11	68

Kilde: Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2013, Statistisk sentralbyrå.

og sosialsektoren, offentlig forvaltning, hotell og restaurant samt varehandel. Undersøkelsen pekte på at menn i større grad enn kvinner jobbet i fritiden på denne måten, og at dette måtte ses på bakgrunn av at menn og kvinner jobber i ulike næringer. En undersøkelse blant ledere og mellomledere i både private og offentlige virksomheter utført for NITO finner at 44 prosent av norske ledere forventer at arbeidstakerne tar telefonen og svarer på e-post utenom normal arbeidstid. Blant de mannlige lederne er tallet 58 prosent, mens for kvinnelige ledere er det 25 prosent. Forventningene om fritidsjobbing er også høyere i privat enn i offentlig sektor, med 52 mot 30 prosent. I samme undersøkelse svarer 40 prosent at de ansatte i bedriften blir kompensert i lønn eller avspasering hvis de besvarer henvendelser utenfor normal arbeidstid.

5.11 Når arbeidstiden ikke måles

I noen tilfeller er arbeidsgivere mer opptatt av oppgaveutførelsen og resultatene av arbeidet enn av arbeidstiden i seg selv. Det kan føre til at resultater eller ulike mål på arbeidet måles og kontrolleres i større grad enn arbeidstid.

Studier tyder på at mellom 25 og 30 prosent av arbeidstakerne ikke registrerer arbeidstid ut over alminnelig eller avtalt arbeidstid.^{31, 32} Andelen er

litt høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. Dette er flere enn de som oppgir at de er unntatt fra arbeidstidsreguleringene (anslått til 22 prosent i undersøkelsen fra Rambøll, jf. omtale i kapittel 4). Det er altså en del som ikke registrerer overtid samtidig som de skal følge arbeidstidsbestemmelsene.

I YS Arbeidslivsbarometer 2014³³ oppgir 16 prosent av de spurte at de i stor eller svært stor grad opplever individuell målstyring i arbeidet. Det var 48 prosent som ikke i det hele tatt eller i svært liten grad opplevde målstyring, og 37 prosent som opplevde dette i noen grad. Av dem som i svært stor grad møter tallfestede mål for arbeidet, er det 69 prosent som oppgir at disse tallfestede målene har blitt strengere de siste fem årene. Andelen som jobber mer enn 45 timer i uka, og bruken av overtid, økte med målstyringsgrad. Videre fant undersøkelsen at det var vanligere å jobbe overtid uten å registrere dette blant arbeidstakere som i stor grad opplever målsty-

³¹ Bergene, A. C., V. Hoff-Bernstrøm og A. M. Steen (2014): Norsk arbeidsliv 2014. Økt intensitet – med måling eller til- lit, YS Arbeidslivsbarometer, Arbeidsforskningsinstituttet.

³² Rambøll Management Consulting (2014): Vurdering av arbeidstid for arbeidstakere i særlig uavhengig stillinger og ledende stillinger. Rapport etter oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

³³ Bergene, A. C., V. Hoff-Bernstrøm og A. M. Steen (2014): Norsk arbeidsliv 2014. Økt intensitet – med måling eller til- lit, YS Arbeidslivsbarometer, Arbeidsforskningsinstituttet.

Tabell 5.16 Andel med henholdsvis klokkestyrt og oppgavestyrt arbeidstid, etter sosioøkonomisk status. 2015¹

	Lav utdanning, lav inntekt	Lav utdanning, høy inntekt	Høy utdanning, lav inntekt	Høy utdanning, høy inntekt	Totalt
Andel med klokkestyrt arbeid	72	51	54	33	54
Andel med oppgavestyrt arbeid	23	30	29	36	29

¹ I og med at noen jobber kan være preget av både klokkestyring og oppgavestyrt arbeid, summerer ikke andelen seg til 100.
Kilde: YS Arbeidslivsbarometer. 2015

ring, sammenliknet med arbeidstakere som ikke opplever målstyring. Spørsmålene om målstyring ble ikke gjentatt i undersøkelsen fra 2015.

Arbeidslivsbarometeret spør også om i hvilken grad arbeidsdagen er over etter et visst antall timer (klokkestyrt arbeid) og i hvilken grad den er over når oppgavene er utført (oppgavestyrt arbeid). Arbeidstakere med lav utdanning og lav inntekt hadde større grad av klokkestyrt arbeid,

mens de med høy inntekt og høy utdanning hadde større grad av oppgavestyrt arbeid, jf. tabell 5.16.

Undersøkelsen fant at overtid var mer utbredt blant arbeidstakere som hadde oppgavestyrt arbeidstid, samtidig som disse arbeidstakerne også oftere opplevde konflikt mellom jobb og familieliv.

Kapittel 6

Organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene

6.1 Relevans av organisasjonsgrad og tariffavtaledekning for arbeidstid

Arbeidsmiljøloven åpner for at det kan gjøres unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet. Dette kan skje gjennom individuell avtale, avtale med tillitsvalgte, ved at det gis dispensasjon fra Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet, eller ved tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. Når det gjelder adgangen til å avtale unntak i tariffavtaler, vil organisasjonsgraden blant arbeidstakere og tariffavtaledekningen ha betydning for hvor mange som i prinsippet kan avtale denne type unntak.

Siden tariffavtaler ikke nødvendigvis inneholder bestemmelser om arbeidstid, gir tall på avtaledekning ingen direkte svar på hvor mange, eller hvor stor andel, av de sysselsatte som omfattes av arbeidstidsordninger med unntak fra loven gjennom tariffavtale. Avtaledekningen vil likevel kunne si noe om andelen bedrifter som har mulighet for å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelsene.

Kunnskap om hvem som er fagorganisert eller omfattet av tariffavtaler forteller oss også implisitt hvilke grupper arbeidstakere som ikke er en del av det organiserte arbeidslivet. For denne gruppen vil det være loven alene som sikrer et passende vern, og som setter grensene for hvordan arbeidstiden kan organiseres.

I punkt 6.2 presenteres tall for organisasjonsgrad samt tariffavtaledekning blant arbeidstakere. Det gjøres også kort rede for medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv. I punkt 6.3 formidles tilgjengelig kunnskap om hvordan arbeid med å inngå avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene foregår.

Utvalget etablerte tidlig i sitt arbeid en referansegruppe med representanter fra de største organisasjonene både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. En viktig kilde til informasjon om hvordan avtaleadgangen fungerer har vært de innspill-

lene som medlemmene i referansegruppen har gitt.

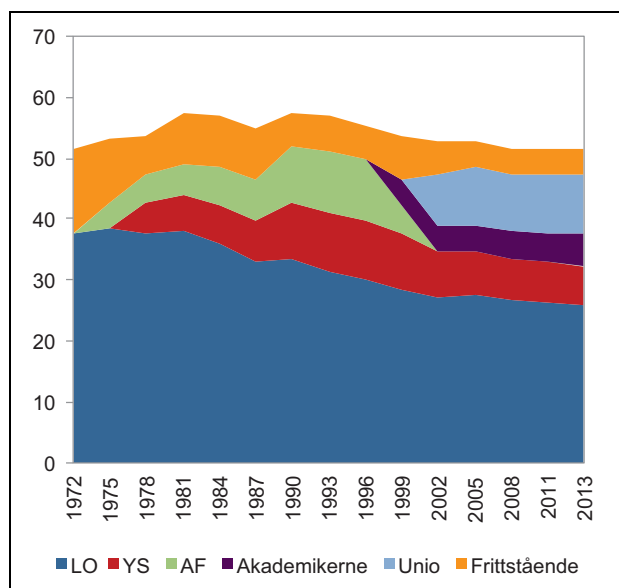
6.2 Organisasjonsgrad og avtaledekning

Statistikk om organisasjonsgrad er basert på både registerdata om medlemstall i arbeidstakerorganisasjoner og representative tilleggsundersøkelser til SSBs Arbeidskraftundersøkelse. Det finnes ikke registerbasert statistikk over hvor mange arbeidstakere som omfattes av tariffavtaler. Statistikk om tariffavtaledekningen er basert utelukkende på tilleggsundersøkelsene til Arbeidskraftundersøkelsen og særskilte intervjuundersøkelser for forskningsformål. I Arbeidskraftundersøkelsens tilleggsundersøkelser stilles det spørsmål om fagorganisering, om lønnen fastsettes gjennom tariffavtale eller gjennom individuell avtale, om det er tillitsvalgte eller fagforening til stede på arbeidsplassen mv. Fafo er oppdragsgiver for spørsmålene i tilleggsundersøkelsene og gir ut rapporter på grunnlag av disse.¹

6.2.1 Organisasjonsgrad

Organisasjonsgraden uttrykker forholdet mellom antall organiserte og potensielle medlemmer. På arbeidstakersiden vil organisasjonsgraden være

¹ Nyeste statistikk om organisasjonsgrad og tariffavtaledekning presenteres i Nergaard, K. (2014): Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013, Fafo-notat 2014:14. Undersøkelser fra tidligere år dokumenteres i Nergaard, K. (1999): Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2.kvartal 1998 Fafo-rapport 1999: 5. Nergaard, K. og T.A. Stokke (2006): Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005, Fafo-rapport 528; Nergaard, K. og T.A. Stokke (2010): Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009, Fafo-rapport 2010:47. Barth, E. og Nergaard, K. (2015): Kollektive partsforhold: Status quo eller endring?, i Dale-Olsen, H. (red.): Norsk arbeidsliv i turbulente tider, Oslo: Gyldendal Norsk forlag gir også en kort oversikt over utviklingen over tid.



Figur 6.1 Organisasjonsgrad i Norge etter hovedorganisasjon 1972–2013

Kilde: Nergaard (2014).

yrkesaktive lønntakere som er medlemmer i en arbeidstakerorganisasjon, i prosent av antall yrkesaktive lønntakere.

Figur 6.1 viser utviklingen i organisasjonsgraden etter hovedorganisasjon siden 1972 basert på registerdata. Vi ser at organisasjonsgraden har falt fra sitt høyeste nivå på slutten av 1980-tallet. Med 52 prosent ligger organisasjonsgraden i dag omtrent på samme nivå som tidlig på 1970-tallet. På 70-tallet dominerte én hovedorganisasjon, LO, mens det i dag finnes flere hovedorganisasjoner i tillegg til LO. Dagens situasjon med flere hovedorganisasjoner kan innebære at arbeidsgivere oftere må forholde seg til flere hovedorganisasjoner med ulike synspunkter på samme arbeidsplass.

Organisasjonsgraden varierer betydelig mellom næringer og sektorer, jf. tabell 6.1. Det har vært en nedgang i organisasjonsgraden. Nedgangen i organisasjonsgraden blant arbeidstakere skyldes i hovedsak en nedgang i privat sektor, særlig innen privat vareproduksjon. Organisasjonsgraden innen offentlig sektor har holdt seg noenlunde stabil på et høyt nivå siden 1995.

Slik det framgår av tabell 6.2 henger organisasjonsgrad sammen med en rekke personkjenne-tegn. Organisasjonsgraden øker med alderen fram til aldersgruppen 50–64 år. Den er bare litt lavere blant arbeidstakere over 64 år enn for gruppen 50–64. I perioden 1998–2013 har organisasjonsgraden falt for alle aldersgrupper unntatt de mellom 16 og 29 år og de over 65 år.

Organisasjonsgraden er høyere blant kvinner. Den har sunket markant for menn siden 1998. En vesentlig del av forklaringen for kvinnes høyere organisasjonsgrad er at kvinner i større grad jobber i offentlig sektor. I privat sektor var kvinner i mindre grad organisert enn menn i 1998. Gapet har lukket seg over tid, ved at færre menn i privat sektor nå organiserer seg. I 2013 var organisasjonsgraden blant menn og kvinner i privat sektor nesten den samme. Blant menn har det også vært en nedgang i organisasjonsgraden i offentlig sektor fra 84 prosent i 1998 til 76 prosent i 2013.²

Organisasjonsgraden øker med utdanningsnivå og var i 2013 nesten dobbelt så høy blant personer med lang høyere utdanning sammenlignet med personer med bare grunnskole. Den generelle utviklingen med en nedgang i organisasjonsgrad finner vi imidlertid på alle utdan-

² Dette presenteres ikke i tabellen, men kan sees gjennom statistikken presentert i Nergaard (1999, 2014) og Nergaard og Stokke (2006, 2010).

Tabell 6.1 Organisasjonsgrad målt ved Arbeidskraftundersøkelsen. Privat sektor, offentlig sektor og i alt. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1995	1998	2001	2004	2008	2013
Privat sektor i alt	44	43	40	40	38	37
Privat vareproduksjon*	57	56	54	51	51	48
Privat tjenesteyting	36	35	33	35	33	33
Offentlig sektor i alt	80	83	81	81	80	79
Kommunal sektor	78	83	80	79	79	77
Statlig sektor	85	84	83	85	82	84
I alt	57	57	55	55	53	52
Antall observasjoner	10 971	9800	10 183	10 023	8 164	8 119

Kilde: Nergaard (2014)

Tabell 6.2 Organisasjonsgrad etter utvalgte personkjennetegn¹. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1998	2004	2008	2013
I alt	57	55	53	52
Alder				
16–24 år	23	18	25	24
25–29 år	49	43	45	50
30–34 år	57	50	50	51
35–39 år	61	55	56	54
40–49 år	67	65	59	54
50–64 år	69	70	67	64
65 år og mer	55	56	55	61
Kjønn				
Kvinner	60	59	60	58
Menn	55	51	47	46
Kvinner, privat sektor	37	36	37	35
Menn, privat sektor	46	42	39	38
Utdanning				
Grunnskole	49	40	35	34
VGO nivå 1	55	53	58	53
VGO nivå 2	54	50	50	47
U & H, lavere nivå	65	64	65	62
U & H, høyere nivå	76	73	69	70
Yrke				
Lederyrker/akademikeryrker	-	61	62	64
Høyskoleyrker	-	65	63	51
Kontor- og kundeserviceyrker	-	47	42	41
Salg, service, omsorg	-	45	45	43
Operatør/håndverkeryrker	-	53	48	46
Yrker uten krav til utdanning	-	43	40	38

¹ Resultatene fra 2. kvartal i 1998, 2004, 3. kvartal i 2008 og 4. kvartal 2013. Resultater etter yrke ikke tilgjengelig for 1998.
Kilde: Nergaard (1999, 2014), Nergaard og Stokke (2006, 2010)

ningsnivåer. Forskjellene i organisasjonsgrad etter utdanningsnivå gjenspeiles også i forskjeller i organisasjonsgrad mellom yrkesgrupper. Organisasjonsgraden er høyest blant arbeidstakere innenfor høyskole-, akademiker- og lederyrker og lavest blant personer med yrker uten krav til høyere utdanning. Fra 2004 til 2013 ser vi en nedgang i organisasjonsgrad blant alle yrkesgrupper bortsett fra blant ledere. Tabell 6.3 viser at ansatte som jobber kort deltid i mindre grad er organisert enn heltidsansatte, mens deltidsansatte med lang deltid skiller seg lite fra heltidsansatte. Dersom vi kun ser på dem som angir å være hovedsakelig

yrkesaktive, finner vi at forskjeller i organisasjonsgraden mellom personer med heltid, kort deltid og lang deltid er mindre. For gruppen «hovedsakelig ikke yrkesaktiv», som inkluderer for eksempel studenter eller pensjonister, er organisasjonsgraden mye lavere. En langt mindre andel av de midlertidige ansatte er organiserte, og organisasjonsgraden stiger jo lenger arbeidstakerne har vært ansatt hos arbeidsgiver.

Organisasjonsgraden varierer også etter virksomhetsstørrelse. Tabell 6.4 viser at organisasjonsgraden blant de ansatte er mer enn dobbelt så høy i de største bedriftene (200 eller flere

Tabell 6.3 Organisasjonsgrad etter trekk ved arbeidsforholdet. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1998	2004	2008	2013
I alt	57	55	53	52
Arbeidstid				
Heltid	60	58	55	55
Lang deltid	59	57	56	55
Kort deltid	37	33	36	33
Hovedtilknytning				
Yrkesaktiv	61	58	56	54
Hovedsakelig ikke yrkesaktiv	20	19	22	21
Arbeidstid/hovedtilknytning				
Heltid	60	58	55	55
Lang deltid / hovedsakelig yrkesaktiv	62	62	60	57
Kort deltid / hovedsakelig yrkesaktiv	60	53	57	47
Ansettelsesform				
Fast ansatt	59	57	55	53
Midlertidig ansatt	39	33	36	38
Ansiennitet hos arbeidsgiver				
Under 4 eller 6 måneder ¹	30	26		
Fra 4 eller 6 måneder ¹ – ett år	39	28		
Under ett år			36	34
1–2 år	44	40	41	40
3–4 år	51	49	49	47
5–9 år	64	58	58	56
10 år og mer	75	74	71	69

¹ Grensen er uklar på grunn av ulike intervju tidspunkter innenfor kvartalet til undersøkelsen. Resultatene fra 2. kvartal i 1998, 2004, 3. kvartal i 2008 og 4. kvartal 2013. Kilde: Nergaard (1999, 2014), Nergaard og Stokke (2006, 2010).

ansatte) sammenliknet med de minste (under fem eller seks ansatte). Det har vært en utvikling med en klar nedgang i organisasjonsgrad for alle bedriftsgrupper unntatt de aller minste med en til fire ansatte siden 1998.

Næringsinndelingen som er blitt brukt i forbindelse med analyser av organisasjonsgrad har endret seg over tid, og det er derfor ikke mulig å studere utviklingen i organisasjonsgrad etter næring. Tabell 6.5 viser hvordan organisasjonsgraden varierte mellom ulike næringer i 2013. I og med at organisasjonsgraden generelt er høyere i offentlig sektor, er det ikke overraskende at organisasjonsgraden er høyest i næringer dominert av offentlig sektor. Vi ser at engros- og detaljhandel samt overnattings- og serveringsvirksomhet har

laveste andel organiserte, rundt 22–23 prosent. I industri, olje og bergverk er organisasjonsgraden mer enn dobbelt så høy, rundt 55 prosent.

Organisasjonsgrad blant innvandrere

Norge har opplevd stor arbeidsinnvandring siden den første EØS-utvidelsen i Øst-Europa i 2004. Andelen innvandrere blant de sysselsatte i Norge har økt betraktelig. Basert på registerdata om organisasjonsgrad ser vi at organisasjonsgraden er lavere blant innvandrere enn blant personer som ikke er innvandrere, jf. figur 6.2.³ Innvandrere fra de nye EØS-landene i Øst-Europa ser ut til å ha lavest organisasjonsgrad. Figur 6.3 viser imidlertid at organisasjonsgraden øker med botid.

Tabell 6.4 Organisasjonsgrad etter bedriftsstørrelse. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1998	2004	2008	2013
1–4 ansatte ¹	27	25	26	28
5–9 ansatte ¹	38	36	32	32
10–19 ansatte	49	45	43	46
20–49 ansatte	61	57	57	55
50–99 ansatte	67	63	62	61
100–199 ansatte	70	64	64	61
200 ansatte eller flere	75	74	71	69

¹ Grensene oppgis ved 5 og 6 ansatte for undersøkelsen i 1998 og 2004. Resultatene fra 2. kvartal i 1998, 2004, 3. kvartal i 2008 og 4. kvartal 2013. Kilde: Nergaard (1999, 2014), Nergaard og Stokke (2006, 2010)

Den lavere organisasjonsgraden blant innvandrere fra EØS-land i Øst-Europa kan dermed til dels henge sammen med lavere gjennomsnittlig botid for denne gruppen. En videre forklaring kan være at mange av disse jobber i bygg- og anleggsnæringen, hvor organisasjonsgraden generelt er forholdsvis lav (se tabell 6.5). Innvan-

drere kan bare forklare en del av nedgangen i organisasjonsgrad totalt i Norge siden 1996, men kan være en viktig forklaring på nedgangen i enkelte næringer med stor arbeidsinnvandring de siste ti årene.⁴

³ Nergaard, K., E. Barth og H. Dale-Olsen (2015): Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? Søkelys på arbeidslivet, 32 (1-2), 91-110.

⁴ Nergaard, K., E. Barth og H. Dale-Olsen (2015): Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? Søkelys på arbeidslivet, 32 (1-2), 91-110.

Tabell 6.5 Organisasjonsgrad etter næring. 3. kvartal 2013. Prosent

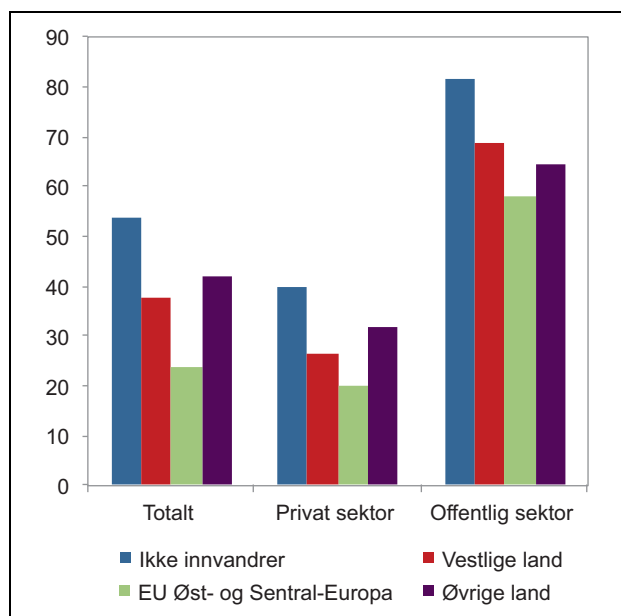
Offentlig administrasjon	81
Helsetjenester	82
Undervisning	80
Sosialtjenester	64
Industri, olje, bergverk	55
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	58
Transport og lagring	55
Kultur og annen tjenesteyting	38
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	35
Informasjon og kommunikasjon	38
Bygg, anlegg, elektrisitet og kraft	39
Forretningsmessig tjenesteyting og fast eiendom	28
Overnattings- og serveringsvirksomhet	23
Jordbruk, skogbruk og fiske	(-) ¹
Engroshandel	22
Detaljhandel	23
I alt	52

¹ Usikre tall, på grunn av for få observasjoner. Kilde: Nergaard (2014)

Tabell 6.6 Tariffavtaledekning etter sektor. Arbeidstakere dekket av tariffavtale. Prosent

	1998	2004	2005	2008	2012	2013
Privat sektor i alt	63	60	59	59	54	58
Privat vareproduksjon (inkludert primærnæringer)	71	63	64	65	58	62
Privat tjenesteyting	58	58	56	55	52	56
Offentlig sektor	100	100	100	100	100	100
Total	77	74	73	74	71	73
N (privat sektor)	6 000	6 238	6 911	4 955	4 192	5 015

Kilde: Nergaard (2014)



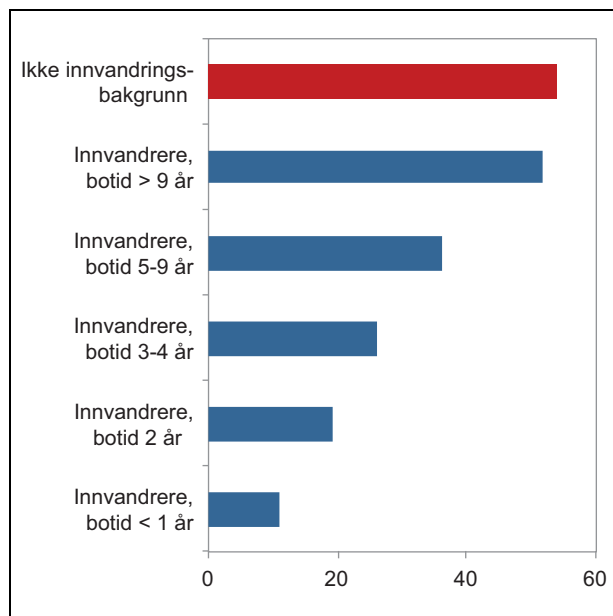
Figur 6.2 Organisasjonsgrad etter innvandringsbakgrunn. 2012. Prosent. Registerbaserte tall

Kilde: Nergaard, K., E. Barth og H. Dale-Olsen (2015), Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? Søkelys på arbeidslivet, 32 (1–2), 91–110.

6.2.2 Tariffavtaledekning

Tariffavtaledekningen angir andelen arbeidstakere som er dekket av tariffavtale. Dekningsgraden vil kunne være høyere enn organisasjonsgraden. Uorganiserte arbeidstakere på arbeidsplasser med tariffavtale vil også kunne omfattes av tariffavtalenes bestemmelser så fremt de er i en stillingskategori som dekkes av tariffavtalen, jf. omtale i punkt 3.2.3.

I offentlig sektor er de alle fleste arbeidstakere dekket av tariffavtale. Avtaledekningen i privat sektor beregnes ut fra arbeidstakeres svar i spørreundersøkelser. Tallene i privat sektor er dermed noe usikre.



Figur 6.3 Organisasjonsgrad etter botid. 2012. Prosent. Registerbaserte tall

Kilde: Nergaard, K., E. Barth og H. Dale-Olsen (2015): Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? Søkelys på arbeidslivet, 32 (1–2), 91–110.

Tabell 6.6 viser utviklingen i avtaledekning basert på utvalgte Arbeidskraftundersøkelser siden sent på 1990-tallet.⁵ Med 100 prosent avtaledekning i offentlig sektor ligger avtaledekningen totalt sett på rundt 70 prosent i Norge. Avtaledekningen har falt noe fra 1998 til 2013. Nedgangen i avtaledekning har i hovedsak skjedd innen privat vareproduksjon, men også i noen grad innen privat tjenesteyting.

Tabell 6.7 viser at forholdet mellom tariffavtaledekning i privat sektor og utdanning og yrke

⁵ Tabell 6.6 er basert på personer som oppgir svar (og som ikke svarer «vet ikke») om tariffavtaledekning i Arbeidskraftundersøkelsen. Andel som oppgir «vet ikke» ligger på cirka 2-4 prosent av de spurte, se Nergaard (1999, 2014) og Nergaard og Stokke (2006, 2010).

Tabell 6.7 Andel arbeidstakere med tariffavtale etter utdanning og yrke. Privat sektor. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1998	2004	2008	2013
Utdanning				
Grunnskole	69	64	63	64
VGO nivå 1	67	64	61	58
VGO nivå 2	67	64	61	62
U & H, lavere nivå	52	48	52	49
U & H, høyere nivå	45	38	42	45
Yrke				
Lederyrker/akademikeryrker	–	36	39	42
Høyskoleyrker	–	52	54	52
Kontor- og kundeserviceyrker	–	61	60	61
Salg, service, omsorg	–	69	63	69
Operatør/håndverkeryrker	–	70	68	68
Yrker uten krav til utdanning	–	69	64	69

Resultatene fra 2. kvartal i 1998, 2004, 3. kvartal i 2008 og 4. kvartal 2013. Resultater etter yrke ikke tilgjengelig for 1998.

Kilde: Nergaard (1999, 2014), Nergaard og Stokke (2006, 2010)

langt på vei er det motsatte av det vi så for organisasjonsgrad (se tabell 6.2). Tariffavtaledekning er høyest blant de lavest utdannede arbeidstakere i privat sektor og lavest blant de høyest utdannede.

Avtaledekning er høyest blant yrker uten krav til utdanning, salg-, service- og omsorgsyrker og blant operatører og håndverkere. Innenfor disse yrkesgruppene har det gjennom lang tid vært vanlig med tariffavtaler. Forekomsten av slike avtaler er om lag den samme som før, selv om det i en del av disse næringene er færre arbeidstakere som er organiserte i disse yrkene i dag.

I forskningen som foreligger vises det til at spørreundersøkelser blant arbeidstakere kan overdrive tariffavtaledekningen i deler av tjeneste-

sektoren. En forklaring som trekkes fram er at det har vært tradisjon for at lønnsattsene i tariffavtalene innenfor eksempel varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet legges til grunn også i bedrifter uten tariffavtale. Det samme gjelder for mindre bedrifter innen bygg og anlegg. Mange arbeidstakere vil kunne oppfatte at de er dekket, uten at det formelt er slik.

Tariffavtaledekningen er betydelig høyere i større bedrifter, jf. tabell 6.8. Det har imidlertid vært en klar nedgang i tariffavtaledekning blant større bedrifter siden 1998. Vi ser også en nedgang i tariffdekningen for alle andre grupper bedrifter bortsett fra de aller minste med 1–5

Tabell 6.8 Andel arbeidstakere med tariffavtale etter bedriftsstørrelse. Privat sektor. 1998, 2004, 2008, 2013. Prosent

	1998	2004	2008	2013
1–5 ansatte	35	31	32	35
6–9 ansatte	55	49	47	49
10–19 ansatte	60	56	58	59
20–49 ansatte	66	61	63	61
50–99 ansatte	72	71	62	60
100–199 ansatte	73	69	69	63
200 ansatte eller flere	79	76	73	67

Resultatene fra 2. kvartal i 1998, 2004, 3. kvartal i 2008 og 4. kvartal 2013.

Kilde: Nergaard (1999, 2014), Nergaard og Stokke (2006, 2010)

ansatte. Bildet er med andre ord svært likt det vi ser i forbindelse med organisasjonsgrad.

Det er også stor variasjon i avtaledekningen mellom næringer i privat sektor, jf. tabell 6.9. Et klart flertall av de ansatte i en næring kan være dekket av en tariffavtale til tross for at organisasjonsgraden i næringen er lav.

6.2.3 Ordninger for medbestemmelse og medvirkning

I den norske arbeidslivsmodellen finnes det ulike ordninger for medbestemmelse eller medvirkning fra arbeidstakere eller deres representanter på virksomhetsnivå. Ordningene for medbestemmelse omtales og etableres ofte i hovedavtalene mellom hovedorganisasjonene, men ordninger kan også etableres uavhengig av tariffavtale.

EU-direktivet om informasjon og konsultasjon (direktiv 2001/EF) omtaler krav til konsultasjon og informasjon og gjelder også i virksomheter uten tariffavtaler. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven kapittel 8.

Medbestemmelsesordninger skal etableres på arbeidsmiljøområdet. Ifølge § 7-1 skal det i virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelse-

Tabell 6.9 Andel arbeidstakere med tariffavtale etter næring. Privat sektor. 2013. Prosent

Privat undervisning, helse og sosial	73
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	70
Industri, olje, bergverk	68
Transport og lagring	68
Detaljhandel	65
Overnattings- og serveringsvirksomhet	59
Bygg, anlegg, el og kraft	54
Kultur og annen tjenesteyting	53
Forretningsmessig tjenesteyting og fast eiendom	53
Engroshandel	40
Informasjon og kommunikasjon	38
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	35
Jordbruk, skogbruk og fiske	(-) ¹
I alt	58

¹ Usikre tall på grunn av for få observasjoner.
Kilde: Nergaard (2014)

Tabell 6.10 Organer for medbestemmelse. 2003 og 2012. Andel virksomheter og andel av de sysselsatte. Prosent

	2003	2012
Virksomheter		
I alt	69	62
Privat sektor	62	52
Offentlig sektor	83	82
Sysselsetting		
I alt	83	78
Privat sektor	79	73
Offentlig sektor	90	87

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 og 2012, gjengitt i Barth & Nergaard (2015)

tjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomheter med mellom 20 og 50 arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn 50 arbeidstakere. Gjennom deltakelse i planlegging av verne- og miljøarbeid i virksomheten og ved å følge med på utviklingen i arbeidsmiljøet, skal arbeidsmiljøutvalget bidra til å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø i virksomhetene. Andre former for medbestemmelse kan også være lovpålagt, for eksempel gjennom aksjeloven.

Ifølge Arbeids- og bedriftsundersøkelsen fra 2012 oppga om lag halvparten av virksomhetene i privat sektor og om lag 80 prosent i offentlig sektor at de hadde en eller annen form for samarbeidsutvalg som innebar regelmessig kontakt mellom ledelse og ansatte i bedriften.⁶ 87 prosent av offentlig ansatte jobbet i virksomheter med slike organer mot 73 prosent i private virksomheter. Det har vært en nedgang i andel sysselsatte og andel virksomheter med slik medbestemmelse siden 2003, særlig i privat sektor, se tabell 6.10.

Andel virksomheter som oppgir å ha organer for medbestemmelse øker med størrelsen på virksomheten. Forskjellene mellom privat og offentlig sektor er mindre for større virksomheter (50 eller flere ansatte). Større virksomheter oppgir å ha høyere møtehyppighet for medbestemmelsesorganene, noe som tyder på noe større kapasitet for behandling av relevante saker. Når man kontrolle-

⁶ Barth, E. og Nergaard, K. (2015): Kollektive partsforhold: Status quo eller endring?, i Dale-Olsen, H. (red.), Norsk arbeidsliv i turbulente tider, Oslo: Gyldendal Norsk forlag.

rer for en rekke videre kjennetegn ved virksomhetene i tillegg til størrelse, ser vi at medbestemmelse i slike former er mer vanlig i virksomheter med høyere organisasjonsgrad blant de ansatte og blant dem med lokale lønnsforhandlinger.⁷

Ifølge § 6-1 skal det ved hver virksomhet som går inn under loven velges verneombud. Ved virksomhet med mindre enn 10 arbeidstakere kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten.

§ 7-2 inneholder regler om de konkrete oppgavene til arbeidsmiljøutvalget. Arbeidsmiljøutvalget skal blant annet behandle helse- og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger. I samsvar med § 6-2 skal verneombudet ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Dette inkluderer arbeidstidsordninger i likhet med alle andre forhold som kan ha betydning for arbeidstakerne, men det er ikke angitt sær-

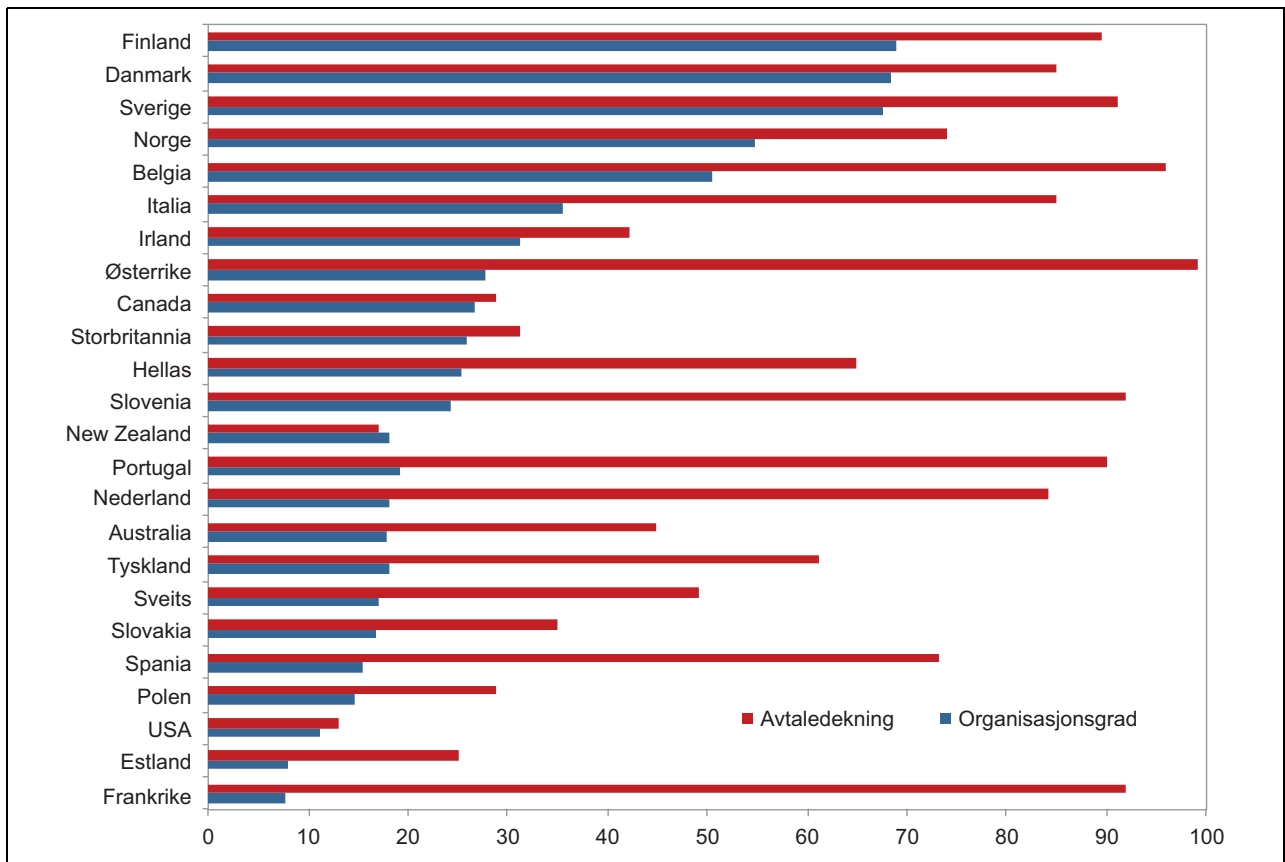
skilte oppgaver for verneombudet i forbindelse med arbeidstidsbestemmelsene.

6.2.4 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i internasjonal sammenligning

I internasjonal sammenligning er både organisasjonsgrad og avtaledekning i Norge høyere enn i de fleste andre OECD-land, men lavere sammenlignet med de andre nordiske landene, jf. figur 6.4. Det er imidlertid ingen nær sammenheng mellom organisasjonsgrad og avtaledekning på tvers av land. Land som Frankrike, Portugal, Nederland, Slovenia og Østerrike har høy avtaledekning, men lav organisasjonsgrad. Dette skyldes ulike institusjonelle mekanismer i landene som fører til at tariffavtalene gjøres gjeldende for alle arbeidstakere i noen eller mange deler av økonomien.

De nordiske landene kjennetegnes generelt av både høy organisasjonsgrad og høy avtaledekning. Norge skiller seg noe ut ved at vi har relativt høy organisasjonsgrad, men bare middels høy tariffavtaledekning. Bruk av allmenngjøring har økt de siste årene i Norge, men bedrifter uten avtale er ikke forpliktet til å følge arbeidstidsbe-

⁷ Barth og Nergaard (2015).



Figur 6.4 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i utvalgte OECD-land. Prosent

Kilde: OECD (2014), gjengitt i Nergaard (2014)

stemmelsene i tariffavtalene. Norsk allmengjøring gjelder oftest minstelønnssetser.

6.3 Arbeidstidsordninger med avtalebaserte unntak fra hovedreglene i loven – hvordan blir de til?

Et spørsmål nært knyttet til arbeidstid, organisasjonsgrad og tariffdekning er hvordan arbeidstidsordninger fastsettes i virksomhetene og hva slags typer avtaler og dispensasjoner som benyttes. Framgangsmåtene for å oppnå ulike former for unntak fra hovedbestemmelsene om arbeidstid vil variere i ulike næringer og virksomheter, og siden mange avtaler inngås på lokalt eller individuelt nivå, er det vanskelig å få fullstendig oversikt over framgangsmåter og de spesifikke utfordringene i alle deler av økonomien. Dette avsnittet baserer seg på ulike kilder som gir innsikt i hvordan avtaleadgangen brukes og hvordan partene går fram for å oppnå lokal eller sentral avtale.

6.3.1 Tall fra arbeidsgruppe med partene i arbeidslivet

En kartlegging gjennomført av en arbeidsgruppe med partene og daværende Arbeidsdepartementet i 2013 viste at det var i overkant av 1300 avtaler om unntak fra arbeidstidsreglene inngått med fagforeninger med innstillingsrett.

Dette er ikke en fullstendig opptelling, men gir et øyeblikksbilde på hvordan avtaleadgangen brukes i praksis.

I NHO-området var det om lag 850 avtaler som ble inngått i løpet av 2012. De fleste gjaldt langpendlere og anleggsarbeidere. I KS-området var det om lag 350 avtaler. Disse avtalene er inngått på ulike nivåer, og det er stor variasjon i innhold og størrelse. De fleste dreier seg om lange vakter. I Spekter-området var det om lag 80 avtaler, som stort sett dreier seg om lange vakter og døgnvakter. I tillegg har Spekter Legeforeningens avtaler som omfatter alle helseforetakene og rundt 10.500 leger. I det statlige tariffområdet var det 90 avtaler. Dette var for eksempel langvakter for fengsler og ulike arbeidstidsordninger for underliggende etater på barne- og familieområdet og på samferdsels- og beredskapsområdet.

6.3.2 Unntak gjennom tariffavtale med fagforeninger med innstillingsrett

En Fafo-rapport fra 2010 gjennomgår praksisen knyttet til muligheten for unntak fra hovedreglene

i arbeidstidskapitlet ved tariffavtale med fagforeninger med innstillingsrett (mer enn 10.000 medlemmer).⁸ Rapporten er i hovedsak basert på omfattende intervjuer med både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i utvalgte, store tariffområder. Organisasjonene stilte også et omfattende skriftlig materiale til disposisjon i form av statistikk, protokoller og avtaletekster. Følgende tariffområder ble dekket av undersøkelsen:

- Norsk sykepleierforbund – KS HTA
- Norsk sykepleierforbund – Spekter HF (4 og 10)
- LO Stat – Staten
- LO Stat – Spekter 1–10
- Fagforbundet – KS HTA
- Fagforbundet – Spekter (4 og 10)
- Deler av tariffområdene til Fellesforbundet – Norsk industri / BNL:
 - Verkstedoverenskomsten
 - Fellesoverenskomsten for byggfag

Disse tariffområdene er alle viktige i Norge, både med tanke på antall arbeidstakere og som normsettende i norsk arbeidsliv. Offentlig sektor er sterkt overrepresentert i rapporten. Privat tjenesteyting er svakt representert. Ingen tariffavtaler med YS eller Akademikere inngår i analysen.

Bare en liten andel av forslag til avtaler om unntak avslås sentralt av fagforeningene. Grundig (for-) arbeid angis ofte av både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som en del av forklaringen for gjennomgående lave andeler avslag. Flere av hovedorganisasjonene har utformet eller formidler klare retningslinjer som sørger for at mange av de viktigste prinsippene fra sentralt hold ivaretas lokalt, før saken sendes videre til behandling og godkjenning sentralt. Slike retningslinjer eller hovedprinsipper er også ofte kjente eller lett tilgjengelige for arbeidsgivere.

Samtidig pekte rapporten på at undersøkelsen ikke kunne få oversikt over antallet ønskede avtalesforslag som ikke blir fremmet. Kjente, restriktive holdninger fra hovedsammenslutninger nevnes i noen sammenhenger eksplisitt som årsak til dette. Det finnes også rammeavtaler som utformes fra sentralt hold og som gir rom for å utarbeide lokale avtaler innenfor visse rammer uten videre forhandlinger. Dette forekommer hovedsakelig i tilfeller hvor det er et behov for noen typer tilpasninger som kan være etterspurt i mange

⁸ Stokke, T.A., Ø.M. Berge og A.A. Seip (2010): Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven, Fafo-rapport 2010:42.

ulike virksomheter, mens hvor detaljene rundt en lokal avtale kan tenkes å variere noe.

Krav om økonomisk kompensasjon for å inngå avtale om arbeidstidsordninger som gjør unntak fra hovedreglene i loven, går igjen som tema i flere av tariffområdene som omtales i rapporten, men er ikke vanlig i alle tariffavtalene. KS bekrefter for eksempel at særskilt økonomisk kompensasjon ikke er særlig framtreddende i deres diskusjoner med Fagforbundet innenfor helse- og omsorgssektoren. Rapporten konkluderer mer generelt med at økonomiske kompensasjonskrav ofte ikke er sterke eller framtreddende i mange tariffområder i offentlig sektor.

Alle partene gir klart uttrykk for sterk vektlegging av de ansattes helse og velferd i vurderingen av ulike arbeidstidsordninger, og det foreslås ofte tidsbegrensning av ordningene og medisinsk vurdering av de ansatte som en del av avtalene for å kunne fange opp mulige ugunstige helse- eller sosiale effekter. Innenfor helse- og omsorgssektoren blir det nevnt av fagforeningene at arbeidstakerne legger stor vekt på hensyn til brukerne (pasientene). Fagforeningene påpeker at denne lojaliteten kan føre til situasjoner hvor hensyn til brukerne kommer i konflikt med arbeidstakernes egen helse og velferd.

I noen tilfeller opplever fagforeningene at deres vurderinger fra sentralt hold avviker fra synet til de ansatte eller tillitsvalgte lokalt.

6.3.3 Unntak gjennom individuelle og lokale avtaler

En Fafo-rapport fra 2013⁹ gir en oversikt over omfanget av individuelle og lokale avtaler med unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet, samt om virksomhetene benytter slik lokal avtale eller søker dispensasjon fra Arbeidstilsynet.

Rapporten er blant annet basert på en spørreundersøkelse av et representativt utvalg av virksomheter som ble gjennomført i februar 2013.¹⁰ Innenfor privat vareproduksjon oppga 64 prosent av virksomhetene at de ikke hadde arbeidstidsordninger med skift, turnus eller gjennomsnittsberegning. I privat tjenesteproduksjon og i gruppen med offentlig sektor og privat helse med mer var det litt under halvparten (henholdsvis 46 og 49 prosent) som ikke hadde slike ordninger.

Blant virksomhetene som oppga å ha skift-, turnus-, eller annen arbeidstidsordning med arbeid utover ordinær arbeidstid eller innarbeidingsordning var unntak fra hviletidsbestemmelsene mer utbredt blant bedrifter med 50 eller flere ansatte (37 prosent) enn blant virksomhetene med færre ansatte (27 prosent).

Når virksomhetene ble spurt hvor lett eller vanskelig det var å få til en avtale med lokal fagforening om unntak fra hviletidsbestemmelsene, var det få som sa at det var ganske eller svært vanskelig. Dette utgjorde 9 prosent blant virksomhetene med mer enn 50 ansatte og bare 2 prosent blant de mindre virksomhetene.

Unntak fra hviletidsbestemmelsene forutsetter avtale med tillitsvalgte. Det er likevel mange virksomheter med unntak fra hviletidsbestemmelsene som har inngått individuelle avtaler med enkelte arbeidstakere eller ikke inngått avtale i det hele tatt. Dette kan tyde på at noen virksomheter ikke kjenner godt nok til loven på dette området.

Når virksomhetene ble spurt om det var vanskelig å få til en avtale med lokal fagforening om gjennomsnittsberegning, var det få som svarte at det var ganske eller svært vanskelig, 9 prosent blant virksomhetene med mer enn 50 ansatte og fire prosent blant de mindre virksomhetene.

Både unntak fra hviletidsbestemmelsene og gjennomsnittsberegning reguleres i hovedsak gjennom avtale med fagforeningene enten lokalt eller sentralt blant større virksomheter i privat sektor og i offentlig sektor. Individuelle avtaler med den enkelte arbeidstaker ser ut til å være mer utbredt i virksomheter i privat sektor. Under 30 prosent av virksomhetene som oppga å ha unntak fra bestemmelsene sier at de hadde fått samtykke fra Arbeidstilsynet.

Arbeid rundt avtaleinngåelse i de åtte virksomhetene som ble nærmere undersøkt gjennom samtaler og intervjuer med arbeidsgivere, tillitsvalgte og andre avdekker allikevel en rekke tilfeller med betydelige utfordringer knyttet til avtaleinngåelse lokalt. Slike utfordringer kom tydelig fram i helseforetak og i kommunene i forbindelse med avtale om turnusarbeid med søn- og helligdagsarbeid. Det ble også avdekket utfordringer med samkjøring av sentrale og lokale ordninger innenfor verftsindustrien.

Rapporten peker på at arbeidsgivere innenfor sykehussektoren og ved verftene opplevde at arbeidstakerorganisasjonene prøvde å fremme andre interesser utover vernehensyn i forbindelse med avtaler om unntak, mens arbeidstakersiden anså det som både riktig og nødvendig at kompensasjon inngikk i diskusjoner rundt ubekvem

⁹ Seip, A.A., R.K. Andersen, K. Nergaard og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid og fleksibilitet, Fafo-rapport 2013:46.

¹⁰ Virksomheter med fem eller flere ansatte i privatsektor og 10 eller flere ansatte i offentlig sektor.

arbeidstid. Arbeidsgivere både fra verftene og i helse- og omsorgssektoren ga uttrykk for et ønske om at Arbeidstilsynet kunne fungere som ankeinstans i tilfeller hvor det er vanskelig å oppnå enighet.

6.3.4 Partenes syn på mulighetene for å avtale unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet

Utvalget har mottatt informasjon fra partene gjennom møter og skriftlige innspill om hvilke erfaringer partene selv har med lovens system for unntak.

Arbeidstakersiden har i hovedsak gitt uttrykk for at de er fornøyd med hvordan regelverket knyttet til avtaler om unntak var organisert fram til lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2015. LO påpeker at daværende arbeidstidsregulering bygget opp om et organisert arbeidsliv, noe som er grunnleggende i den norske eller nordiske modellen.

Organisasjonene på arbeidsgiversiden trekker imidlertid fram ulike vanskeligheter knyttet til mulighetene for å inngå avtaler om arbeidstidsordninger med unntak fra hovedreglene om arbeidstid.

Virke påpeker at virksomheter uten tariffavtale har liten fleksibilitet for å avtale unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Ifølge Virke ligger tariffavtaledekning blant deres medlemsvirksomheter, som i stor grad består av mindre bedrifter, på om lag 25 prosent. Lav organisasjonsgrad blant de ansatte kan være en av grunnene til at virksomheter ikke har tariffavtale og dermed heller ikke kan inngå annet enn individuelle avtaler om unntak. Virke mener at dagens lovregulering er komplisert, at rammene for individuelle avtaler om unntak er for små og at individuelle avtaler gene-

relt er for tungvinte. Dette betyr at særlig mindre bedrifter kan oppleve manglende fleksibilitet i tilpasningen av arbeidstidsordninger.

Både NHO og Spekter tar opp generelle vanskeligheter knyttet til balansen mellom arbeidsgivere og fagforeninger med innstillingsrett i tilfeller med vidtgående unntak. Ifølge NHO får ofte lønn og arbeidstid hovedrollen i slike forhandlinger framfor sentrale helse- og sikkerhetsmessige hensyn. NHO ønsker å beholde reglene om partenes avtaleadgang, men mener at regelverket bør endres for å minske hva arbeidsgiverne opplever som en skjevhet i maktbalansen. Spekter beskriver også at slike forhandlinger knyttet til et aspekt av arbeidstidsorganiseringen (for eksempel arbeid annenhver helg) ofte kobles opp mot andre aspekter av arbeidstidens organisering (godkjenning av arbeidsplan), noe som vanskeliggjør inngåelsen av avtale om unntak.

KS og Spekter framhever at mange forhandlinger om arbeidstid handler om ordninger (skift/turnus, nattarbeid, og så videre) som er nødvendig for den vanlige driften i virksomhetene, det vil si at normalsituasjonen i mange tilfeller krever særskilte avtaler. De mener at loven bør gjøres mer fleksibel slik at det som er normalsituasjonen for mange virksomheter vil være omfattet av lovens normalrammer og ikke kreve særskilt avtale.

KS beskriver også andre forhold som gjør det vanskelig å komme fram til gode avtaler. I noen tilfeller er arbeidsgiver nødt til å inngå avtaler med mange ulike organisasjoner, som hver for seg kan stille ulike krav. KS påpeker videre at dispensasjoner fra Arbeidstilsynet ofte er av forholdsvis kort varighet og at virksomheter dermed ikke kan basere seg på slike dispensasjoner for vanlig drift over tid.

Kapittel 7

Forskning om arbeidstid – arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet

7.1 Innledning

Arbeidsplassen er en viktig arena i menneskers liv, og er i tillegg til å bidra til inntekt og økonomisk sikkerhet en vesentlig arena for sosialisering og selvrealisering. Det å være i arbeid er en av de variablene som samvarierer sterkest med god helse. Dette skyldes dels at det er personer med i utgangspunktet god helse som i hovedsak tar del i arbeidslivet, men også at det å være i arbeid i seg selv bidrar til trivsel og opprettholdelse av god helse, gitt at arbeidsforholdene er gode. Arbeidstidsforhold og samspillet med helse er en del av dette større bildet.

Studier av lykke og tilfredshet bekrefter at yrkesaktivitet også henger nært sammen med folks tilfredshet med livet. I henhold til en større undersøkelse i regi av Eurostat våren 2015, var personer under utdanning de som i snitt var mest lykkelige. Men nesten like lykkelig som studentene var de som er i jobb. Minst lykkelig var de arbeidsløse. I henhold til Eurostats tall var nesten halvparten av de arbeidsløse lite tilfreds med livet.¹

I Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) «Faktabok om arbeidsmiljø og helse» fremgår det at norske yrkesaktive er blant de yrkesaktive i verden som trives best og er mest motiverte på jobb, og 9 av 10 yrkesaktive oppgir å være fornøyde eller svært fornøyde i sitt arbeid. I Norge har vi gode arbeidsforhold og god helse, og utviklingen ser ut til å gå i en positiv retning. Norske yrkesaktive er også blant dem i Europa som i størst grad rapporterer at arbeidstiden er godt tilpasset familielivet og sosiale forpliktelser. Fleksitid og forutsigbarhet er trekk ved det norske arbeidsmarkedet som regnes som fordelaktig for balansen mellom arbeid og familien.²

Arbeidstiden, og når på døgnet vi jobber, påvirker samfunnet og enkeltindivider i svært stor grad. Valg av arbeidstider foretas på bakgrunn av kultur, lover og regler, føringer fra arbeidsgivere og arbeidstakere – alt avhengig av sammenheng og situasjon. Samtidig påvirkes vi av et utall ulike faktorer i arbeidsliv, samfunn og privatliv, som sammen med arvelige egenskaper bidrar til helse eller uhelse. Mellom disse faktorene er det ofte et komplisert samspill. I det følgende gjør vi rede for forskning og analyser av forholdet mellom arbeidstid på den ene siden og helse, familieliv, levekår på den annen side. Endelig berører vi et siste forskningsområde hva angår arbeidstid, nemlig sammenhengen mellom arbeidstid og produktivitet.

7.2 Forskning om arbeidstid og helse

Arbeidsmiljø og -helse er et bredt og sammensatt fagområde, hvor også arbeidstidsforhold spiller en vesentlig rolle. Arbeidsmiljø er nært knyttet til arbeidets utførelse, og hvordan arbeidet er organisert og tilrettelagt for å sikre et best mulig resultat over tid. Det finnes solid kunnskap om arbeidsforhold som øker risikoen for arbeidsrelatert uhelse, sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

Forebyggende arbeid på dette området handler om å utvikle et arbeidsmiljø hvor slike risikoforhold minimeres, og integreres i arbeidsprosessen på en effektiv måte som over tid gir bærekraft og produktivitet, i kombinasjon med faktorer som er dokumentert helsefremmende eller beskyttende. Et godt arbeidsmiljø kjennetegnes ved at arbeidet er organisert på en bærekraftig måte, som sikrer kombinasjon av effektivitet og håndterbar risiko. Det vises til Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) ved Statens

¹ Se http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_in_Europe_-_facts_and_views_-_overall_life_satisfaction.

² Aagestad, C. (2012): Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning, STAMI-rapport nr. 7, 2012.

arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) sin «Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015» for en oversikt over kjente risiko- og beskyttende faktorer i arbeidslivet, samt en oversikt over risikobildet og arbeidsmiljøtilstanden i norsk arbeidsliv.

Det finnes solid kunnskap om arbeidstidsordninger og risiko for skadelige helsevirkninger og for feilhandlinger, skader og ulykker. Like fullt er det vanskelig utfra denne forskningen å fastsette absolutte grenser for når risikoen blir for stor eller uhåndterbar. Dette skyldes blant annet at betydningen av arbeidstid både kan økes og modereres i et samspill av faktorer på individ-, samfunns- og virksomhetsnivå.

Sentralt i en risikoforståelse av arbeidstidsordninger og helse står selve innholdet i arbeidet. Arbeidstidsdimensjonen må derfor sees i sammenheng med hva man faktisk gjør i arbeidstiden og hvordan arbeidet er organisert. Slike forhold kan både være forebyggende og forverrende i et risikoperspektiv, og det finnes god dokumentasjon på at dette varierer mellom land, bransjer, yrker og også virksomheter. Arbeidstider og skiftarbeid kan påvirke helse og funksjonsevne gjennom flere kanaler:

- (I) Forstyrrelse av biologiske døgnrytmer
- (II) Søvnmangel

- (III) Utfordringer av å arbeide om kvelden eller natten for familieliv og private aktiviteter.

Alle tre typer mekanismer påvirker psykologiske og biologiske funksjoner. I hvilken grad disse funksjonene påvirkes varierer mellom individer, og også sett i forhold til arbeidets innhold og organisering. Lokale risikovurderinger som grunnlag for utforming av arbeidstidsordninger og organiseringen av arbeidet innenfor disse rammer ser således ut til å være et viktig fundament for et bærekraftig arbeidsliv som fremmer god helse.

STAMI har i 2008 og 2014³ samlet, gjennomgått og kvalitetsvurdert relevant publisert internasjonal vitenskapelig litteratur på området arbeidstid, sikkerhet og helse. Disse kunnskapsgjennomgangene er basert på flere hundre medisinske fagfellebedømte vitenskapelige studier.

STAMI gjennomførte dette arbeidet i en systematisk-kritisk kontekst, hvor både studienes interne (metodologisk) og eksterne (generell gyldighet) validitet ble kritisk vurdert og vektet. Kun de studier som møtte de strenge inklusjonskriteriene knyttet til både intern og ekstern validitet ble

³ Lie m.fl. (2014): Arbeidstid og helse – oppdatering av en systematisk litteraturstudie, STAMI-rapport nr. 1, 2014.

Boks 7.1 Arbeidstidsordninger

Overtid og lange arbeidsdager

Overtid er et fenomen som indikerer at en jobber mer enn planlagt arbeidstid. Planlagt arbeidstid kan også variere, og lange arbeidsdager eller lange arbeidsøkter er begreper som brukes når planlagt arbeidstid er lenger enn 8 timer.

Skift og turnus

I norsk arbeidsliv brukes begrepet skiftarbeid om arbeidstidsordninger der arbeidstakere på omgang arbeider om dagen, om kvelden eller om natten, etter bestemte arbeidsplaner. Karakteristisk for skift er at arbeidstakere følger sine skiftlag og at den enkelte arbeider like mange timer på hvert skift i løpet av en fastsatt periode. Dette er derfor vanligst i industrien.

Begrepet turnusarbeid brukes om ordninger der det vanligvis er et noe mindre dekningsbehov om natten enn om dagen og eventuelt kvelden. Turnus har derfor en annen type regelmessighet. Turnusbegrepet brukes således i stor

grad i helsevesenet. Turnusarbeid inkluderer et relativt stort mangfold av arbeidstidsordninger, der noen arbeider bare natt, mens andre arbeider varierende skift.

Skillet mellom skift og turnus er et særnorsk fenomen, og lite relevant når en ser på internasjonal litteratur som vanligvis omtaler alle slike arbeidstidsordninger som «shift work».

Skiftrotasjon

Skiftordninger blir ofte beskrevet som foroverroterende eller bakover-roterende. Et foroverroterende system er et skiftsystem der morgenskift etterfølges av ettermiddagsskift og deretter nattskift. Det kalles også å rotere med klokka. I et bakover-roterende (mot-klokka) system er rekkefølgen nattskift, ettermiddagsskift og deretter morgenskift. Rotasjonshastigheten kan være hurtig eller langsom. Hurtigst rotasjon har man når man ikke jobber mer enn ett morgenskift, ett kveldsskift og så videre etter hverandre. Langsom rotasjon kan for eksempel være én uke med hver skift-type.

omtalt i rapportene og vektlagt i dens konklusjoner. STAMI finner at rapportens hovedkonklusjoner er i samsvar med lignende kunnskapsoppsummeringer fra land som er sammenlignbare med Norge. Risikoforhold som omtales i dette kapitlet er i hovedsak basert på kunnskapsoppsummeringene fra STAMI, og peker på de hovedtrekk og -retninger den samlede kunnskapsfronten på området angir.

7.2.1 Arbeidstidsordninger og helse

Forskning over lang tid har vist at særlig arbeidstidsordninger som skiftarbeid, nattarbeid og lange arbeidstider kan innebære store helsebelastninger, samt øke risikoen for arbeidsskader og ulykker. Risikoøkninger er særlig knyttet til følgende forhold:

- mange påfølgende skift
- mange påfølgende nattskift
- få hviletimer mellom skift
- skiftrotasjon mot klokka
- lange arbeidsøkter
- mange timer per uke.

Det er likevel vanskelig å trekke ut eksakte grenser for hva som medfører en helserisiko fra den foreliggende internasjonale litteraturen, da arbeidstidsforholdene som tidligere nevnt må sees i sammenheng med arbeidets innhold og organisering, og hvor det er velkjent at det er variasjoner mellom både land, bransjer, yrker og virksomheter. Videre er det avgjørende hvor lenge arbeidstakeren har vært i den aktuelle arbeidstidsordningen, samt hyppighetene på eksempelvis de kjente risikofaktorer som er nevnt ovenfor.

En annen faktor som også må tas hensyn til er at det i et godt arbeidsmarked vil være en selektert gruppe av arbeidstakere som søker seg til arbeid med spesielle arbeidstidsordninger, og de blant disse som opplever utfordringer knyttet til arbeidstidsordningene ofte slutter relativt raskt. Dette kan gjøre at eventuelle helseutfall på gruppenivå blir underestimert ved at det er kun de arbeidstakerne som kan synes takle belastningene best som blir inkludert i studiene. Enkeltstudier på dette området kan derfor peke i litt forskjellige retninger. STAMI understreker at nettopp derfor er det viktig å gjennomføre kunnskapsoppsummeringer på dette feltet i en systematisk-kritisk tradisjon, hvor overordnede faktorer og hovedretninger identifiseres. På tvers av nasjonale arbeidstidsreguleringer, arbeidsmiljøstandarder og andre lokale forskjeller er det internasjonal vitenskapelig konsensus om at nattarbeid,

arbeidsdager utover 12 timer og skiftarbeid med rotasjon mot klokka er særlig forbundet med forhøyet helse- og ulykkesrisiko.

Arbeidstidens sosiale konsekvenser er også særlig viktige, spesielt for familieliv. Arbeidstidsordninger med lange arbeidsperioder har vanligvis utvidede friperioder, som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Noen studier tyder på at friperiodene kan kompensere for ulempene ved de utvidede arbeidsperiodene, men her peker STAMI på at det er fortsatt forsknings- og kunnskapsbehov.

Hvorvidt en praktisering av arbeidstidsordninger som er forbundet med forhøyet helse- eller sikkerhetsrisiko vil kunne medføre helseproblemer eller sikkerhetsutfordringer for den enkelte ansatte er en sammensatt problemstilling. Forhold ved selve arbeidet og individuelle forhold spiller inn. Generelt gode arbeidsmiljøforhold kan i noen tilfeller bidra til at risikopotensialer ikke realiseres, eksempelvis hvor mye innflytelse og kontroll arbeidstakerne har når det gjelder rammen for og utførelse av arbeidet. Enkeltstudier har vist til at fleksible løsninger og innflytelse på egen arbeidstid og -innhold ser ut til å kunne redusere omfanget av negative virkninger av arbeid utenfor normalarbeidsdagen.⁴

Sikkerhet, skader og ulykkesrisiko

Søvnmangel påvirker funksjon og sikkerhet, og det er sterke holdepunkter for at både lange arbeidsøkter, nattarbeid og roterende skift påvirker risikoen for skader og ulykker i arbeidslivet. Kognitive funksjoner i form av årvåkenhet, evne til å bearbeide informasjon, evne til å fatte beslutninger, evne til hukommelse (arbeidshukommelse), samt evne til problemløsning rammes ved langvarig våkenhet. Dette underbygges av observasjoner av økt risiko for unnlatelser og feilhandlinger ved arbeid utover normal arbeidstid. Studier indikerer at økt risiko kan påvises ved arbeid utover åtte timer per dag, men effekten er tydeligere ved arbeidsøkter utover ti timer og tydeligst ved økter over 12 timer. I slike tilfeller er det studier som viser en dobling av ulykkesrisikoen.

Døgnrytmer (circadiane rytmer) regulerer våkenhet og følgelig kognitive funksjoner, og en rekke kroppslige funksjoner. Døgnrytmen gjør at arbeid i nattfasen øker risiko for unnlatelser og feil. Roterende skiftarbeid øker risikoen mer enn

⁴ Harma, M. (2006): Workhours in relation to work stress, recovery and health. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* 32(6), s. 163–179.

nattskift, med bakover-roterende skift som den mest uheldige ordningen. Roterende skiftarbeid gir kroppen begrensede muligheter til å nullstille døgnrytmen da man jobber og sover til stadig endrede tider. Skiftordninger som roterer bakover er dokumentert å være verre sammenliknet med de som roterer forover, med hensyn til både helse, søvnkvalitet og hjem/arbeid-konflikt.

Det er i tillegg dokumentert at overtid i seg selv er relatert til større risiko for feilhandlinger og ulykker i arbeidet. Det er også kjent at risikoen for feilhandlinger øker mer enn proporsjonalt med økningen av varigheten av arbeidsdagen. Funnene til nå tilsier at risikoen øker med 50 prosent ved ti timers skift sammenliknet med åtte timer, og med 100 prosent ved 12 timers skift sammenliknet med åtte timer.

Lange arbeidsøkter, nattarbeid og roterende skiftordninger må alltid vurderes i sammenheng med arbeidets innhold og kontekst, da eksponeringer under arbeidet, det vil si den påvirkningen man utsettes for, har betydning for risiko for feilhandlinger og ulykker. I følge levekårsundersøkelsene til SSB utfører om lag én av fire i Norge arbeidsoppgaver der de mesteparten av tiden kan sette eget eller andres liv i fare ved feilhandlinger. I noen yrkesgrupper, som sykepleiere, operatører og sjåførere, gjelder dette mer enn halvparten av arbeidstakerne.

Helseplager og sykdom

Det er godt dokumentert at både lange arbeidsuker (> 55–60 t/uke) og skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdom og død som følge av dette. Skift- og nattarbeid er funnet å øke risikoen for diabetes, som også er assosiert med hjerte- og karsykdom. Det er også gode holdepunkter for at lange arbeidsøkter kan øke risikoen for hyppighet og dødelighet av hjerte- og karsykdommer.

Forskningslitteraturen konkluderer nokså entydig med at et skiftsystem som roterer forover er bedre enn et som roterer bakover for helse og søvnkvalitet, selv om begge roteringsordninger er forbundet med forhøyet helserisiko. Særlig i forbindelse med lange nattskift ser det ut til å være helt avgjørende med lange hvilepauser, og tilstrekkelig antall hviletimer før skiftet for å kunne forbygge sykdom. Videre viser flere studier at risikoen for innsovningsvansker og for lite søvn er fordoblet ved arbeidsuker med 55 timer eller mer versus arbeidsuker med 35–40 timer. Risikoen øker også med gjentatte lange skift. Daglig og ukentlig overtid i kombinasjon med lange arbeids-

økter øker risikoen for tretthet, hvilket er en risikofaktor for utvikling av mildere psykiske lidelser.

Lang arbeidstid er påvist å være assosiert med lettere psykiske plager, og det er dokumentert at risikoen for depresjon øker ved lange arbeidsdager og -uker, og forsterkes ytterligere hvis det ofte jobbes lange uker. Lange arbeidsdager ser også ut til å øke subjektiv rapportering av muskelskjelettplager. Skift- og nattarbeid i kombinasjon med lav innflytelse på egen arbeidstid ser ut til å bidra til dårligere mental helse. Sykemeldingsdiagnose er en viktig kilde til å identifisere mulige risikofaktorer i arbeidsmiljøet. Muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser utgjorde nærmere 60 prosent av sykefraværsdagsverkene i 2014.

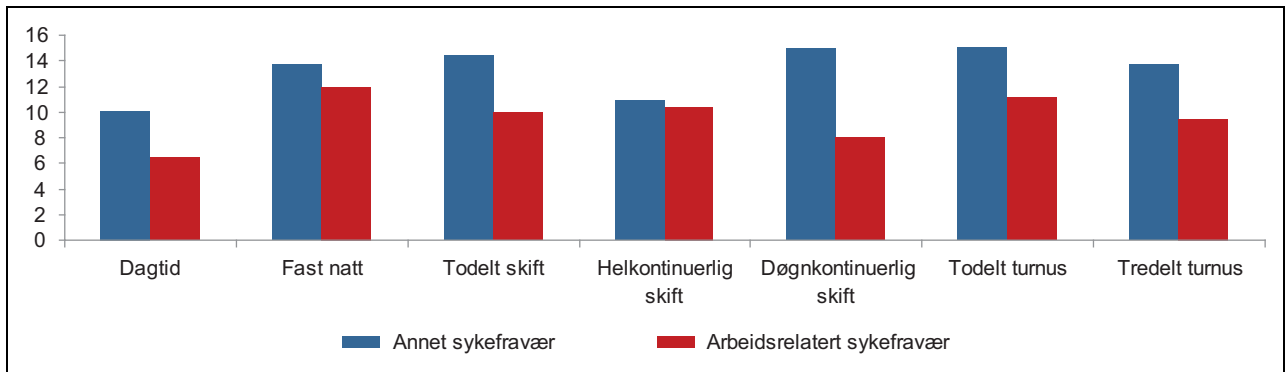
Brystkreft er den mest studerte kreftformen i sammenheng med skift- og nattarbeid. Nye studier viser økt brystkreftisiko blant kvinner som har jobbet mange år i skiftordninger med mange netter i strekk. Det er også enkelte studier av sammenhengen mellom skiftarbeid og andre kreftformer, eksempelvis prostatakreft. Resultatene fra disse studiene varierer, og det foreligger så langt ikke internasjonal konsensus om årsakssammenhenger mellom skift- og nattarbeid og disse kreftformene. Det pågår flere internasjonale studier om dette temaet. Det er videre funnet en sammenheng mellom både lange arbeidstider og skiftarbeid og risiko for lav fødselsvekt, men det er ikke påvist at lang arbeidstid kan påvirke tendensen til komplikasjoner under svangerskapet.

7.2.2 Arbeidstid og sykefravær

Sammenhengen mellom noen former for arbeidstidsordninger og helseutfall gir grunn til å forvente en sammenheng mellom belastende arbeidstidsordninger og ulike former for sykefravær.

Olsen og Dahl (2010) undersøker blant annet forholdet mellom arbeidstidsordninger og sykefravær i Norge basert på SSBs Levekårsundersøkelse fra 2003. Forfatterne viser at forskningen på forholdet mellom arbeidstid og sykefravær er begrenset internasjonalt, med bare få studier som dokumenterer en viss sammenheng mellom skift/turnusordninger og høyere (langtids-)sykefravær.

I den norske analysen skiller det mellom fire typer arbeidstidsordninger ut ifra om arbeidet skjer utelukkende på dagtid innenfor tidsrommet klokken 06.00–18.00 og om arbeidstakeren har noen form for fleksibel arbeidstidsordning. Utfallet som studeres er sykefravær over to uker. Analysen kontrollerer for yrke og en rekke kjennetegn ved arbeidstakerne og arbeidsplassene. Fun-



Figur 7.1 Prosentandel med arbeidsrelatert og annet sykefravær etter ulike typer arbeidstidsordninger. 2006

Kilde: Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse (LKU), NOU 2008: 17.

nene viser at sykefraværet er høyere for menn med arbeidstid utenom ordinær dagtid og uten fleksibilitet enn for menn med arbeid på dagtid uten fleksibilitet. En tilsvarende sammenheng ble ikke avdekket for kvinner.

Skift/turnusutvalget (NOU 2008: 17) presenterte også flere relevante funn om sammenhengen mellom ulike arbeidstidsordninger og sykefravær over 14 dager med Levekårsundersøkelsen fra 2006 som kilde. Det ble skilt mellom ulike typer sykefravær: arbeidsrelaterte sykefravær og annet sykefravær. Arbeidsrelatert sykefravær ble definert ut ifra om den spurte selv mente fraværet var forårsaket av helseproblemer som helt eller delvis skyldtes jobben.

Figur 7.1 viser at alle de ulike formene for natt-, skift- og turnusarbeid henger sammen med høyere andel sykefravær enn hva arbeid på dagtid gjør. Andel arbeidsrelatert sykefravær er høyest for fast nattarbeid, mens andelen annet fravær er høyest for døgnskift og todelt turnus. Det er små forskjeller i sykefravær blant personer som jobber todelt skift, todelt turnus og tredelt turnus.

7.2.3 Kunnskapsbehov

På arbeidstidsfeltet er kunnskapsgrunnlaget basert på et stort antall fagfellebedømte medisinske vitenskapelige artikler fra internasjonale verdensledende forskningsmiljøer på feltet, som i ettertid er kvalitetssikret og samtolket med hensyn på både intern og ekstern validitet. På basis av dette er det etablert noen retningsangivende risikofaktorer og grove grenser for når helseskadelige effekter av arbeidstidsordninger inntreffer.

I tillegg besitter mange av de enkelte parter, bransjer og virksomheter god empirisk erfaring om hvilke arbeidstidsordninger som har vist seg

bærekraftige på lokalt nivå, som også er grunnlag for de sentrale og lokale avtaler som er inngått på arbeidstidsområdet i Norge. Like fullt ser det ut til å være behov for mer kunnskap på området. Særlig er det kunnskapsbehov knyttet til bedre karakterisering av spesifikke arbeidstidsforhold sett opp mot relevante helseeffekter, i kombinasjon med bedre beskrivelser av arbeidets reelle innhold og organisering. For eksempel er det variasjon i hvordan lang arbeidstid er blitt definert og hva slags utfall som er vurdert i flere av studiene på området. Derfor kan det fortsatt være foreliggende risikoforhold som så langt ikke er avdekket, på samme måte som forebyggende og beskyttende faktorer ikke fullt ut er identifisert.

Videre har de fleste land forskjellige arbeidstidsreguleringer, og internt i ulike land er det et stort antall forskjellige lokale avtaler som regulerer arbeidstidsordningene. Med dagens kunnskapsnivå gjør dette, sammen med en rekke samspillende variabler, både på individ-, samfunns-, og virksomhetsnivå, at absolutte grenser for når det oppstår ugunstige helse- og sikkerhetseffekter ikke vil være entydige på individnivå, og heller ikke fullt ut entydige på gruppenivå. Risikoforhold som omtales i dette kapittelet er i hovedsak basert på kunnskapsoppsummeringene fra STAMI, og peker på de hovedtrekk og -retninger den samlede internasjonale kunnskapsfronten på området angir.

I Norge, hvor vi er kjent for et generelt godt utviklet arbeidsmiljø, er det spesielt behov for bedre kunnskap om sammenhengen mellom arbeids- og arbeidsmiljøforhold og arbeidstidsbelastninger, samt om arbeidstidsordninger med lange arbeidsperioder med utvidede friperioder, som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Dette er krevende studier å gjennomføre som vil kreve lang oppfølgingstid.

7.3 Arbeidstid, familieliv og levekår

Blant norske yrkesaktive sier ni av ti at de får til en god balanse mellom arbeid og familie-/privatliv.⁵ Av Levekårsundersøkelsen fra 2013 går det frem at kun 13,4 prosent av de yrkesaktive opplever at kravene på jobben går utover privatlivet nokså ofte eller svært ofte.

Fleksibel og forutsigbar arbeidstid, kortere arbeidsuker og høy forekomst av deltidsarbeid er karakteristiske trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Disse faktorene kan alle være fordelaktige for balansen mellom jobb og familie-/privatliv. Tilfredshet med balansen mellom jobb og privatliv er et veldig viktig aspekt ved folks trivsel og tilfredshet med livet.⁶

Balansering av tid til jobb, partner, barn og fritid kan imidlertid skape tidskonflikter og dilemmaer. I hvilken grad man opplever god balanse mellom arbeid og privatliv, avhenger både av familietype (eneforsørger/delforsørger og antall barn) og foreldrenes arbeidssituasjon. Av arbeidsrelaterte faktorer er arbeidstidens plassering og tilretteleggelse av stor betydning for balansen mellom arbeid og privatliv.

7.3.1 Perspektiver på tid, krav og arbeidspress

Ofte står mengden av tid som kan disponeres til ulike sysler i fokus, altså de kvantitative sidene ved tid i fokus. 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.⁷

Både familiens samlede arbeidstid og arbeidstidsordninger, reisevei til og fra jobb, samt familiesituasjonen vil kunne virke inn på om man klarer å tilpasse kravene på jobben til privatlivet. Av Levekårsundersøkelsen fra 2013 går det frem at kun 13,4 prosent av de yrkesaktive opplever at kravene på jobben går utover privatlivet nokså ofte eller svært ofte. Tar man med dem som av og til opplever dette, er andelen 37 prosent. Opplevelsen av at kravene på jobben går ut over privatlivet,

er noe mer utbredt i yrkesgrupper som kjennetegnes av lange arbeidsuker og arbeid på tidspunkt som ikke er lett å forene med hjemme- og familieliv.⁸

Arbeidstidens innhold eller kvalitet har også betydning for opplevelsen av tid, blant annet for hva man orker når man kommer hjem fra jobb. Høye jobbkraav kombinert med liten mulighet til å styre egen arbeidshverdag kan øke risikoen for helseplager og ulykker.⁹ I 2013 oppga om lag 16 prosent sysselsatte at de befant seg i en arbeidssituasjon kjennetegnet av høye jobbkraav i kombinasjon med lav jobbkontroll. Denne kombinasjonen er mer utbredt blant kvinner (22 prosent) enn menn (11 prosent) og i den yngste aldersgruppen (17–24 år) hos begge kjønn. Høye jobbkraav og lav jobbkontroll er særlig utbredt i helse- og omsorgsykker og i servitør- og kundeserviceyrker.

En del opplever at arbeidslivet navigerer i økende grad etter verdier som effektivitet, lønnsomhet og konkurransedyktighet, og det er økende produksjonskraav. Høye jobbkraav kan bli en utfordring ved høy intensitet over lengre tid slik at pustehullene i arbeidsdagen tettes, men samtidig er et visst press og nye utfordringer også en viktig del av det som for mange arbeidstakere virker motiverende i jobben.^{10 11} I 2013 oppga omlag 61 prosent, det vil si over 1 500 000 sysselsatte, at de opplever høye jobbkraav i form av stor arbeidsmengde og høyt tempo. Oppfatning av høye jobbkraav er mer utbredt blant kvinner (65 prosent) enn menn (57 prosent) og i aldersgruppen 25–54 år hos begge kjønn. Oppfatningen av høye jobbkraav ser ut til å være utbredt blant mange yrkesaktive, både i ulike utdanningsgrupper og i ulike yrkesgrupper. Likevel ser det ut til å være noe mer utbredt i yrker med kraav til høyere utdanning, som sykepleiere, leger, ulike lederyrker, saksbehandlere og salgsagenter/meglere.¹²

7.3.2 Arbeidsøktens plassering på døgnet

Av arbeidsrelaterte faktorer er arbeidstidens plassering og tilretteleggelse av stor betydning for balansen mellom arbeid og privatliv. Flere studier viser at kvinner og menn som må arbeide utenom

⁵ Aagestad, C. (2012): Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning. STAMI-rapport nr. 7, 2012.

⁶ OECD (2013): How's life? Measuring Well-being, Paris: OECD Publishing.

⁷ Nicolaisen, H. (2012): Innarbeidingsordninger og familieliv – erfaringer fra helsesektoren og industrien, søkelys på arbeidslivet, 29: 224–241.

⁸ STAMI (2015): Faktaboka om arbeidsmiljø 2015, STAMI-rapport nr. 3, 2015.

⁹ STAMI-rapport nr. 3, 2015.

¹⁰ Ellingsæter, A.L. (2005): Tidsklemme – metafor for vår tid? Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 3, 2005.

¹¹ Faktaboka om arbeidsmiljø 2015, STAMI-rapport nr. 3, 2015.

¹² STAMI-rapport nr. 3, 2015.

normalarbeidsdagen, har større problemer med å kombinere arbeid og familie enn dem som arbeider innenfor normalarbeidsdagen. Arbeidstidsordninger som ligger utenfor normalarbeidsdagen kan resultere i fritid med begrenset verdi fordi den er ute av fase med kollektive tidsrytmer.¹³ Dette, å ikke ha nok tid til rett tid, ser ut til å være mest utbredt i yrker der tidsfleksibilitet er styrt av arbeidsgivers behov for økt fleksibilitet for kunder og brukere i service og pleiesektoren.¹⁴

En nordisk litteraturstudie fra 2007 som undersøker arbeidsøktens plassering på døgnet finner sterk støtte for at arbeid utenfor normalarbeidsdagen har en negativ innvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv.¹⁵ Dette knytter seg til konfliktnivå mellom arbeid og familie, tilfredshet hos familien, konflikter knyttet til hobbyer, samt tid til familie og egne sysler.

Samme konklusjonen finner vi i en tidligere norsk litteraturstudie gjort på oppdrag fra Norsk Sykepleierforbund.¹⁶ Studien konkluderer med at skiftarbeid påvirker sykepleieres sosiale liv negativt – direkte gjennom uregelmessige arbeidstider og indirekte gjennom påvirkning av søvnmønsteret.

Kvinner, spesielt med barn, føler i større grad enn menn at skift-, eller turnusarbeid påvirker balansen mellom arbeid og familie negativt.¹⁷ Dette kan knyttes til at kvinner tar et større ansvar for husarbeid og familieansvar enn menn.¹⁸ I tilknytning til omsorg for barn er det som oftest kvinner som enten reduserer arbeidstiden eller er hjemmearbeidende med barn.

Amerikanske studier viser at sannsynligheten for ekteskapeleg ustabilitet var seks ganger så høy for menn med skiftarbeid sammenlignet med dagarbeid. For kvinner var sannsynligheten tre ganger så høy.¹⁹ En annen studie finner i tillegg til økt

sannsynlighet for skilsmisse, at skiftarbeid også er assosiert med seksuelle problemer og problemer relatert til omsorg for barn.²⁰ På den annen side viser flere studier at skiftarbeidende fedre bruker mer tid med barna enn dagarbeidende fedre.²¹ Men studier viser også at arbeid utenfor normalarbeidsdagen ser ut til å ha en negativ innflytelse på barns prestasjoner og velbefinnende.²² For eksempel vises det til funn der barn av foreldre med kveldsarbeid får dårligere kognitiv stimulering enn andre barn. Dette gjaldt særlig barn der mødrene jobbet kveld.

Når det gjelder ulike typer skift- og turnusordninger og deres innvirkning på sosiale forhold, er det gjort færre studier. Men det antydes at ordninger som roterer framover er å foretrekke framfor ordninger som roterer bakover, og at permanente skift er å foretrekke framfor roterende skift.²³

Turnus- og skiftarbeidets negative følger for privatlivet har bidratt til ønsker om å finne løsningsalternativer som reduserer disse ulempene. Flere internasjonale studier viser at innflytelse på arbeidstiden i forbindelse med skiftende arbeidstid kan ha positiv innvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv.²⁴ Innflytelse gir blant annet større mulighet for å tilpasse arbeidshverdagen til familiens behov. På mange arbeidsplasser – særlig helseinstitusjoner – er det derfor igangsatt ordninger som gir arbeidstakerne en viss innflytelse på egen turnusordning, noe som ofte betegnes som ønske-turnus.²⁵ En studie av danske lønnsnettverk konkluderer med at økt innflytelse på plassering av arbeidstiden har en positiv, men begrenset virkning, og bidrar kun til en moderat reduksjon av de negative konsekvensene av uregelmessig arbeidstid.²⁶

¹³ Normalarbeidsdagen er ikke en fast juridisk regulering, men defineres gjerne som 8-timers arbeidsdag innenfor ordinær dagtid mellom klokken 06–18.

¹⁴ Ellingsæter, A.L. (2005): Tidsklemme – metafor for vår tid? Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 3, 2005.

¹⁵ Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know?, TemaNord 2007: 607, København: Nordic Council of Ministers.

¹⁶ Bondevik, K. m.fl. (2006): Er helsemessige og sosiale konsekvenser av helkontinuerlig skiftarbeid og turnusarbeid forskjellige? En litteraturstudie. Seksjon for arbeidsmedisin, Universitetet i Bergen/ UNIFOB Rapport 1.

¹⁷ Kecklund, G. (2010): Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning. Stressforskningsrapport 322.

¹⁸ Bergene, A.C. m.fl. (2013): Norsk arbeidsliv 2013. Stabilitet og sårbarhet. YS Arbeidslivsbarometer. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Arbeidsforskningsinstituttet.

¹⁹ Presser, H.B. (2000): Nonstandard work schedules and marital instability. *Journal of Marriage and the Family*, 62, 93-110.

²⁰ White, L og Keith, B. (1990): The effect of shift work on the quality and stability of marital relations. *Journal of Marriage and the Family*, 52, 453-462.

²¹ Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know? TemaNord 2007:607 København: Nordic Council of Ministers.

²² STAMI-rapport nr. 3, 2015.

²³ Moen, S.E. m.fl. (2011): Sosiale og helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordninger i helse-, pleie- og omsorgssektoren. En litteraturstudie. Fafo-notat 2011:11.

²⁴ Aagestad, C. (2012): Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning. STAMI-rapport nr. 7, 2012.

²⁵ Moland, L.E. (2013): Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser. Fafo-rapport 2013:27.

²⁶ Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know? TemaNord 2007:607 København: Nordic Council of Ministers.

7.3.3 Lange og sammenpressede arbeidsøker

Lange arbeidsøker og overtid betyr mye for hvorvidt vi opplever konflikt mellom arbeids- og familielivet. Motsatt finner studier at det er en sammenheng mellom deltid og redusert arbeid/familiekonflikt, særlig for kvinner.²⁷

Blant tidligere studier som har sett på «sammenpressede arbeidsøker», det vil si uker med om lag 37,5 timers arbeidstid fordelt på vakter på 10–12 timer, talte funnene for at dette hadde ingen, eller positiv, effekt på søvnmønster, helse eller familieliv.²⁸ Nyere studier som omhandler såkalte alternative arbeidstidsordninger, blant annet langturnuser med intensive eller komprimerte arbeidsperioder og vakter opp mot 13 timer per døgn som avløses med lange friperioder, viser også til økt trivsel og bedre arbeidsmiljø, fornøyde brukere, samt mindre stress både på jobb og i privatlivet for arbeidstakerne.^{29 30 31} En viktig forutsetning for at disse arbeidstidsordningene lykkes, ser ut til å være arbeidstakernes innflytelse og medbestemmelse over egne arbeidsvilkår.

Blant studier som har undersøkt lange arbeidsøker, uker med mer enn 45 arbeidstimer, er det sterke holdepunkter for at arbeidstakerne opplever utfordringer knyttet til balansen mellom arbeid og privatliv målt ved økt konfliktnivå mellom arbeid og familie, tid til familie og egne sysler.^{32 33} Dette gjelder for studier der bare kvinner eller begge kjønn er inkludert. Enkelte studier som bare omfatter menn, finner ingen sammenheng mellom arbeidsperiodens lengde og påvirkning på balansen mellom arbeid og privatliv.

²⁷ STAMI (2015): Faktaboka om arbeidsmiljø 2015, STAMI-rapport nummer 3, 2015.

²⁸ Moen, S.E. m.fl. (2011): Sosiale og helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordninger i helse-, pleie- og omsorgssektoren. En litteraturstudie. Fafo-notat 2011:11.

²⁹ Olberg, D. og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer. Fafo-rapport 2013:17.

³⁰ Moland, L.E. og K. Bråthen (2012): Langturnus og hele stillinger i Bergen Kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke. Fafo-rapport 2012:60.

³¹ Engbråten, A.L. (2015): Fra skadebegrensning til tjenesteutvikling, Evaluering av langturnus i Lillevollen bofellesskap i Bodø kommune.

³² Caruso, C.C. m.fl. (2006): Long working hours, safety and health: Towards a national research agenda. American Journal of Industrial Medicine. Vol 49, Issue 11, p. 930–942.

³³ Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know? TemaNord 2007: 607, København: Nordic Council of Ministers.

7.3.4 Fleksibel arbeidstid

Fleksibel arbeidstid kan anses som et gode i arbeidslivet fordi det gir mulighet for å tilpasse arbeidstiden etter egne behov. Men bildet er ikke helt entydig.³⁴ Når arbeidstakeren selv kan påvirke sin arbeidstid, ser fleksibel arbeidstid ut til å virke positivt på opplevelsen av arbeid/familiekonflikt ved å legge til rette for familieliv. Flere studier av fleksible arbeidstidsordninger kobler dette til redusert stress og mindre sykefravær for arbeidstakeren.^{35 36}

Forskning gjort på tidsfleksibilitet i et likestilling- og arbeid-familie perspektiv finner imidlertid tydelige forskjeller på menn og kvinners bruk av tidsfleksibilitet i forhold til arbeid og familie. Ifølge disse studiene bruker kvinner fleksibiliteten til å ivareta familien/barna, mens menn bruker den til å fremme egne karrierehensyn.^{37 38} Økt fleksibilitet kan derfor også gjøre det vanskeligere for arbeidstakere med omsorgsforpliktelser og kan skape negative konsekvenser for kvinners karriere og for kjønnslikestilling på arbeidsplassen.^{39 40}

Fleksibiliteten kan også føre til grensene mellom arbeid og fritid/familie blir uklare, og skape spenninger i familien, særlig for kvinner. De skandinaviske landene har i større grad enn andre europeiske land hatt et mål om likestilt arbeid/omsorg der kvinner og menn skal være forholdsvis likt representert i lønnsarbeid og i ulønnet arbeid i hjemmet.⁴¹ Likevel er arbeidsdelingen fortsatt kjønnsdelt i Norge. Menn bruker riktig-

³⁴ Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know? TemaNord 2007: 607, København: Nordic Council of Ministers.

³⁵ Darr, W. og G. Johns (2008): Work strain, health and absenteeism, Journal of Occupational Health Psychology, 13: 293–318.

³⁶ Grzywacz, J.G., D.S. Carlson og S. Shulkin (2008): Schedule flexibility and stress: linking formal flexible arrangement and perceived flexibility to employee health, Work and Family, 11: 199–214.

³⁷ Boje, T.P. (2007): Welfare and work. The gendered organization of work and care in different European Countries. European Review 15 (3): 373–395.

³⁸ Gatrell, C.J. and C.L. Cooper (2008): Work-life balance: Working for whom?, European Journal of International Management, 2(1): 71–86.

³⁹ Eikhof, D.R. (2012): A double-edged sword: twenty-first century workplace trends and gender equality, Gender in Management: An International Journal, 27(1): 7–22.

⁴⁰ Lyng, S.T. og S. Halrynjo (2010): Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner, Tidsskrift for samfunnsforskning, 51(2): 249–275.

⁴¹ Nicolaisen, H. (2012): Innarbeidingsordninger og familieliv – erfaringer fra helsesektoren og industrien, søkelys på arbeidslivet, 29: 224–241.

nok mer tid på barnepass og husarbeid enn før, men kvinner gjør fortsatt mest. Kvinner kan derfor oppleve mer tidspress fordi de har større husarbeidsbyrde, fordi mange husholdsoppgaver ikke lar seg utsette, og fordi kvinner oftere har en rolle som koordinator av familiens aktiviteter.^{42 43}

7.4 Arbeidstid og produktivitet

Arbeidstidens lengde, organisering og plassering i løpet av døgnet, uken eller året kan påvirke produktiviteten gjennom virkninger på produktiviteten til de enkelte arbeidstakerne, men også gjennom hvordan bedriftene organiserer produksjonen og utnytter tilgjengelige ressurser. Det eksisterer ingen stor forskningslitteratur på sammenhengen mellom produktivitet og arbeidstid.

7.4.1 Arbeidstidens lengde og produktivitet

Hvilken type arbeidstidsordning som er mest produktiv, vil avhenge av arbeidsoppgavene og andre forhold knyttet til arbeidet. Ut ifra enkle samfunnsøkonomiske resonnementer kan en skissere noen viktige sammenhenger. I jobber som innebærer betydelige faste kostnader for den enkelte arbeidstaker, for eksempel til opplæring, informasjon og administrasjon, vil det vanligvis være mest produktivt med arbeidstakere som jobber fulltid.

I jobber som er slitsomme, eller der behovet for arbeidskraft er særlig høyt i mer kortvarige perioder, som bussjåfører i rushtiden, kan det være mest produktivt med kortere arbeidstid som er tilpasset arbeidskraftbehovet. I virksomheter der man bruker dyrt kapitalutstyr vil det være viktig å få høy brukstid på kapitalutstyret. Hvis det er behov for betydelig opplæring av de ansatte, vil det være mest produktivt med lang arbeidstid. Dette har tradisjonelt blitt anført som et argument for å tillate lange eller ubekvemme arbeidstider innen industri, men kan i like stor grad gjelde i forhold til effektiv utnyttelse av dyrt medisinsk utstyr eller andre former for dyre investeringer i både privat og offentlig sektor. Produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015: 1) framhever mulighetene for bedre ressursutnyttelse på dette området. Hvis opplæringsbehovet er min-

dre, kan man sikre høy brukstid på kapitalutstyret med mange ansatte istedenfor lang arbeidstid.

Tretthet og behov for søvn og hvile setter imidlertid fysiologiske begrensninger for hvor lenge og hvor effektivt arbeidstakere kan arbeide, og innebærer at produktiviteten vil være avtagende ved lang arbeidstid. Det er ikke opplagt hvor grensen går mellom økende eller avtagende gjennomsnittsproduktivitet knyttet til arbeidstid eller arbeidstidens organisering. Trolig er lengden på arbeidstiden som gir høyest gjennomsnittsproduktivitet forskjellig i ulike bransjer og yrker.

Pencavel (2014) beskriver hvordan analyser av enkeltbedrifter mot slutten av 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet bidro til en oppfatning av at svært lang arbeidstid ikke var produktiv.⁴⁴ I første halvdel av det 20. århundre ble det også gjennomført en rekke analyser etter oppdrag fra nasjonale myndigheter i USA som viste produktivitetsvirkninger av redusert arbeidstid. Slike analyser i både USA og andre land hadde trolig betydning for utviklingen av arbeidstidsreguleringer i de fleste utviklede landene de siste 50 årene.

Cette (2011) analyserer hvordan gjennomsnittlig arbeidstid i 18 (rike) OECD-land, inkludert Norge, henger sammen med arbeidsproduktivitet.⁴⁵ Analysen er basert på seks utvalgte år fra 1870 til 2005 og årlige data for tidsperioden 1950–2005. Arbeidstid på henholdsvis 1 825, 1 925 og 2 025 timer i året undersøkes, noe som tilsvarer henholdsvis 38, 40 og 42 gjennomsnittlige arbeidstimer for 48 arbeidsuker i året. Analysene tar også hensyn til at sysselsettingsratene var forskjellige i landene som ble undersøkt. Resultatene tyder på at produktiviteten av arbeidstid er avtagende ved de angitte nivåene, særlig for de to høyere nivåene: en økning i arbeidstid på 1 prosent ved 1 925- eller 2 025-timers arbeidstid henger sammen med en nedgang i produktivitet på henholdsvis 0,9 og 1 prosent. Resultatene må allikevel tolkes med varsomhet, da studien ikke kunne ta høyde for inntektseffekten av produktivitsvekst som skyldes andre forhold, det vil si at en del av velstandsøkning fra teknologisk utvikling muligens vil tas ut som økt fritid (reduert arbeidstid). Det blir dermed vanskelig å skille mellom årsak og virkning i analysen.

⁴² Vaage, O.F. (2012): Tidene skifter. Tidsbruk 1971–2010. Statistisk sentralbyrå.

⁴³ Holter, Ø.G., H. Svare og C. Egeland (2008): Likestilling og livskvalitet, AFI-rapport 1 2008.

⁴⁴ Pencavel, J. (2014) The productivity of working hours, IZA Discussion Paper No. 8129.

⁴⁵ Cette, G., S. Chang og M. Konte (2011): The decreasing returns on working time: an empirical analysis on panel country data, Applied Economics Letters, (18(7), 1677-1682.

Shepard og Clifton (2000) tar for seg sammenhengen mellom overtidsbruk og produktivitet i 18 industrinæringene i USA i perioden 1956–1991.⁴⁶ Analysene antyder at en økning i overtidstimer på 10 prosent hang sammen med en produktivitetsnedgang på cirka 2–4 prosent for de fleste næringene som ble undersøkt. Slike sterke, negative effekter var ikke tilstede for alle næringene, og de negative effektene som ble avdekket varierte en del mellom næringene.

Garnero et al (2014)⁴⁷ analyserer et mål på gjennomsnittlig produksjon i virksomhetene og relaterer dette til innslag av deltid vs. heltid. Studien finner at høyere innslag av deltid henger positivt sammen med gjennomsnittlig produksjon. De finner imidlertid ingen sammenheng mellom gjennomsnittlig lønnsnivå og deltidsinnslag i virksomhetene. Når de så konstruerer et mål på gjennomsnittlig produksjon i forhold til gjennomsnittlig lønn finner de dermed at deltid er lønnsom for bedriftene. Deltid er da lønnsom for bedriftene fordi de kan betale lavere lønn til deltidsarbeidende enn den høyere produktiviteten til deltidsarbeid skulle tilsi.

I en studie fra Fafø⁴⁸ gjort i deler av kommune- og helsesektoren pekes det på at større stillingsprosent kan føre med seg større eierskap til jobben og arbeidsoppgavene, samt bedre arbeidsmiljø. I disse virksomhetene fant man at å ha ansatte i større stillingsandeler ga bedre muligheter til å beholde verdifull kompetanse, mindre turnover og et bedre omdømme som arbeidsplass. I helse- og omsorgssektoren vil økt bruk av heltid ifølge studien kunne gi høyere kompetanse, og bidra til at brukerne får færre ansatte å forholde seg til, noe som kan gi kvalitetsforbedringer. Alt i alt peker dette i retning av at det er en positiv sammenheng mellom høyt innslag av heltidsstillinger og god drift.

Andre aspekter av måten arbeidstiden organiseres på kan også virke inn på forholdet mellom

arbeidstid og produktivitet. Dette kan gjelde for når arbeidstiden plasseres i løpet av et døgn, uke eller år eller om arbeidstakeren har noe fleksibilitet i forhold til hvor og når arbeidet gjennomføres.

En type arbeidstidsordning som har blitt hyppig diskutert er fleksibel arbeidstid. Her er det imidlertid viktig å skille mellom fleksible løsningsmåter som arbeidsgiveren bestemmer, og fleksible ordninger hvor arbeidstakere har noe kontroll over når arbeidstiden avvikles. Golden (2012) snakker om «variabel arbeidstid» når fleksibiliteten gjelder arbeidsgiverens disponering av arbeidstid og «fleksible ordninger» når noe kontroll over egen arbeidstid overlates til arbeidstakere.⁴⁹ Ifølge oversiktene i både Baltas et al (1999) og Golden (2012) finnes det en rekke fordeler med fleksible ordninger, og disse kan tenkes å være gunstige for produktiviteten⁵⁰. Fleksible ordninger kan gjøre det lettere for arbeidstakere å legge arbeidstimer til tider av døgnet når de er mest opplagte eller er minst utsatte for forstyrrelser. Dette henger sammen med den mer generelle innsikten at mer autonomi på jobb kan være gunstig for trivsel og derigjennom produktivitet. Fleksible ordninger kan i tillegg i noen grad veie opp for stress og andre eventuelle negative effekter av lang arbeidstid (Golden 2012).

En annen type arbeidstidsordning som har blitt mye omtalt er «komprimerte arbeidsuker», det vil si at ukentlige arbeidstimer fordeles over færre dager enn det som er vanlig. Dette kan tenkes å ha både positive og negative effekter på produktiviteten. Mulige ulemper knyttes opp mot lengre arbeidsøkter, mens mulige fordeler handler om større fleksibilitet og lavere kostnader knyttet til færre arbeidsøkter (eksempelvis reisekostnader eller oppstartskostnader). En meta-analyse fra 1999 (se Baltas et al (1999)) gir ikke grunnlag for å konkludere med at komprimerte arbeidsuker gir høyere produktivitet, men Golden (2012) påpeker at nyere studier antyder positive produktivitetseffekter av komprimerte arbeidsuker.

⁴⁶ Shepard, E. og T. Clifton (2000): Are longer hours reducing productivity in manufacturing? *International Journal of Manpower*, 21(7), 540–552.

⁴⁷ Garnero, A., S. Kampelmann og F. Rycx (2014): Part-time work, wages and productivity: evidence from Belgian matched panel data, *Industrial and Labor Relations Review*, 67(3), 926–954.

⁴⁸ Moland, L.E. (2015): Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet ufrivillig deltid, Fafø-rapport nr. 2015:25.

⁴⁹ Golden, L. (2012): The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper, *Conditions of Work and Employment Series No. 33*, ILO.

⁵⁰ Golden, L. (2012): The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper, *Conditions of Work and Employment Series No. 33*, ILO; Baltas, B.B., T.E. Briggs, J.W. Huff, J.A. Wright og G.A. Neuman (1999) Flexible and compressed workweek schedules: a meta-analysis of their effects on work-related criteria, *Journal of Applied Psychology*, 84(4), 496–513.

Kapittel 8

Brudd på arbeidstidsbestemmelsene

8.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å kartlegge brudd på arbeidstidsreguleringene i norsk arbeidsliv. *Utvalget* er bedt om å se på hvilke bestemmelser som brytes og hva som er de viktigste årsakene til bruddene.

Omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene er et viktig grunnlag for å vurdere hvordan arbeidsmiljøloven fungerer i praksis og i hvilken grad den etterlevs.

Ideelt sett hadde *utvalget* ønsket seg en fullstendig oversikt over alle brudd på arbeidstidsreguleringene i norsk arbeidsliv som grunnlag for analysen. Dette viste seg imidlertid ikke å være mulig. Statistisk sentralbyrå har ikke registerdata eller utvalgsdata som belyser dette. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet¹ gjennomfører risikobasert tilsyn. Det innebærer at de ikke har oversikter som kan benyttes til å analysere brudd i særlig grad. En annen mulig kilde for oversikt over brudd på arbeidstidsreguleringene er rettsapparatet, men heller ikke her fant *utvalget* at det er systematiserte oversikter. På ett vesentlig samfunnsområde – nemlig helseforetakene – fikk *utvalget* imidlertid tilgang til administrative og detaljerte data.

Med dette som bakgrunn besluttet *utvalget* å følge en tredelt strategi for å svare på mandatet. Det ble foretatt tre analyser basert på henholdsvis:

- data fra helseforetakene om brudd på arbeidstidsbestemmelsene
- en spørreundersøkelse blant norske virksomheter og tillitsvalgte i utvalgte fagforbund
- data fra Arbeidstilsynets register over reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene i 2014.

Arbeids- og sosialdepartementet ga på vegne av *utvalget* Fafo oppdrag om å gjøre undersøkelsene.

Nedenfor følger en oppsummering av hovedfunnene.²

I punkt 8.3 presenteres en analyse av brudd i helseforetakene. I punkt 8.4 presenteres resultater fra spørreundersøkelser blant virksomheter og tillitsvalgte. I punkt 8.5 omtales Arbeidstilsynets reaksjoner på arbeidstid.

8.2 Nærmere om metode og bakgrunn

Hovedhensikten med analysen til Fafo har vært å kartlegge mulige brudd på arbeidstidsreguleringene og hvilke bestemmelser i hvilke reguleringer som brytes.

Lovens arbeidstidskapittel inneholder blant annet bestemmelser om grenser for alminnelig arbeidstid og gjennomsnittsberegning, overtid, rett til arbeidsfri og pauser, samt bestemmelser om søndagsarbeid og nattarbeid. Arbeidsmiljøloven er ufravikelig, men unntak fra hovedreglene kan gjøres dersom loven uttrykkelig åpner for det. Det er adgang til å gjøre unntak fra de fleste bestemmelsene. Hvilke bestemmelser som kan fravikes og hvilke rammer som gjelder for slike fravik, avhenger av på hvilke nivå avtalene inngås (se omtale i kapittel 3).

Arbeidstid er det området innenfor arbeidsmiljøloven hvor lov og tariffavtaler i størst grad supplerer hverandre. Dette kan skje både ved at loven gir minstebestemmelser som utfylles av tariffavtalene, og ved at avtalepartene benytter seg av adgangen lovgiver har gitt dem til å gjøre unntak fra bestemmelsene gjennom tariffavtale. Kartlegging av om virksomheten bryter arbeidstidsbestemmelsene vil dermed måtte ta høyde for om bruddene faktisk gjelder lov, tariffavtale eller individuell avtale.

Når brudd på arbeidstidsbestemmelsene er tema, er det også kompliserende at enkelte grup-

¹ Petroleumstilsynet har blitt kontaktet og oppga at det kun har gitt ett pålegg på arbeidstidsbestemmelsene i perioden fra 2012 til 2014.

² Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015): Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene, Fafo-rapport 2015:47.

per er unntatt fra (sentrale deler av) arbeidstidskapitlet, det vil si har ledende eller særlig uavhengig stilling. Her reises med jevne mellomrom spørsmål om disse omfatter flere ansatte enn det som er meningen, og hvis ja, skulle denne gruppen arbeidstakere hatt annen arbeidstid enn det de faktisk har (overtidsbetaling, lengre hvileperioder og så videre). Dette temaet er belyst i kapittel 4.

I og med at arbeidstidsreguleringene er såpass detaljerte, kan det være vanskelig å kartlegge brudd på alle typer bestemmelser. Fafo foretok derfor en prioritering av hvilke bestemmelser som ble undersøkt. Følgende områder ble kartlagt:

- daglig og ukentlig alminnelig arbeidstid
- daglig og ukentlig alminnelig arbeidstid der det brukes gjennomsnittsberegning
- daglig og ukentlig arbeidsfri
- søndagsarbeid
- nattarbeid
- overtid.

Dette innebærer at det ikke ble undersøkt om det foreligger arbeidsplaner og om disse ble drøftet med arbeidstakernes tillitsvalgte. Når det gjelder overtidsbestemmelsen (§ 10-6) har Fafo valgt å undersøke grensene per uke og grensene per år. Øvrige bestemmelser i arbeidstidskapitlet er ikke undersøkt. Fafo påpeker at undersøkelsen ikke omhandlet hvor alvorlige eller helseskadelige overskridelsene på de ulike bestemmelsene er, kun om det er en overskridelse eller ikke.

8.3 Analyse av brudd på arbeidstidsbestemmelsene i helseforetakene

8.3.1 Innledning

I helseforetakene finnes det en rekke ulike arbeidstidsordninger avhengig av type stillingsgruppe (leger, pleiepersonell, drift- og støttedfunksjoner, administrative stillinger og så videre) og avdelingens driftstid. Blant pleiepersonell vil mange arbeide tredelt turnus. Men det benyttes også andre typer skift/turnus, inkludert vaktordninger som kan strekke seg over et døgn og mer.

Det inngås avtaler med tillitsvalgte om unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet både på sentralt og lokalt nivå. Hovedprinsipper for legenes arbeidstid legges for eksempel i avtaler på sentralt nivå mellom Den norske Lægeforening og Spektekter, men avtalen åpner også for avtaler på lavere nivå. For andre forbund inngås vanligvis avtalene om unntak fra hovedreglene med tillitsvalgte på et

noe lavere nivå (per helseforetak eller på hver enkelt enhet).

Følgende problemstillinger/spørsmål tas opp:

- Hvor ofte brytes arbeidstidsbestemmelsene og hva kjennetegner bruddene?
- Hvilke bestemmelser i loven blir brutt? Og hvordan forklares årsaken til at det ble et brudd?
- Er spesielle stillingsgrupper særlig utsatt?
- Hvor omfattende er avviket (målt ved timer over/under den aktuelle grensen)?
- Er det spesielle tidspunkt (ukedager, ferie og høytider) som er krevende i betydningen at vi finner mange brudd?
- Hvordan fordeler bruddene seg blant arbeidstakerne? Er det få eller mange som berøres i betydningen om bruddene fordeler seg noenlunde jevnt eller om det er et mindretall som peker seg ut med mange brudd?

Årsaken til at Fafo kan analysere brudd på arbeidstidsbestemmelsene i denne sektoren er at helseforetakene har administrative systemer for registrering av arbeidstid der mulige brudd på arbeidstidsbestemmelsene framkommer.³ Bruddene framkommer (genereres) automatisk når den enkeltes arbeidstid legges inn og kontrolleres for forhåndsdefinerte grenser for daglig og ukentlig arbeidstid mv., ifølge oppsatt arbeidsplan. Dermed kan Fafo benytte disse dataene til å beskrive både omfanget av brudd og hvilke bestemmelser som eventuelt brytes.

Det er viktig å understreke at det som systemet «produserer» er mulige brudd. De dataene Fafo har hatt tilgang til, har ikke gjennomgått kvalitetssikring i betydning av at den enkelte registrering er etterprøvd for å si om dette allikevel er innenfor bestemmelsene i lov og avtale. Automatikken i registreringssystemet innebærer at noen brudd likevel ikke er brudd i lovens forstand. Det vil være akutte situasjoner der grensene kan fravikes innenfor lovens unntaksbestemmelser, eller andre situasjoner der systemet ikke fanger opp at det ikke dreier seg om et brudd. Sistnevnte spenner fra at et bytte av to vakter innebærer at arbeidsplanen likevel går opp innenfor grensen for den ukentlige alminnelige arbeidstid ved gjennomsnittsberegning, til en vurdering av hvordan man skal fortolke de såkalte vernebestemmelsene i legeavtalen (er det å gå utover

³ Også andre virksomheter innen helsesektoren benytter slike systemer. For eksempel Trondheim kommune har data fra samme type administrativt system som mange av helseforetakene benytter.

disse et brudd eller ikke). I den grad betegnelsen brudd (og ikke mulige brudd) benyttes videre i den løpende teksten er det mulige brudd som er det faktiske forhold.

Legenes arbeidstidsbestemmelser er preget av at det er gitt omfattende muligheter for unntak fra lovens grenser gjennom sentral avtale. Det er krevende å tolke hvordan genererte brudd skal forstås for denne stillingsgruppen. I deler av analysen har Fafo derfor tatt ut legene og ser i stedet på disse isolert.

8.3.2 Data

Analysen av mulige brudd på arbeidstidsbestemmelsene er gjort med utgangspunkt i opplysninger fra tre av fire helseregioner for 2014. De tre er Helse Sør-Øst, Helse Vest og Helse Nord. Den siste av helseregionene (Helse Midt-Norge) har et annet arbeidsplansystem som innebærer at sammenlignbare data ikke er tilgjengelig innen tidsrammen for oppdraget til Fafo.

I Fafos rapport er det i hovedsak sett på nasjonale tall, det vil si for tre av fire helseregioner samlet. Men for enkelte av analysene har Fafo måttet avgrense seg til Helse Vest eller presenterer tall for hver helseregion. Helse Vest har mer detaljerte registreringer enn de øvrige to. I tilfeller der det er store variasjoner mellom helseregionene og dette påvirker forståelsen av data, kommenteres dette i teksten. Dataene som Fafo har fått tilgang til sier kun noe om hvilke grenser som anvendes i det enkelte tilfelle. Fafo peker på at de derfor ikke vet om dette skyldes at man ikke har forsøkt å oppnå avtale om kortere hvile eller om partene ikke er blitt enige i forhandlinger om alternative grenser.

8.3.3 Hvor ofte brytes arbeidstidsbestemmelsene?

De tre helseregionene hadde til sammen 17,8 millioner vakter i 2014. Med vakt forstås en arbeidsøkt for en enkelt arbeidstaker. Hvis vi regner 220 vakter på et årsverk i gjennomsnitt⁴, vil dette utgjøre drøye 80 000 årsverk. Men antall personer er adskillig høyere. De tre helseregionene hadde i gjennomsnitt 120 000 medarbeidere per måned, men flere vil ha vært i arbeid over året. Det vil si at dataene omfatter et stort antall arbeidstakere innen helsesektoren.

Helseforetakene i de tre helseregionene rapporterte inn drøye 550 000 mulige brudd i 2014. Noen av disse framkommer innenfor samme vakt. Man kan for eksempel bryte både reglene om overtid og samlet daglig arbeidstid (alminnelig arbeidstid + overtid) innenfor en og samme vakt. Antall vakter med mulige brudd vil med andre ord være lavere.

Tallene for Helse Vest (tabell 8.1) viser at det er registrert 112 000 mulige brudd fordelt på knappe 85 000 vakter. Helse Vest hadde i alt 4,05 millioner vakter i 2014, og 2,1 prosent av disse var registrert med mulige brudd.

Årsaken til at antallet mulige brudd er høyere enn antallet vakter med mulige brudd, er at samme vakt kan ha brudd på mer enn en bestemmelse. I gjennomsnitt brytes 1,32 bestemmelser per vakt med brudd innen Helse Vest. Et annet mål er forholdstallet mellom antall mulige brudd i alt og antall vakter i alt. For Helse Vest er dette tallet 2,8, det vil si at for hver 100 vakter har det vært 2,8 mulige brudd.

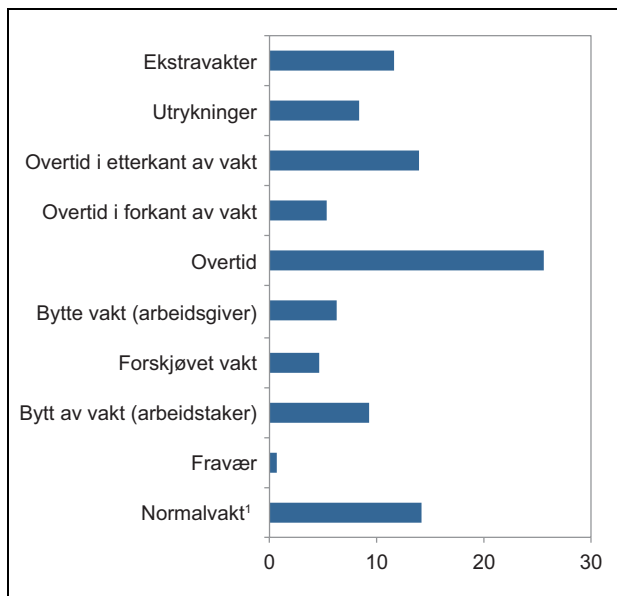
⁴ Antall vakter for en heltidsansatt vil variere fra om lag 210 vakter på en typisk tredelt turnus til 233 dager gitt en årlig arbeidstid på 1750 timer (normal arbeidstid for dagarbeidere). Anslaget på 220 vakter er omtrentlig.

Tabell 8.1 Antall og andel mulige brudd etter helseregion. I alt og som andel av antall vakter. 2014

Helseregion	Antall brudd	Antall vakter med brudd	Antall vakter i alt	Andel vakter med brudd (prosent)	Forholdstall (brudd i alt/ 100 vakter i alt)
Helse Vest	111 887	84 569	4 051 673	2,1	2,8
Helse Sør-Øst	258 986	197 035 ¹	11 233 545	1,8 ¹	2,3
Helse Nord	183 426	117 347 ¹	2 521 278	4,7 ¹	7,3
I alt	554 299	398 951 ¹	17 806 496	2,2 ¹	3,1

¹ Estimert med utgangspunkt i antall datoer med brudd fra datasettet over genererte brudd. Tallet er korrigert med forholdstallet for antall datoer med brudd og antall vakter med brudd for Helse Vest.

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).



Figur 8.1 Kategorisering av brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter type vakt. Alle brudd i Helse Vest per 2014

¹ En del av bruddene på normalvaktene er trolig ikke reelle brudd, men skyldes at det er inngått avtale som ikke er registrert korrekt.

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Ser vi på alle helseregionene samlet, er andel vakter med mulige brudd 2,2 prosent og antall mulige brudd i alt i prosent av antall vakter i alt, 3,1 prosent.

8.3.4 Hvilke typer vakter som gir brudd

De drøye 550 000 mulige bruddene for 2014 er i registreringssystemene også gruppert etter hvilken type brudd det er tale om, jf. figur 8.1. Opplysningene er imidlertid ikke fullstendig, og oversikten er derfor bare basert på data for Helse Vest der datamaterialet var best.

Figuren viser at drøye 40 prosent av bruddene i Helse Vest er knyttet til overtidsarbeid, inkludert overtid som påløper i forkant eller etterkant av en vanlig vakt.⁵ Bytter eller forskjøvet arbeidstid (endringer av arbeidsplan) står for 20 prosent av bruddene, og nesten halvparten av disse (ni prosent av alle mulige brudd i Helse Vest) er bytter der arbeidstakere selv har tatt initiativ til å bytte vakter. I seks prosent av tilfellene er det avdelingen (arbeidsgiver) som har tatt initiativ til å bytte vakter på en slik måte at arbeidstidsbestem-

⁵ At bruddet er knyttet til overtidsarbeid sier kun noe om typen vakt og betyr ikke at det er overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven som brytes. Overtidsvakter innen lovens grenser kan for eksempel medføre brudd på daglig eller ukentlig samlet arbeidstid eller hviletidsbestemmelsene.

melsene brytes eller det er forskjøvet arbeidstid (at vekten begynner før eller senere enn planlagt). Dette er også en endring av vaktens plassering tidsmessig som nok i de fleste tilfeller skjer på initiativ fra arbeidsgiver.

I Helse Vest er 14 prosent av bruddene betegnet i arbeidsplansystemet som «normal vakt». Dette betyr at det er en vakt i en arbeidsplan som er satt opp med et brudd på de grenser som er oppgitt for den enkelte arbeidstaker. Etter nærmere gjennomgang av arbeidsplanene i Helse Vest mener man at en del av disse ikke er reelle brudd, men at det kan komme av at det er inngått avtaler som ikke er blitt registrert korrekt i systemet. Hvor stor andel av 14 prosent dette dreier seg om, er ikke kjent.

8.3.5 Hvilke bestemmelser i loven blir brutt?

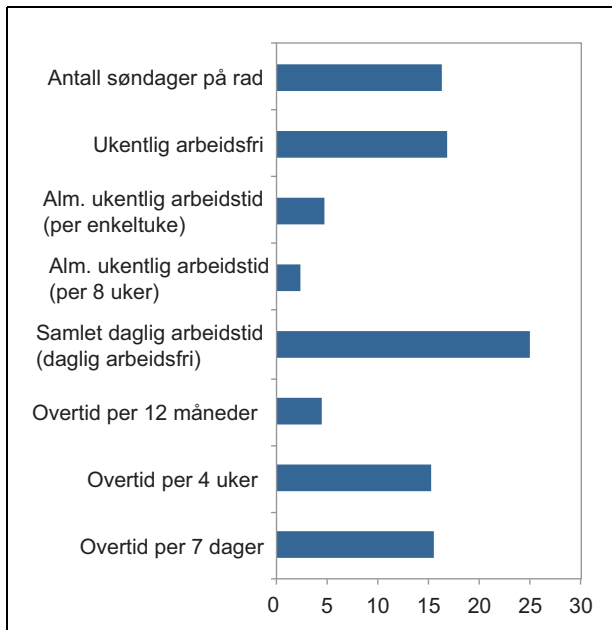
Det er registrert om lag 550 000 mulige brudd på arbeidstidsbestemmelsene i de tre helseregionene. Dette inkluderer situasjoner der samme hendelse er registrert som flere brudd fordi en vakt kan bryte med flere bestemmelser samtidig. Typene brudd er forhåndskodet i helseforetakenes systemer, og det mulige bruddet genereres automatisk når arbeidstiden føres inn. Fafo har gruppert de ulike typene brudd i noen hovedbestemmelser, jf. figur 8.2.

Figur 8.2 viser alle mulige brudd i de tre helseregionene kodet etter hvilken bestemmelse i loven som brytes. Vi ser her bort fra legene og står dermed igjen med 456 000 mulige brudd. Samlet daglig arbeidstid (brudd på daglig arbeidsfri) er de bestemmelsene som oftest genererer brudd og står for om lag en fjerdedel av alle mulige brudd. Overtid per syv dager, overtid per fire uker, ukentlig arbeidsfri og flere søndager på rad hadde omtrent samme antall brudd (rundt 15 prosent). Det er færre brudd på bestemmelsene om alminnelig ukentlig arbeidstid (ved gjennomsnittsberegning) og på årlig overtid.

8.3.6 Hvilke situasjoner fører til brudd?

Helseforetakene registrerer hvilke typer situasjoner som leder til at arbeidstidsbestemmelsene brytes. Følgende koder benyttes:

- Akutt hendelse: Benyttes ved akutt endring av aktivitetsnivået (kortvarige endringer), for eksempel influensaepidemier eller andre situasjoner som gjør at mange pasienter kommer inn samtidig.

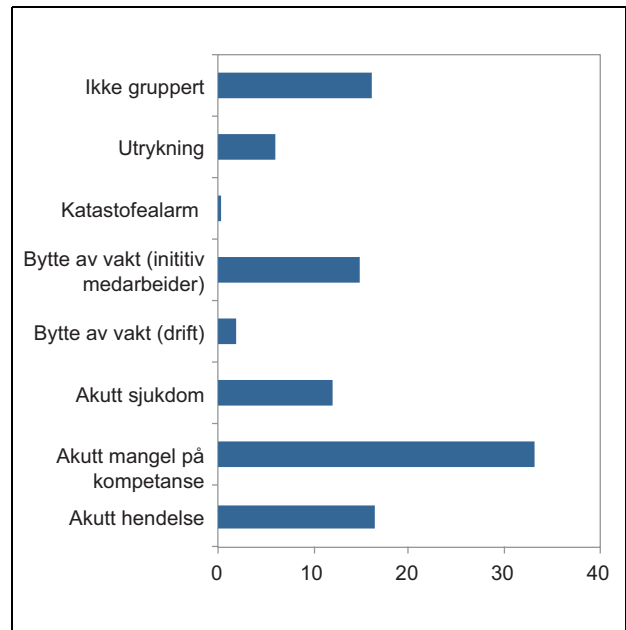


Figur 8.2 Fordeling av mulige brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter bestemmelse. Legestillinger ikke tatt med. 2014. Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

- Akutt mangel på nødvendig kompetanse: Benyttes der det er behov for spesiell kompetanse utover det som er lagt til grunn for dimensjoneringen.
- Akutt sykdom hos medarbeider: Benyttes den første dagen der det ikke er andre muligheter til omdisponeringer.
- Bytte drift: Benyttes ved bytte av vakt på grunn av driftsmessige forhold der initiativet kommer fra helseforetaket.
- Initiativ medarbeider: Benyttes ved bytte av vakt på initiativ fra medarbeider.
- Katastrofealarm.
- Utrykning: Omfatter flere typer utrykninger, prehospitalt utrykninger og utrykninger som inkluderer andre typer personell.
- Ingen kode.

Noen av disse situasjonene kan omfattes av nødrettsbestemmelsen i § 10-12 tredje ledd som tillater arbeid utover arbeidstidsbestemmelsene når arbeidet er «nødvendig for å avverge fare for skade på liv eller eiendom», jf. også lov om helsemessig og sosial beredskap. Dette kan for eksempel gjelde ved akutt hendelse, katastrofealarm og utrykning. Fafø har i rapporten ikke hatt mulighet til å vurdere hvor mange av de genererte bruddene som vil falle inn under denne unntaksbestemmelsen.



Figur 8.3 Vakter med brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter bruddårsak. Leger unntatt. Helse Vest 2014. Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Figur 8.3 er basert på opplysninger fra Helse Vest. Akutt mangel på nødvendig kompetanse – det vil si mangel på medarbeidere med riktig kompetanse – er den viktigste forklaringen på mulige brudd. Brudd som følge av bytte etter initiativ fra arbeidstaker står for 15 prosent av bruddene.

Ambulansepersonell og pleiepersonell er overrepresentert når det gjelder mulige brudd. Det er særlig i Helse Nord at ambulansetjenestene har hyppige brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Ambulansepersonell har ofte brudd på hviletidsbestemmelsene (daglig og ukentlig arbeidsfri). Arbeidstakere innen ledelse og administrasjon har færre brudd enn andre grupper.

8.3.7 Hvilke grenser brytes og med hvor mange timer?

Overtid

Hvor omfattende er de mulige bruddene målt ved antall timer?⁶ Hvor mange går litt over grensen? Og hvor mange er oppført med mer omfattende brudd på grensene?

⁶ I rapporten begrenser man seg til ett brudd per vakt (dato) for hver enkelt bestemmelse og tar den høyeste verdien i de tilfeller der man har ført flere brudd fortløpende på samme dato. Det vil si at hvis man har «samlet opp» brudd over en lang vakt med påfølgende utrykninger, legger Fafø den mest ekstreme verdien til grunn.

Tabell 8.2 Fordeling av brudd på overtidsbestemmelsene etter antall timer over fastsatt grense. Ett eller flere brudd per bestemmelse per vakt (dato). Unntatt legene. 2014

	Overtid per 7 dager	Overtid per 4 uker	Overtid per år
1. kvartil (25 prosent av alle)	3	5	27
Median (halvparten av alle)	5	11	67
3. kvartil (75 prosent av alle)	10	23	138
Antall vakter med brudd (datoer)	63 236	60 270	17 100

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Når det gjelder overtid per 7 dager viser tabell 8.2 at ett av fire mulige brudd innebærer en arbeidstid på maksimalt tre timer over grensen. Halvparten er oppført med en verdi på fem timer over grensen eller mindre. Hvert fjerde brudd innebærer at arbeidstakeren har arbeidet mer enn ti timer over den gjeldende grensen for overtid per syv dager.

Når det gjelder overtid per fire uker ligger ett av fire brudd på 1–5 timer over grensen som gjelder for arbeidstakeren, mens medianen (halvparten av bruddene) ligger inntil 11 timer over grensen. Ett av fire brudd innebærer 23 timer over gjeldende grense.

De fleste av de mulige bruddene på overtidsbestemmelsen skjer i situasjoner der grensen for overtidsarbeid er 10 timer per uke. Det kan bety at det i begrenset grad finnes avtaler om utvidet grense (inntil 15 timer), eller at arbeidsplasser med avtale har færre brudd på denne bestemmelsen og dermed ikke opptrer i dataene over mulige brudd. Halvparten av bruddene (49 prosent) ligger ifølge Fafo mellom hva arbeidsgiver kan pålegge (10 timer) og den avtalefestede grensen som gjaldt i 2014 (15 timer). Mønsteret er noenlunde det samme når man ser på overtid per år. Om lag halvparten av bruddene skjer der det ikke er avtale om utvidet overtid og ligger i intervallet mellom det arbeidsgiver kan pålegge og det som kan avtales gjennom lokal avtale.

Det er få av dem med brudd som er ført opp der det er avtalt utvidet overtid (grenser på 15, 40 eller 300 timer).

Arbeidsmiljølovens grenser for lokal avtale om overtid per 7 dager og per 4 uker ble endret 1. juli 2015. 75 prosent av bruddene knyttet til disse to bestemmelsene er innenfor den avtalegrensen som da ble innført. Det vil si at med de nye reglene ville kun 25 prosent ha vært brudd på overtid (forutsatt lokal avtale om overtid).

Grense for ukentlig alminnelig arbeidstid ved gjennomsnittsberegning

Arbeidsgiver kan inngå en individuell avtale med arbeidstaker eller en avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid.

Ett av fire mulige brudd innebærer at arbeidstiden strekker seg opp mot maksimalt to timer utover den grensen som gjelder for arbeidsforholdet (tabell 8.3). Halvparten av de mulige bruddene ligger innenfor fire timer utover oppgitt grense, mens en fjerdedel av arbeidstakerne har brudd som overskrider grensen med syv timer eller mer.

De aller fleste bruddene skjer i et arbeidsforhold der man har avtale om gjennomsnittsberegning, og grensen for ukentlig arbeidstid er avtalt til maksimalt 48 timer.

Brudd på hviletidsbestemmelsene

Tabell 8.4 viser at en fjerdedel av bruddene på samlet daglig arbeidstid (daglig arbeidsfri), leger og ambulanspersonell unntatt, er på inntil to timer over grensen. Noen av disse ligger svært nær grensen, noe som kan tyde på at det også

Tabell 8.3 Fordeling av brudd på grensen av den alminnelige ukentlige arbeidstid (med og uten gjennomsnittsberegning) etter antall timer over oppgitt grense. Ett brudd per bestemmelse per vakt (dato). Unntatt leger. 2014

	Antall timer over fastsatt grense
1. kvartil (25 prosent av alle)	2
Median (halvparten av alle)	4
3. kvartil (75 prosent av alle)	7
Antall vakter med brudd (datoer)	31 219

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Tabell 8.4 Fordeling av brudd på bestemmelsene om samlet daglig arbeidstid¹ (daglig arbeidsfri) og ukentlig arbeidsfri. Ett eller flere brudd per bestemmelse per døgn (dato). Unntatt leger. 2014

	Samlet daglig arbeidstid (antall timer over grensen) ²	Ukentlig arbeidsfri (antall timer for lite)
1. kvartil (25 prosent av alle)	2	3
Median (halvparten av alle)	3	4
3 kvartal (75 prosent av alle)	6	12
Antall vakter med brudd (datoer)	106 661	74 280

¹ Det vil si indirekte brudd på bestemmelsene om daglig arbeidsfri.

² Det vil si antall arbeidede timer utover grensen for daglig arbeidsfri.

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

registreres brudd der den ansatte er litt sent ut av vakt eller stempler inn litt tidlig på vakt. En fjerdedel av de ansatte (eksklusive leger og ambulanspersonell) har en arbeidstid som strekker seg seks timer utover den avtalte grensen for samlet daglig arbeidstid.

Når det gjelder ukentlig hvile ser Fafo på hvor mange timer ukehvilen er forkortet med. Den fjerdedelen med minst avvik har tre timer eller mindre for lite hvile. Man kan legge merke til at ved ett av fire brudd mangler hele 12 timer av ukehvilen.

Nesten halvparten av de mulige bruddene på samlet daglig arbeidstid er i intervallet for lokale avtaler (13–16 timer).

Også når det gjelder ukehvile (tabell 8.5), finner Fafo at de aller fleste bruddene (94 prosent) er generert i en arbeidsplan der det ikke er avtalt kortere ukehvile og grensen for ukehvile er 35 timer (lovens hovedregel). Få brudd skjer i situasjoner med avtalt kortere ukehvile. Drøyt halvparten av de mulige bruddene ligger i intervallet mellom lovens hovedregel om grense på minst 35 timer og grensen for lokal avtale på minst 28 timer.

Jobbe flere søndager på rad

I utgangspunktet sier loven at annenhver søndag skal være fri, mens det er lov å avtale å arbeide to søndager på rad. Fra og med 1. juli 2015 er avtaleadgangen utvidet til tre søndager på rad.

Om lag halvparten av alle brudd på søndagsbestemmelsene er at man jobber to søndager på rad og det ikke er avtale om dette. Det er også en god del (30 prosent) som er oppført med fire søndager eller flere.

Særskilte tidspunkter

Det er flere brudd i helgene enn ellers (figur 8.4). Variasjonen over uka er størst for overtidsbestemmelsene, men er også markant for andre typer brudd. Dette gjelder alle yrkesgrupper med et visst unntak for ambulanspersonell.

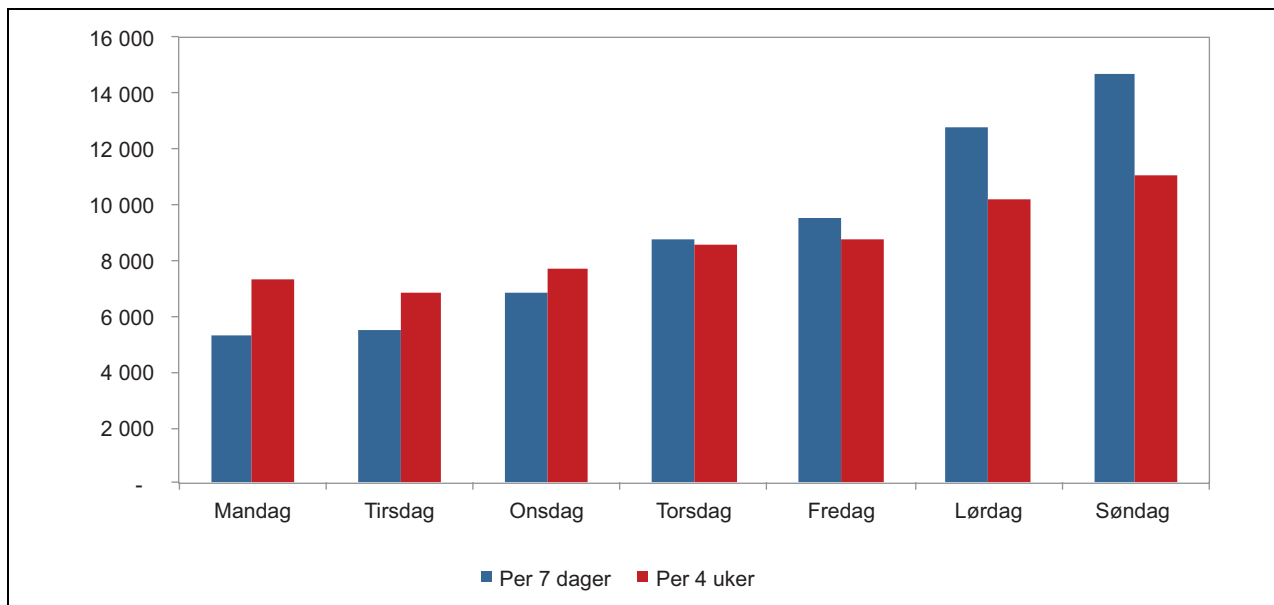
Sommermånedene har flere mulige brudd enn resten av året, jf. figur 8.5. Dette gjelder alle typer bestemmelser, og effekten forsterkes av at det er færre arbeidstakere på arbeid i juli.

I forlengelsen av dette så Fafo på om det er noen typer brudd som forekommer oftere i sommermånedene. Det kan se ut som om brudd på overtidsbestemmelsene særlig peker seg ut i

Tabell 8.5 Fordeling av brudd på ukehvile (ukentlig arbeidsfri) etter type grense og verdi (antall timer hvile). Ett eller flere brudd per bestemmelse per døgn (dato). Prosent. 2014

	Grense for arbeidsforholdet	
	35 timers hvile	28 timers hvile
Mellom 28 og 35 timers hvile	56	0
Mindre enn 28 timers hvile	38	6
Total	94	6
Antall vakter med brudd (datoer)	69 807	4 473

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).



Figur 8.4 Vakter (datoer) med brudd på overtidsbestemmelsen fordelt på ukedager. Unntatt leger. 2014

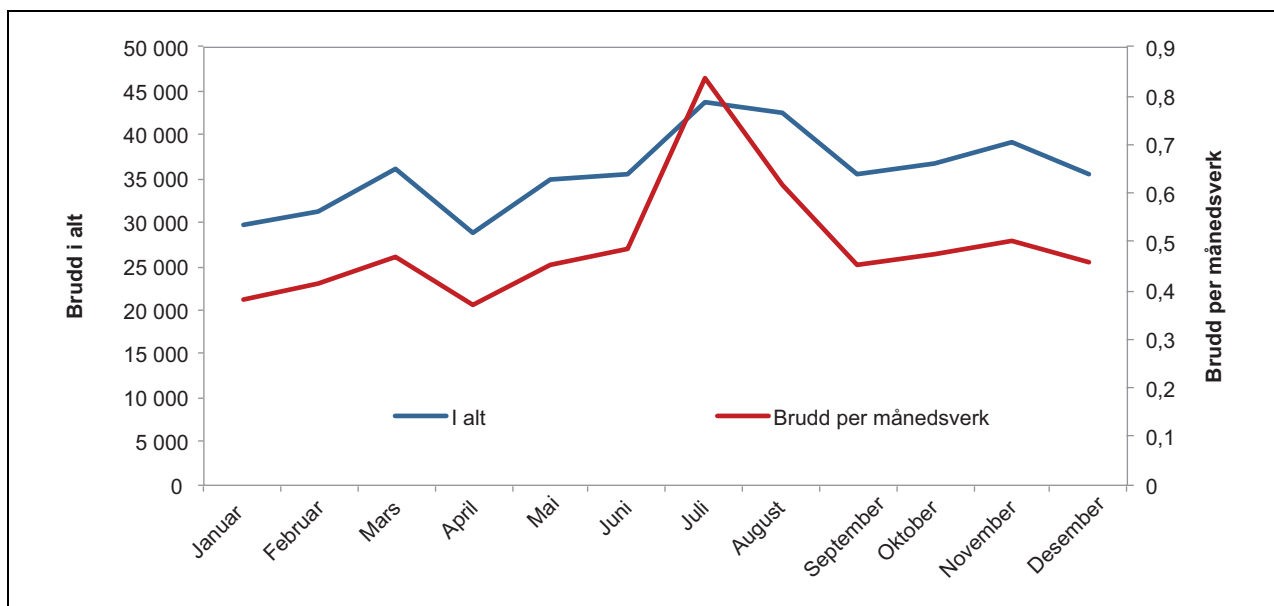
Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

denne perioden. Fafo fant ikke samme effekt for andre ferieperioder. I 2014 var påsken i april. Det ser ikke ut som om denne høytiden har utløst flere brudd. Fafo fant heller ingen effekt av fridager i mai eller desember.

8.4 Spørreundersøkelser om arbeidstid blant virksomheter og tillitsvalgte

8.4.1 Bakgrunn

I spørreundersøkelsen til virksomhetsledere ble det lagt vekt på å få med mange nok store bedrifter, siden disse utgjør en større andel av arbeidsstyrken. Fafo utførte 1 937 intervjuer. Det var en



Figur 8.5 Vakter (datoer) med brudd. Antall og som brudd per 1000 månedsverk. 2014

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

svarprosent på 25 prosent. Virksomhetene ble bedt om å se bort fra ledere og arbeidstakere med særlig uavhengig stilling. Der arbeidstidsordningene varierte mellom ulike grupper ansatte, ble virksomheten bedt om å svare med utgangspunkt i hovedyrkesgruppen.

Spørreundersøkelsen blant tillitsvalgte ble gjennomført blant medlemmer i seks forbund – Norges Ingeniør og Teknologiorganisasjon (NITO), Norsk Sykepleierforbund (NSF), Norsk Journalistlag (NJ), Forskerforbundet (FF), Finansforbundet, – samt i 18 ulike LO-forbund gjennom LOs tillitsvalgtpanel. Forbundene i undersøkelsen har om lag 815 000 yrkesaktive medlemmer. Fafo utførte 3 904 intervjuer blant de tillitsvalgte. Dette utgjorde en svarprosent på 32 prosent.

Spørreundersøkelsen til virksomhetsledere er lagt opp slik at utvalget skal reflektere hvor stor andel av den totale sysselsettingen virksomheten står for. Dette i motsetning til et utvalg som trekkes tilfeldig med basis i antall virksomheter i alt, og der små bedrifter vil dominere på grunn av antall. Spørsmålene om brudd gjelder for brudd som er gjort i løpet av det siste året. Der virksomhetene oppga at det ofte eller av og til har forekommet brudd på arbeidstidsbestemmelsene, har Fafo undersøkt videre hvor mange det gjelder i virksomheten.

Bruddene i disse undersøkelsene gjelder ikke alle ansatte i virksomhetene. For noen brudd kan det gjelde opptil 25 prosent av alle ansatte, i andre brudd kan det omfatte minst 75 prosent.

8.4.2 Fravik fra arbeidstidsbestemmelsene

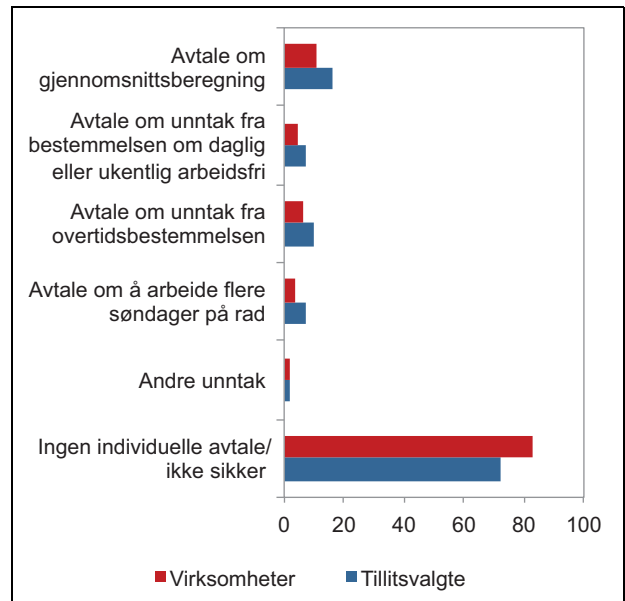
Individuelle avtaler

For en del av arbeidstidsbestemmelsene er det mulig å inngå individuelle skriftlige avtaler om unntak med arbeidstakere. Andelen som har slike avtaler med en eller flere arbeidstakere er vist i figur 8.6.

Som det går fram av figur 8.6 har flertallet av virksomhetene ingen slike avtaler. De representerer til sammen 83 prosent av sysselsettingen. Blant de tillitsvalgte oppgir 74 prosent at virksomheten ikke har slike individuelle avtaler.

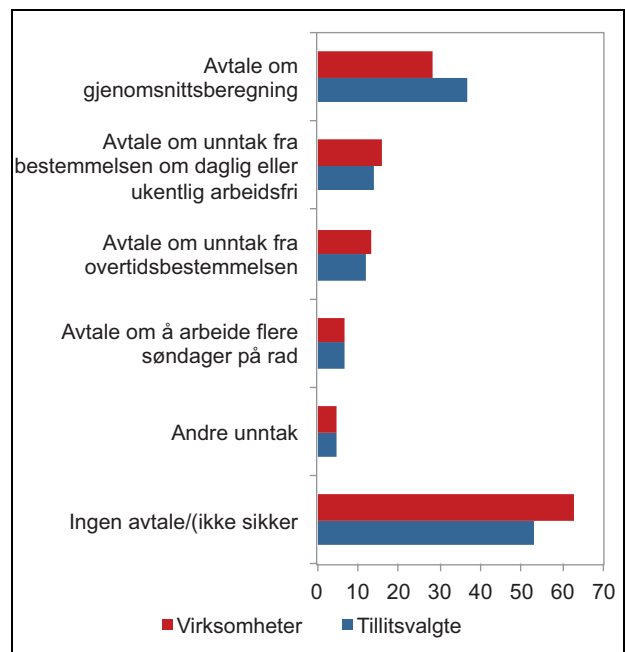
Avtaler med tillitsvalgte

Dersom virksomheten er bundet av en tariffavtale, er det mulig å inngå avtale om unntak fra hovedreglene innenfor flere områder. Andel som har ulike former for avtaler med lokal eller sentral fagforening er vist i figur 8.7.



Figur 8.6 Andel virksomheter og tillitsvalgte som oppgir at det i deres virksomhet er inngått skriftlige individuelle avtaler med en eller flere arbeidstakere om unntak fra arbeidstidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven etter type unntak (flere svar mulig). Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

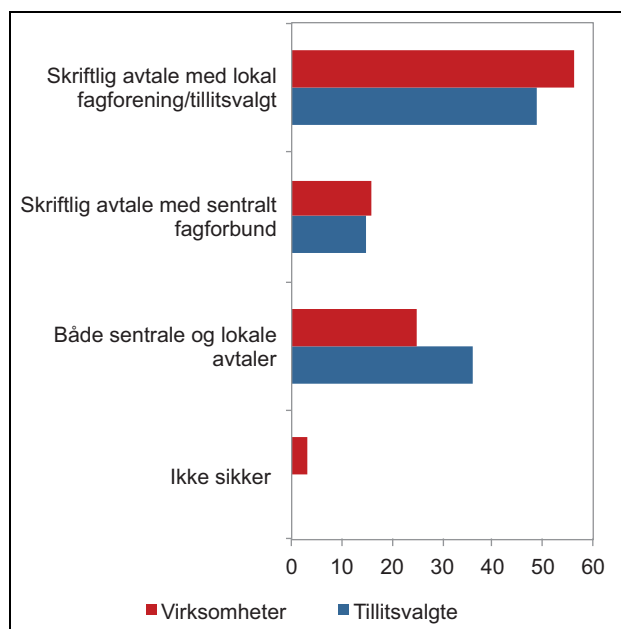


Figur 8.7 Andel virksomheter og tillitsvalgte (i tariffbundne virksomheter) der det er inngått skriftlig avtale med fagforbund eller lokal fagforening/tillitsvalgt om unntak fra arbeidstidsbestemmelsen etter type unntak (flere svar mulig). Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Av figur 8.7 ser vi at den største andelen avtaler går på gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Blant virksomhetene med tariffavtale oppgir virksomheter som representerer 28 prosent av sysselsettingen at de også har en slik avtale. Blant de tillitsvalgte er det 37 prosent som oppgir at de har avtale om gjennomsnittsberegning. Generelt er det flere store enn små virksomheter som har avtalt unntak fra hovedreglene i loven om arbeidstid.

Avtalene som inngås om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene kan være gjort med lokale tillitsvalgte, med sentral fagforening eller begge deler. Som vi ser av figur 8.8 er det blant dem som har oppgitt at de har avtale (ett eller flere unntak), drøyt halvparten av virksomhetene som oppgir at de kun har lokale avtaler. For de tillitsvalgte er det snaut halvparten. Andelen med kun sentrale avtaler er vesentlig lavere, henholdsvis 16 prosent blant virksomhetene og 15 prosent blant de tillitsvalgte. Det er også en vesentlig andel blant virksomheter og tillitsvalgte som oppgir at de både har sentrale og lokale avtaler, én av fire blant virksomhetene og drøyt to av tre blant de tillitsvalgte. Det er viktig å merke seg at der det er en sentral avtale på plass vil et mulig brudd på arbeidstidsbestemmelsene kunne komme inn under sentral avtale om unntak med fagforening med innstillingsrett.



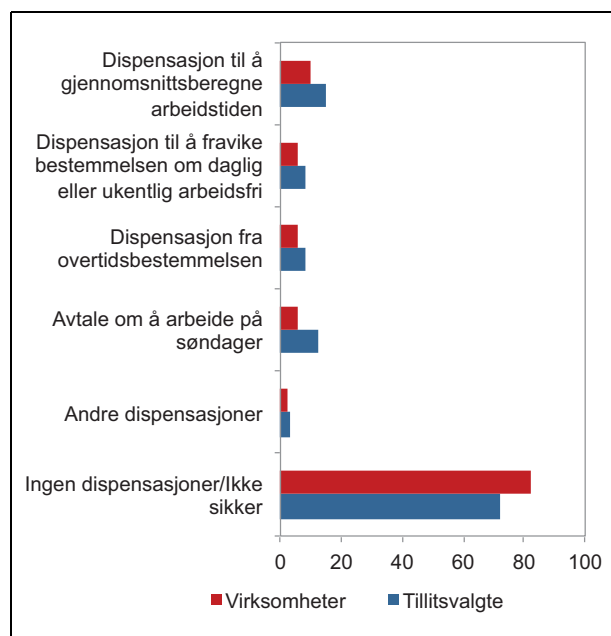
Figur 8.8 Om avtalene om unntakene fra arbeidstidsbestemmelsene er med lokal fagforening/tillitsvalgt, med sentralt fagforbund eller både sentrale og lokale avtaler. Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

Dispensasjon fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet kan også gi samtykke til fravik fra arbeidstidsbestemmelsene innenfor en del områder. Figur 8.9 viser andel virksomheter og tillitsvalgte som svarer at virksomheten har dispensasjoner fra Arbeidstilsynet.

Både i virksomhetsundersøkelsen og i tillitsvalgtundersøkelsen oppgir det store flertallet (82 prosent) at de har ingen dispensasjoner fra Arbeidstilsynet. Det er variasjon mellom de ulike sektorene på spørsmålene om dispensasjon. For bestemmelsen om arbeidsfri er det flere som har dispensasjon i offentlig enn i privat sektor. Innenfor offentlig sektor er det flere som har dette i statlig enn i kommunal sektor. Virksomheter i statlig sektor har også i større grad enn de i privat og kommunal sektor dispensasjon fra overtidbestemmelsen og dispensasjon til å arbeide søndager. Når man spør de tillitsvalgte, er andelen uten dispensasjoner noe lavere, 72 prosent. NSF-tillitsvalgte er de som i størst grad svarer at det er dispensasjoner til både gjennomsnittsberegning og søndagsarbeid (29 og 22 prosent) i deres virksomhet. LO-forbundene samlet ligger noe lavere (15 og 12 prosent). Finansforbundet og NITO har de laveste andelen som oppgir at de har slike dispensasjoner i sin virksomhet.



Figur 8.9 Andel virksomheter der arbeidsgiver eller tillitsvalgte oppgir at virksomheten har dispensasjon fra Arbeidstilsynet fra arbeidstids- eller overtidbestemmelsen i arbeidsmiljøloven etter type unntak (flere svar mulig). Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

8.4.3 Mulige brudd på alminnelig arbeidstid

Mulige brudd for virksomheter uten avtale om gjennomsnittsberegning

Daglig alminnelig arbeidstid: Grensen for den daglige alminnelige arbeidstiden er ni timer i løpet av 24 timer. Andel virksomheter som oppgir at det skjer ofte at man går ut over ni-timersgrensen representerer ni prosent av de sysselsatte. Inkluderer vi de som av og til har ansatte som jobber utover ni timer representerer dette totalt 26 prosent av de sysselsatte. 14 prosent av virksomhetene som svarte at det skjedde ofte eller av og til at arbeidstakerne gikk ut over ni-timersgrensen, oppga at det gjaldt mer enn 75 prosent av de ansatte.

Ukentlig alminnelig arbeidstid: For virksomhetene som har en arbeidstidsordning med ordinært dagtidsarbeid uten tariffavtale (grense 40 timer) oppgir virksomheter som representerer 14 prosent av sysselsettingen at det ofte hender at arbeidstakerne jobber ut over den tillatte grensen på 40 timer i løpet av en uke. 26 prosent oppgir at det skjer av og til. Virksomheter med tariffavtale og ordinær dagtid (grense 37,5 timer) oppgir i større grad enn de uten avtale at det ofte skjer at man går ut over grensen; 25 prosent. Blant de med tariffavtale er det nær halvparten som svarer at de har ansatte som har brudd på ukentlig alminnelig arbeidstid ofte eller av og til.

Virksomheter som har ulike arbeidstidsordninger med skift eller turnus uten gjennomsnittsberegning er svært begrenset. Dette skyldes at mange av dem som har redusert arbeidstid, har dette i kombinasjon med avtale om gjennomsnittsberegning. Fafo har derfor kun tall for mulige brudd for dem som har ulike skift-/turnusordninger i kombinasjon med tariffavtale. For dem med en ukentlig grense på 35,5 timer er det 44 prosent som oppgir at det skjer ofte at arbeidstakerne går ut over grensen. For dem med grense på 33,6 timer er det 46 prosent som oppgir dette.

Mulige brudd for virksomheter med avtale om gjennomsnittsberegning

Daglig alminnelig arbeidstid: Grense for daglig alminnelig arbeidstid ved avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning er ti timer. Alternativt er det mulig å søke Arbeidstilsynet om å utvide denne grensen til maksimalt 13 timer. Blant de virksomhetene som kun har avtale om gjennomsnittsberegning og ingen dispensasjon fra Arbeidstilsynet, finner Fafo at virksomheter som

representerer 12 prosent av sysselsettingen, oppgir at det ofte skjer at arbeidstakerne overskrider ti-timersgrensen. Slår vi sammen de som svarer ofte og av og til, er det nær én av tre. Blant virksomhetene som har dispensasjon fra Arbeidstilsynet til å gå opp til 13 timer i løpet av et døgn, er det seks prosent av virksomhetene som oppgir at dette skjer ofte. Syv prosent oppgir at det skjer av og til.

Dersom det foreligger en sentral avtale med fagforening med innstillingsrett, vil det være mulig med unntak også fra grensene for gjennomsnittsberegning ved individuell og lokal avtale. Fafo har ikke kunnet si noe om det er mange som har slike sentrale avtaler med fagforening med innstillingsrett og samtidig har fravik utover 10- og 13-timersgrensen. Fafo legger til grunn at en konservativ fortolkning kan tilsi at de som går ut over grensene og kun har en lokal avtale om gjennomsnittsberegning (det vil si ingen sentral avtale), bryter grensen for daglig alminnelig arbeidstid. Virksomheter som representerer 13 prosent av sysselsettingen i denne gruppen oppgir at de ofte eller av og til går ut over 10-timersgrensen. Syv prosent av virksomhetene som er omfattet av 13-timersgrensen svarer at de ofte eller av og til går ut over denne. Dersom dispensasjonene som er gitt har en lavere maksimumsgrense enn 13 timer, kan andelen med brudd være høyere.

Ukentlig alminnelig arbeidstid: Den ukentlige alminnelige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes dersom virksomheten har individuell avtale, avtale med fagforening eller dispensasjon fra Arbeidstilsynet. Grensen for det maksimale antall arbeidstimer per uke ved individuell avtale eller dispensasjon fra Arbeidstilsynet er 48 timer. Dersom man har en avtale med lokal fagforening er den maksimale grensen 54 timer. Andelen virksomheter som kun har individuelle avtaler om gjennomsnittsberegning er imidlertid så liten at det ikke er mulig å presentere tall for disse.

Blant virksomhetene med avtale med fagforening (grense 54 timer) oppgir virksomheter som representerer fire prosent av sysselsettingen at denne grensen ofte overskrides.

Blant virksomhetene som kun har dispensasjon fra Arbeidstilsynet er andelen som svarer at man ofte går ut over grensen (48 timer) en del høyere, 14 prosent.

Blant virksomhetene som kun har lokal avtale med fagforening om gjennomsnittsberegning av den ukentlige arbeidstiden er det fire prosent av de sysselsatte som arbeider i en virksomhet som svarer at de ofte eller av og til går ut over denne grensen. Det er seks prosent som arbeider i en

virksomhet som har en sentral avtale og oppgir at de ofte eller av og til går ut over grensen. Hvor mange av disse som kan regnes som brudd kan vi ikke si med sikkerhet.

8.4.4 Brudd på daglig og ukentlig arbeidsfri

Virksomheter som følger hovedregelen i loven

Daglig arbeidsfri: Hovedregelen for daglig arbeidsfri slår fast at arbeidstakere skal minimum ha 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av et døgn. Av virksomheter som følger hovedregelen oppgir virksomheter som representerer ni prosent av de sysselsatte at det, i løpet av det siste året, ofte eller av og til har hendt at arbeidstakere har fått mindre enn 11 timer hviletid i løpet av et døgn.

Ukentlig arbeidsfri: Hovedregelen slår også fast at arbeidstaker skal ha minst 35 timer sammenhengende hvile i løpet av en uke. Av virksomheter som følger hovedregelen oppgir virksomheter som representerer syv prosent av de sysselsatte at det, i løpet av det siste året, ofte eller av og til har hendt at arbeidstakere har fått mindre enn 35 timer hvile i løpet av en uke.

Andelen arbeidstakere som får kortere fri enn hviletidsbestemmelsene tilsier varierer. Men i virksomhetene hvor overskridelse av denne bestemmelsen finner sted, oppgir virksomheter som representerer 22 prosent av de sysselsatte at dette omfatter mer enn 50 prosent av arbeidstakerne.

Virksomheter med avtale om unntak eller dispensasjon fra hviletidsbestemmelsene

Daglig arbeidsfri: Loven slår fast at virksomheter med avtale om unntak eller dispensasjon fra Arbeidstilsynet skal ha minst åtte timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av et døgn. Av virksomhetene med avtale om unntak oppgir virksomheter som representerer syv prosent av de sysselsatte at det, i løpet av det siste året, ofte eller av og til har hendt at arbeidstakere har fått mindre enn åtte timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av et døgn.

Dersom vi tar hensyn til sentrale avtaler, ser vi at virksomheter som representerer tre prosent av de sysselsatte oppgir at overskridelser av bestemmelsen om daglig arbeidsfri ofte eller av og til har forekommet i løpet av det siste året.

Ukentlig arbeidsfri: Loven slår også fast at virksomheter med avtale om unntak fra hviletidsbestemmelsene skal ha minst 28 timer sammen-

hengende arbeidsfri i løpet av en uke. Av virksomhetene med avtale om unntak oppgir virksomheter som representerer 13 prosent av de sysselsatte at det, i løpet av det siste året, ofte eller av og til har hendt at arbeidstakere har fått mindre enn 28 timer hvile i løpet av en uke.

Dersom vi tar hensyn til sentrale avtaler, ser vi at syv prosent oppgir at overskridelser av bestemmelsen om daglig arbeidsfri ofte eller av og til har forekommet i løpet av det siste året.

8.4.5 Brudd på bestemmelsene om søndags- og nattarbeid

Hovedregelen for søndags- og nattarbeid er at arbeidstakere ikke skal jobbe på søndag eller natt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. I undersøkelsen oppgir 36 prosent av virksomhetene at de har arbeidstidsordninger hvor arbeidstakerne jobber på søndager, mens 64 prosent ikke har slike ordninger. Av de 64 prosent virksomhetene uten søndagsarbeid, oppgir 37 prosent at det likevel hender at arbeidstakerne jobber på søndag. Loven åpner for at slikt arbeid kan avtales ved særlig og tidsavgrunnet behov. Funnet gir likevel en indikasjon på mulige brudd på bestemmelsen om søndagsarbeid men resultatene er usikre.

Loven slår fast at de som jobber på søndager skal ha fri annenhver søndag. Av de 36 prosent virksomhetene med søndagsarbeid oppgir 18 prosent av virksomhetene at det hender at arbeidstakerne jobber ofte eller av og til flere søndager på rad. Dersom vi anvender en forsiktig fortolkning av datamaterialet og tar ut dem med lokale og sentrale avtaler, finner vi at 14 prosent av virksomhetene jobber flere søndager på rad.

I undersøkelsen oppgir 67 prosent at de ikke har arbeidstidsordninger som tilsier at de skal jobbe natt. Av disse er det likevel 11 prosent som sier det hender at de arbeider natt. Dette anser vi også som mulige brudd på bestemmelsen om nattarbeid, men her er også resultatene usikre. Dersom vi tar hensyn til lokale og sentrale avtaler (som kan innebære at det er avtale om å jobbe natt), blir denne andelen redusert til ni prosent.

8.4.6 Brudd på overtid

Virksomheter som følger lovens hovedregel om pålagt overtid

Per uke: Arbeidstaker kan pålegges inntil ti timer overtid i løpet av en uke. Brudd på ti-timersgrensen oppgis i virksomheter som representerer 13

prosent av de sysselsatte. Av virksomhetene som har rapportert om mulige brudd oppgir 12 prosent at mer enn 50 prosent av arbeidstakerne er omfattet av de mulige bruddene.

Per år: Arbeidstaker kan ikke pålegges mer enn 200 timer overtid i løpet av ett år. Virksomheter som representerer 15 prosent av de sysselsatte oppgir at mulige brudd på 200-timersgrensen har funnet sted i løpet av det siste året. Av disse virksomhetene oppgir kun to prosent at mer enn 50 prosent av arbeidstakerne er omfattet av de mulige bruddene, mens 70 prosent oppgir at de mulige bruddene har omfattet mindre enn ti prosent av de ansatte.

Virksomheter med avtale om utvidet overtid

Per uke: I virksomheter som har inngått avtale med tillitsvalgte om utvidet overtid kan arbeidstakere jobbe inntil 15 timer overtid i løpet av en uke. Av virksomheter med avtale om utvidet overtid oppgir virksomheter som representerer 21 prosent av de sysselsatte at brudd på 15-timersgrensen har funnet sted i løpet av det siste året. Der- som vi tar hensyn til sentrale avtaler reduseres antall mulige brudd til 14 prosent.

Per år: Ved avtale om utvidet overtid kan arbeidstakere jobbe inntil 300 timer i løpet av ett år. Hele 34 prosent av virksomhetene oppgir et mulig brudd på 300 timer grensen i løpet av det siste året. Dersom vi tar hensyn til sentrale avta- ler, reduseres antall mulige brudd til 20 prosent.

Tillitsvalgtundersøkelsen gir et ganske likt bilde av mulige brudd på 300 timers grensene, selv om utvalgene ikke er sammenlignbare. Tre av ti tillitsvalgte oppgir at arbeidstakere jobber mer enn 300 timer overtid i løpet av hele året, mens i underkant av fem av ti oppgir at dette ikke finner sted. En god andel, to av ti, svarer at de ikke er sikre. Dette kan trolig forklares med at det er vanskelig for tillitsvalgte å holde oversikt over overtid hos medlemmene i løpet av et helt år.

Virksomheter med dispensasjon fra Arbeidstilsynet

Per uke: Arbeidstilsynet kan etter søknad samtykke til inntil 20 timer overtid i løpet av en uke. Av virksomheter med dispensasjon fra Arbeidstil- synet, oppgir virksomheter som representerer ni prosent av de sysselsatte at brudd på 20-timersre- gelen har funnet sted i løpet av det siste året.

Per halvt år: Arbeidstilsynet kan etter søknad samtykke til inntil 200 timer overtid i løpet av et halvt år. Når vi ser på virksomheter med dispensa- sjon fra Arbeidstilsynet, oppgir virksomheter som

representerer seks prosent av de sysselsatte at det ofte eller av og til hender at arbeidstakere job- ber mer enn 200 timer overtid i løpet av en peri- ode på et halvt år.

Blant de tillitsvalgte svarer syv prosent at det ofte har hendt at arbeidstakere har jobbet mer enn 200-timer overtid i løpet av et halvt år, mens 15 prosent svarer at dette av og til forekommer. 22 prosent svarer at slike overskridelser aldri har funnet sted i løpet av et halvt år, mens 37 prosent svarer at det sjeldent har funnet sted i løpet av det siste halve året.

8.5 Arbeidstilsynets reaksjoner på arbeidstid i 2014

8.5.1 Innledning

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med virksomheter og å undersøke hvorvidt virk- somhetene følger de kravene som er nedfelt i blant annet arbeidsmiljøloven og forskrifter. Eta- ten bruker en risikobasert metode når de fører til- syn. Dette betyr at de fører tilsyn i næringer og virksomheter som etaten antar er spesielt utsatte for arbeidsmiljøbelastninger, og at etaten særlig ser på forhold i loven hvor det er flest utfordrin- ger. Der hvor Arbeidstilsynet finner forhold som ikke er i tråd med loven, kan inspektørene gi virk- somhetene en reaksjon.

Når Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksom- heter bruker inspektørene sjekklister. Disse sjekklistene består av spørsmål (kontrollpunkt) som er satt sammen for spesifikke aktiviteter. Hvert spørsmål på sjekklisten er knyttet til et lov- krav. I Betzy⁷ er det mulig å registrere flere hjem- ler per reaksjon. Spørsmål om arbeidstid er ikke med i alle listene, det vil si at arbeidstid ikke kon- trolleres i alle tilsynene. Hvor mange brudd på arbeidstidsbestemmelsene som blir avdekket hen- ger sammen med hvorvidt Arbeidstilsynet har spørsmål om arbeidstid på sine sjekklister. Hvilke bestemmelser som får flest reaksjoner er også koblet til hvilke spørsmål som stilles under tilsyn. Og hvilke næringer som får flest reaksjoner er koblet til hvilke næringer Arbeidstilsynet velger å føre tilsyn med. Altså, er antall reaksjoner sterkt koblet til antall tilsyn og hvilke områder som blir prioritert. Arbeidstilsynets risikobaserte metode betyr dermed at vi ikke kan si noe om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidslivet i sin hel- het basert på tall fra registreringssystemet til

⁷ Betzy er Arbeidstilsynets system for registrering av reak- sjoner og tilsyn.

Arbeidstilsynet. Men dette betyr ikke at dataene fra Arbeidstilsynet ikke er interessante i denne sammenheng.

8.5.2 Hva kan dataene si noe om?

Dataene fra Arbeidstilsynet gir oss informasjon om totalt antall tilsyn, hvor stor andel av disse som har tilsyn knyttet til arbeidstid og andelen av disse der det er gitt reaksjoner. Det kan også si noe om andelen reaksjoner som er gitt på arbeidstidsbestemmelsene sammenlignet med reaksjoner gitt på øvrige paragrafer.

Videre kan vi undersøke hvilke bestemmelser om arbeidstid flest reaksjoner er hjemlet. Dataene fra Arbeidstilsynet gir oss også informasjon om i hvor stor andel av tilsynene det er avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene innen hvert næringsområde. Til slutt har vi informasjon om antall ansatte (størrelse) på de virksomhetene som får flest reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene. Vi har ikke kunnskap om alvorlighetsgraden av forholdene som har foranlediget reaksjonene.

8.5.3 Reaksjoner på arbeidstid

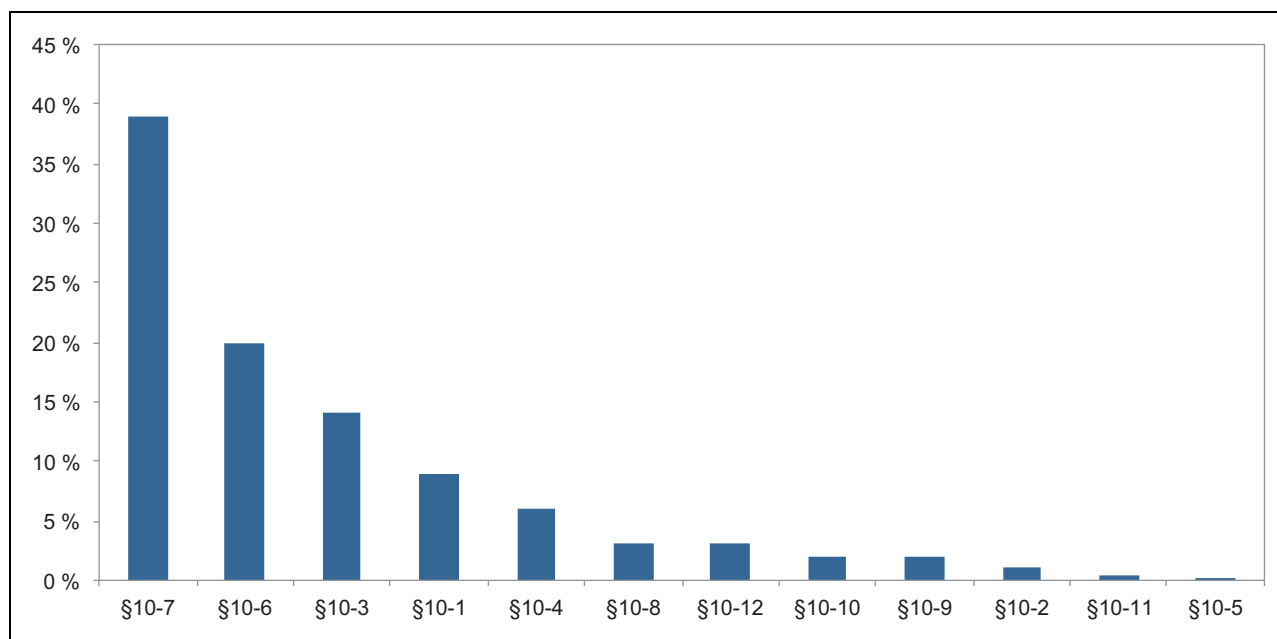
Bestemmelser med mange reaksjoner

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2013 og 2014 om lag 30 000 tilsyn. I halvparten av tilsynene ble ett

eller flere forhold knyttet til arbeidstidsbestemmelsene kontrollert. I ti prosent av tilsynene som kontrollerte arbeidstid i 2013 og 2014 gav Arbeidstilsynet en eller flere reaksjoner knyttet til arbeidstid. En reaksjon kan være et varsel om pålegg, pålegg, varsel om tvangsmulkt, tvangsmulkt, vedtak om stans på grunn av umiddelbar fare, stans som pressmiddel eller overtredelsesgebyr. Av de reaksjoner som ble gitt på dette området var de fleste knyttet til manglende oversikt over den enkelte arbeidstakers arbeidstid, manglende arbeidsplaner, samt brudd på en eller flere av reglene om overtid.

Tilsyn er planlagte og systematiske gjennomganger av utvalgte områder i virksomheten for å undersøke om virksomheten følger de lovkravene som inngår i Arbeidstilsynets myndighetsområde. Det vil variere hvilke forhold Arbeidstilsynet prioriterer å undersøke under tilsyn, og under noen tilsyn vil det være mer aktuelt å se nærmere på hvordan arbeidstidsbestemmelsene overholdes enn under andre tilsyn. Figur 8.10 viser i hvilke paragrafer reaksjonene på arbeidstidsbestemmelsene er hjemlet. Dette sier dels noe om hvilke paragrafer Arbeidstilsynet prioriterer å undersøke under tilsyn, men også hvilke paragrafer innen arbeidstidsbestemmelsene som har de største utfordringene.

Figur 8.10 viser at mangel på rutiner for registrering av arbeidstid og oversikt over arbeidstiden til arbeidstakerne (§ 10-7, § 10-3, § 10-1), har sam-



Figur 8.10 Fordeling av antall reaksjoner på de ulike paragrafene¹ i arbeidstidsbestemmelsene, 2014. (n= 1 737). Prosent

¹ Se punkt 3.1 for mer informasjon om hva de ulike lovparagrafene innebærer.

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

let fått flest reaksjoner i 2014. Videre ser vi at § 10-6 (overtid) har fått relativt mange reaksjoner. I det følgende går vi nærmere inn på ulike paragrafene enkeltvis.

Det framkommer av figuren over at av totalt 1 737 reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene som ble registrert i 2014, ble 675 reaksjoner (39 prosent) registrert på § 10-7 Oversikt over arbeidstiden. § 10-7 slår fast at det skal foreligge en oversikt, tilgjengelig for tillitsvalgte og for Arbeidstilsynet, over den enkelte arbeidssakers arbeidstid. En reaksjon på denne paragrafen innebærer at arbeidsgiver, under tilsyn, ikke har kunnet fremlegge en oversikt over hvor mye den enkelte har arbeidet.

Arbeidstilsynet oppgir at § 10-7 er den bestemmelsen innen arbeidstid som er hyppigst kontrollert under tilsyn. Ifølge Arbeidstilsynet kan dette forklares med at § 10-7 omfatter det organisatoriske arbeidsmiljøet, og at det derfor er aktuelt å stille dette spørsmålet i flere av tilsynsaktivitetene. Arbeidstilsynet prioriterer å stille spørsmål som er hjemlet i § 10-7 fordi dette sier noe om hvordan virksomheten arbeider med og organiserer arbeidstid, ifølge etaten selv:

Det er nødvendig med oversikt og kontroll over hvor mye den enkelte arbeidstaker arbeider dersom arbeidsgiver skal sikre seg at arbeidstiden organiseres slik at den både er hensiktsmessig for virksomhetens art, størrelse og risikoforhold, men også sikre at arbeidstiden er innenfor de rammer som loven fastsetter. Særlig viktig er det med oversikt dersom arbeidstiden organiseres utover normalarbeidstiden, eksempelvis ved fleksitidsordninger. (Arbeidstilsynet 2015).

Videre i figur 8.10 ser vi at det ble registrert 253 reaksjoner på § 10-6 Overtid. Dette tilsvarer 20 prosent av totalt antall reaksjoner dette året. Vi vet ikke detaljene i hva en reaksjon på § 10-6 betyr, utover at det er et brudd på én eller flere av reglene i bestemmelsene om overtid.

Ifølge Arbeidstilsynet er lovens § 10-3, i likhet med § 10-7, ofte kontrollert under tilsyn. Spørsmålet blir stilt til virksomheter som har arbeidstidsordninger hvor arbeidstakerne arbeider forskjellige tider på døgnet. 15 prosent av reaksjonene på arbeidstid i 2014 kan tilskrives § 10-3, med totalt 251 reaksjoner. Inspektørene stiller i dette tilfellet spørsmål om arbeidsgiver, sammen med arbeidstakernes tillitsvalgte, har utarbeidet arbeidsplaner. Slike arbeidsplaner skal vise når arbeidstakerne står til disposisjon for arbeidsgiver og når

de har fri. Arbeidstilsynet forklarer hensikten med bestemmelsen, og etatens reaksjon som følger:

Hensikten med bestemmelsen er å skape forutsigbarhet både for arbeidsgiver og arbeidstakerne. Dersom slike planer er fraværende, er Arbeidstilsynets policy at vi reagerer med å varsle pålegg om retting, dvs. krav om å utarbeide arbeidsplaner i henhold til bestemmelsens krav (Arbeidstilsynet 2015).

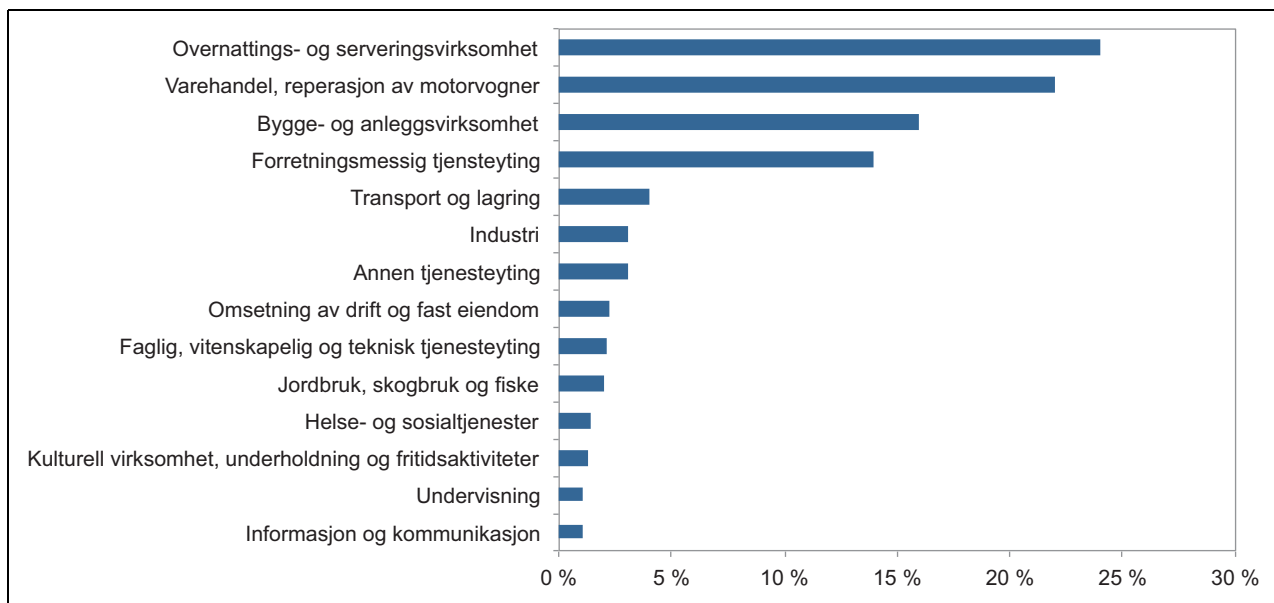
Videre ble det registrert 157 reaksjoner på § 10-1, det vil si ni prosent av totalt antall reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene. En reaksjon på denne paragrafen innebærer også at arbeidsgiver ikke i tilstrekkelig grad registrerer arbeidstiden eller har en oversikt over denne som kan framvises under tilsyn. Til slutt er det også registrert en god andel reaksjoner, 108 reaksjoner (seks prosent) på § 10-4. Utover dette er det gitt fra to til 54 reaksjoner som er hjemlet i de andre arbeidstidsbestemmelsene (figur 8.10).⁸

Reaksjoner per næring

Som tidligere nevnt bruker Arbeidstilsynet en risikobasert metode hvor de fører tilsyn i næringer de antar er mest utsatt for arbeidsmiljøbelastninger. Etaten har hatt flerårige satsninger innen bygge- og anleggsvirksomhet, helse- og sosial, renhold, transport og overnattings- og serveringsbransjen (Arbeidstilsynet, 2014). Den risikobaserte metoden Arbeidstilsynet benytter fører til at det vil være en sammenheng mellom antall reaksjoner og antall tilsyn. De næringene som er prioritert av Arbeidstilsynet dermed får flere reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene enn andre næringer i perioden satsingen pågår. I figur 8.11 ser vi hvilke næringer som har fått størst andel av reaksjonene på arbeidstid i 2014.

I figur 8.11 ser vi at hvilke næringer som har fått flest reaksjoner henger sammen med hvilke næringer som har vært prioritert av Arbeidstilsynet dette året. Overnattings- og serveringsvirksomhet stod for 24 prosent av reaksjonene på arbeidstidsbestemmelsene i 2014. Men vi finner også at varehandel, reparasjon av motorvogner, som ikke har vært en prioritert næring i perioden fra 2013–2016, har fått en god andel av reaksjonene på arbeidstidsbestemmelsene. Varehandel, reparasjon av motorvogner stod for 22 prosent av reaksjonene på arbeidstid i 2014. Videre er bygge-

⁸ Se punkt 3.1 for mer informasjon om hva de ulike lovparagrafene innebærer.



Figur 8.11 Fordeling av antall reaksjoner per næring, 2014. Prosent

Kilde: Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015).

og anleggsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting to andre næringer som fikk et betydelig antall reaksjoner på arbeidstidsbestemmelsene i 2014, med henholdsvis 16 prosent og 14 prosent. De andre næringene har fått under 4 prosent av reaksjonene. Det er verdt å merke seg at helse- og sosial, som har vært en prioritert næring i 2014, har fått relativt få reaksjoner på arbeidstid. Dette kan muligens forklares med at det er mer fokus på andre forhold enn arbeidstid i denne næringen.

I tabell 8.6 gis en oversikt over gjennomsnittlig antall reaksjoner per næring for de tilsynene som omfatter arbeidstid. Vi har også inkludert tall fra SSB på antall sysselsatte per næring for å illustrere tilsyn og brudd i forhold til størrelsene på næringene målt i antall sysselsatte.

Også her ser vi at de næringene med størst andel reaksjoner samsvarer med de næringene som var prioritert av Arbeidstilsynet i 2013 og 2014, selv om vi også finner noen andre næringer høyt på listen. Overnattings- og serveringsvirksomhet er igjen den næringen hvor det er gitt størst andel reaksjoner i forhold til tilsyn. Det er gitt reaksjoner på arbeidstid i 55 prosent av tilsynene hvor arbeidstid ble kontrollert. 3 prosent av de sysselsatte jobber i overnattings- og serveringsbransjen. Innen omsetning og drift av fast eiendom er det gitt reaksjoner på arbeidstid i 31 prosent av tilfellene. Det samme gjelder for forretningsmessig tjenesteyting. Innen informasjon og kommunikasjon er det gitt reaksjoner i 12 prosent av tilfellene og denne næringen utgjør 3 prosent

av sysselsatte. Noen av de prioriterte områdene (slik som helse og sosial) faller langt ned på listen når det kommer til reaksjonsprosent med bare 2 prosent reaksjoner på arbeidstid, på tross av at dette har vært et prioritert næringsområde. 20 prosent av de sysselsatte jobber innen helse og sosial. Dette kan på den ene siden bety at Arbeidstilsynet har valgt å undersøke andre forhold enn arbeidstid under tilsyn i denne næringen. På den andre siden kan det også bety at helse og sosial ikke har så mange brudd på arbeidstid. Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning har også en lav andel reaksjoner på arbeidstid, med 3 prosent. Det er verdt å merke seg at tabell 8.6 ikke differensierer mellom om noen få bedrifter kan ha mange reaksjoner eller om det er jevnt fordelt blant alle bedrifter i næringen.

Det er også mulig å se på reaksjoner blant de ulike næringsområdene fordelt på hjemler. Følgende næringer har et høyt antall reaksjoner på § 10-7 (oversikt over arbeidstiden): Bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel/reparasjon av motorvogner, forretningsmessig tjenesteyting, overnattings og serveringsvirksomhet. Næringer med et høyt antall reaksjoner på § 10-6 (overtid) er bygge- og anleggsvirksomhet og overnattings- og serveringsvirksomhet. På § 10-3 (arbeidsplan) ser vi at overnattings- og serveringsvirksomhet har et høyt antall reaksjoner, mens den næringen med nest flest reaksjoner på denne paragrafen er varehandel/reparasjon av motorvogner.

Tabell 8.6 Antall tilsyn hvor arbeidstidsbestemmelsene er kontrollert og antall og prosent reaksjoner fordelt etter næringer, samlet for 2013 og 2014

Næring	Antall tilsyn hvor arbeidstid er inkludert	Antall reaksjoner (arbeidstid)	Andel reaksjoner (arbeidstid) i alt i gjennomsnitt per næring	Prosentvis fordeling av sysselsatte etter næring, 2014
Jordbruk, skog, fiske	480	37	8 %	2 %
Bergverk og utvinning	41	6	15 %	3 %
Industri	1 141	85	7 %	9 %
El., gass, damp- og varmtvannforsyning	17	3	18 %	
Vannforsyning, avløp og renovasjon	138	3	2 %	1 %
Bygge- og anlegg	2 149	307	14 %	8 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	4 572	491	11 %	14 %
Transport og lagring	710	105	15 %	5 %
Overnatting og servering	1 214	662	55 %	3 %
Informasjon og kommunikasjon	204	24	12 %	3 %
Finansiering og forsikring	75	4	5 %	
Omsetning og drift av fast eiendom	207	64	31 %	
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	453	42	9 %	8 %
Forretningsmessig tjenesteyting	956	294	31 %	5 %
Offentlig adm. og forvaltning, forsvar	547	18	3 %	6 %
Undervisning	336	22	7 %	8 %
Helse og sosial	1 974	37	2 %	20 %
Annet	674	103	15 %	4 %
Sum	15 888	2 301	14 % ¹	100 %

¹ Andel reaksjoner i alt (14 prosent) er høyere her enn det som presenteres i punkt 0 (10 prosent). Årsaken til dette er at i en del tilfeller kan det gis mer enn en reaksjon og denne tabellen gjenspeiler det totale antallet.

Kilde: Notat fra Arbeidstilsynet til Arbeidstidsutvalget (februar 2015), registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB.

Reaksjoner fordelt på størrelse (målt i antall ansatte)

Det er flest reaksjoner overfor virksomheter med 1-9 ansatte (litt under halvparten av alle reaksjoner gitt på arbeidstid), og færrest overfor virksomheter med over 100 ansatte. På den annen side er det relativt flest virksomheter med få ansatte, slik at det ikke er gitt at disse har flest brudd. Som vist i tabell 8.6 er det gitt mange reaksjoner innen hotell og restaurant. Særlig i restaurant, som trolig er den delen som har vært høyest prioritert i denne næringen, er det mange små bedrifter.

8.6 Politianmeldte lovbrudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven

I tillegg til undersøkelsen som Fafo har gjort, har *utvalget* også hentet inn data på politianmeldte lovbrudd på arbeidstidsbestemmelsene.

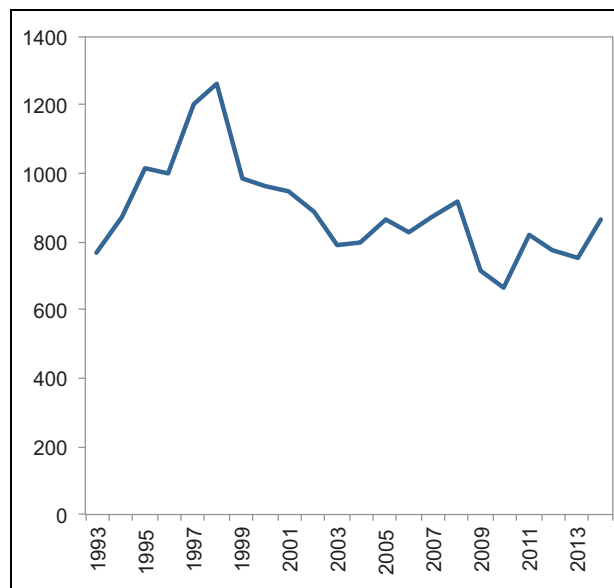
Antall politianmeldte lovbrudd for arbeidsmiljøkriminalitet var noe lavere i 2014 (864 anmeldelser) enn på slutten av 90-tallet (1 260 anmeldelser i 1998), jf. figur 8.12. Om lag to prosent av disse (16 anmeldelser i gjennomsnitt per år) omfattet anmeldelser på arbeidstid.

Generelt er antallet anmeldte lovbrudd høyere enn antallet ferdig etterforskede brudd. Dette har ifølge SSB flere årsaker. En er at tiden for å etterforske kan ta mer enn et år. En annen kan være at anmeldelsen i etterkant er overført til en annen

lovbestemmelse (for eksempel brudd på hvilebestemmelsene i vegtrafikkloven). En tredje årsak er at anmeldelsen er overført til sivil rett (for eksempel Arbeidsretten) eller til en kontrollmyndighet og ikke lenger er definert som en straffesak.

SSB har per i dag kun statistikk over straffettslige brudd og ikke sivilrettslige brudd.

I 2014 var det 414 brudd på arbeidsmiljøloven som var etterforsket. Disse lovbruddene gjelder samlet og ikke bare på arbeidstid. 41 prosent av disse var uavklarte (168 brudd) og 59 prosent (246 brudd) var oppklarte. Av de som var oppklarte var det 54 prosent (133 brudd) som fikk forelegg.



Figur 8.12 Antall anmeldte lovbrudd i alt på arbeidsmiljøkriminalitet. 1993–2014

Kilde: Kriminalstatistikken, SSB.

Kapittel 9

Behovet for arbeidskraft

Utvalget er bedt om å beskrive behovet for arbeidskraft fram mot 2030. Behovet for arbeidskraft er ingen objektiv størrelse, men avhenger av valg på flere nivåer. Arbeidsinnsatsen i befolkningen bestemmes gjennom et samspill mellom tilbud og etterspørsel. Hvor mye arbeidskraft som tilbys i arbeidsmarkedet, påvirkes blant annet av hvordan befolkningen i arbeidsdyktig alder avveier ønskene om inntekt og forbruk mot ønskene om fritid. Hvor mye og hva slags arbeidskraft arbeidsgiverne etterspør, avhenger blant annet av kostnaden på arbeidskraften sett i forhold til kostnadene ved andre innsatsfaktorer i produksjonen. Arbeidstidsreguleringene både gjennom lover og tariffavtaler kan spille inn på arbeidstakernes beslutninger om arbeidstilbud, arbeidsgivernes kostnader relatert til arbeid som en innsatsfaktor i produksjonen, og arbeidsgivers valg av arbeidskraft versus andre produksjonsfaktorer.

På kort sikt kan konjunkturvariasjoner påvirke både etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft. På lengre sikt påvirkes begge deler av utviklingstrekk som aldringen av befolkningen, globalisering og teknologiske endringer, jf. punkt 9.1. Den faktiske arbeidsinnsatsen bestemmes med andre ord i markedet. Det er dermed ikke entydig hvordan en skal definere uttrykket «behovet for arbeidskraft» – om det er snakk om samfunnets behov, herunder offentlige finansieringsbehov, arbeidsgivernes behov eller noe annet.

Samfunnets behov kan forstås som et behov for at likevekten i arbeidsmarkedet realiseres på et høyt nivå for sysselsetting og arbeidstid. Samfunnet kan av ulike grunner ha høy nytte av at mer arbeidskraft tilbys og etterspørres i arbeidsmarkedet enn det tilpasningen gir «av seg selv», jf. punkt 9.2.

Behovet for arbeidskraft kan også forstås i sammenheng med behovet for en bred skattebase og høye skatteinntekter for å finansiere offentlige velferdsordninger. Punktene 9.3–9.4 ser nærmere på dette aspektet.

Uttrykket «behovet for arbeidskraft» kan videre forstås som behovet for kompetanse i ulike sektorer i økonomien, altså hvordan arbeidsstyrken må være sammensatt for å møte behovene i næringslivet og i offentlig sektor. Punkt 9.5 ser nærmere på balansen mellom tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft framover.

9.1 Sentrale utviklingstrekk som påvirker arbeidsmarkedet

Uavhengig av hvilket aspekt ved det framtidige arbeidskraftbehovet man studerer, påvirkes det av flere viktige trender i samfunnsutviklingen:

Aldringen av befolkningen trekker sysselsetningsandelen (og dermed arbeidstilbudet) ned og etterspørselen etter helse og omsorgstjenester opp. Dette øker behovet for skatteinntekter til å finansiere blant annet pensjoner og helse- og omsorgstjenester og øker etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren, fordi vi trenger flere mennesker i de sektorene som tar vare på de eldre.

Den teknologiske utviklingen kan ha stor betydning for den framtidige etterspørselen etter arbeidskraft i ulike næringer. Det vil igjen kunne påvirke hvilke yrker befolkningen utdanner seg til. Teknologi kan erstatte eksisterende produkter eller tjenester eller endre måten de produseres på (som Uber når det gjelder transporttjenester og Airbnb når det gjelder overnattingstjenester). Teknologi kan både redusere og øke etterspørselen etter arbeidskraft til ulike oppgaver. Flere studier peker på at opptil halvparten av eksisterende typer jobber kan bli automatisert i løpet av de neste 20 årene.¹ Fram til nå har teknologi og mekanisering stort sett erstattet manuelle jobber i

¹ Se blant annet: Stiftelsen för strategisk forskning (2014): Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige og Ekeland, A., M. Pajarinen og P. Rouvinen (2015): Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment. ETLA Brief from The Research Institute of the Finnish Economy No 34.

for eksempel jordbruk og industri, mens automatisering av flere andre yrker med lave kompetansekrav nå er i gang (kassapersonell, sjåfører mv.). Framover ventes det at automatisering i økende grad også vil ta over mer kognitive rutineoppgaver, eksempelvis enkel regnskapsføring. Denne automatiseringen kan føre til en polarisering i arbeidsmarkedet, der det fortsatt vil være relativt høy etterspørsel etter arbeidskraft både i bunnen og toppen av utdanningsfordelingen, mens det vil bli lavere etterspørsel etter grupper med middels utdanningsnivå.²

Mye av den teknologiske utviklingen vil ikke bare erstatte arbeid, men også kunne komplementere det.³ Økt bruk av digitale løsninger og roboter vil skape større etterspørsel etter arbeidskraft som utvikler og vedlikeholder denne teknologien. Samtidig vil det sannsynligvis også bli flere som jobber med oppgaver som maskinene mestrer dårlig, slik som kreative oppgaver, omsorgsoppgaver og andre oppgaver som er forholdsvis lette eller intuitive for mennesker, men som har vist seg å være overraskende vanskelige å kodifisere eller programmere med maskiner.⁴

I helse- og omsorgssektoren kan velferdsteknologi gjøre det mulig for eldre å klare seg lenger i eget hjem, og dermed dempe veksten i etterspørsel etter arbeidskraft i sektoren eller endre sammensetningen av oppgaver som gjennomføres innenfor eldreomsorgen.

Omstilling i næringsstrukturen vil som i de foregående tiårene endre arbeidslivet. Særlig vil omstilling fra petroleumsvirksomhet til annen virksomhet gjøre seg gjeldende. Petroleumsnæringen er svært viktig for Norge. Selv om relativt få (om lag 63 200 personer i 2014) er direkte sysselsatt i utvinning av olje og gass og i tjenester som er direkte tilknyttet næringen, er en stor del av både industrien og tjenestenæringene ellers avhengig av petroleumsnæringen fordi de leverer varer og tjenester til den. Totalt anslår SSB at om lag 117 000 sysselsatte personer i ulike tjenestenæringer i fastlandsøkonomien kunne knyttes til petroleumsvirksomheten på norsk sokkel i 2012, mens det samme gjaldt om lag 34 000 sysselsatte i industrien.⁵ Framover vil petroleumsnæringen gradvis bygges ned. Omstillingen vil bety at arbeidskraft må flyttes til andre næringer.

² Autor, D. (2015): Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation, *Journal of Economic Perspectives* vol 29, Nr. 3, 2015, side 3–30.

³ Autor, D. (2015): Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth, paper prepared Federal Reserve Bank of Kansas, Jackson Hole Conference, August 2014.

⁴ Autor, D. (2014).

Globalisering gir sterkere internasjonal konkurranse og har i stor grad påvirket arbeidsmarkedet i Norge ved sterk arbeidsinnvandring, jf. omtale i kapittel 4. Ved inngangen til 2015 var det bosatt drøyt 160 000 innvandrere fra Polen, Litauen og Sverige i landet. Dette er de tre viktigste avgiverlandene for arbeidsinnvandring til Norge. I tillegg kommer mange utenlandske personer på midlertidige arbeidsopphold. I fjerde kvartal 2014 var det registrert over 90 000 slike korttidsinnvandrere. Utviklingen framover avhenger både av hvilke muligheter arbeidsinnvandrerne har til å få jobb i Norge sammenliknet med i hjemlandet og av lønnsforskjellene mellom landene. Også innvandringen i form av flukt og familiegjenforening har tiltatt. De senere månedene har økningen i antallet asylsøkere og flyktninger vært særlig sterk. Dette vil både påvirke offentlige finanser og arbeidstilbudet framover.

Felles for alle disse utviklingstrekkene er at de bidrar til usikkerhet om utviklingen framover. Beskrivelsen av ulike framskrivninger av arbeidstilbudet i dette kapitlet må tolkes i lys av denne usikkerheten.

9.2 Tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft

Vurderinger av behovet for arbeidskraft må ta utgangspunkt i tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Disse størrelsene bestemmes av arbeidstakere og arbeidsgiveres valg. Reguleringer blant annet av arbeidstid og strukturelle forhold har også betydning for hvordan tilpasningen med hensyn til arbeidstid blir.

9.2.1 Tilbud av arbeidskraft

For å beskrive arbeidstakers valg kan vi ta utgangspunkt i en forenklet teori der arbeidstakerne vurderer fordeler og ulemper med fritid opp mot arbeid og forbruk. Vi ser bort fra forhold som arbeidsuførhet og liknende som gjør at personer ikke har et reelt valg om å jobbe. Ifølge teorien velger personene om de vil delta i arbeidslivet eller ikke, og hvor mange timer de i så fall vil jobbe. I dette valget tar de blant annet hensyn til hvilken lønn de kan få, hvor mye fritid de ønsker og andre økonomiske faktorer slik som formue eller alternative inntektskilder. Fritid ses som et

⁵ Prestmo, J. B., B. Strøm og H. K. Midsem (2015): Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi, SSB-rapport nr. 2015/8.

gode, men det å skaffe seg mer fritid koster i form av at man må gi avkall på arbeidstid og dermed inntekt og forbruk. Arbeidstakerne veier derfor ønskene om forbruk og fritid opp mot hverandre. Ønsket arbeidstid vil avhenge av individets forutsetninger og preferanser og av de økonomiske faktorene for hvert enkelt individ. Siden både de økonomiske faktorene og selve avveiningen mellom fritid og forbruk vil variere, kan ønsket arbeidstid variere fra null for noen personer til timetall langt over normal heltid for andre.

Empiriske studier av hvordan personer endrer tilpasningen på arbeidsmarkedet som følge av endringer i direkte økonomiske villkår (typisk lønns- og skatteendringer) viser generelt at arbeidstilbudet for menn som er etablert i arbeidsmarkedet, påvirkes lite av slike endringer. På den andre siden er det mye som tyder på at arbeidstilbudet til gifte kvinner og til personer som ikke er fast etablert i arbeidsmarkedet, er vesentlig mer påvirket av lønns- og skatteendringer.⁶

Ikke-økonomiske forhold er også av betydning, slik som trivsel, arbeidsmotivasjon og graden av psykiske og fysiske belastninger i jobben. Her spiller arbeidstid og arbeidstidsordninger inn. Ulike jobber har ulike egenskaper når det gjelder både økonomisk avkastning og arbeidsmiljøfaktorer. For arbeidstakere som av ulike grunner er på grensen til å ta et valg om å trekke seg ut av arbeidslivet, endre stillingsprosent eller liknende, kan selv små endringer i én eller noen få av rammebetingelsene føre til at de endrer sine valg. Noen grupper kan være mer tilbøyelig til å endre valgene sine, slik som eldre arbeidstakere eller personer med helseproblemer.

Forsøk har for eksempel vist at 20 prosent kortere arbeidstid for eldre arbeidstakere bidro til å utsette pensjoneringstidspunktet.⁷ Resultater fra annen forskning antyder at sannsynligheten for tidlig pensjonering var lavere blant arbeidstakere over 62 år i AFP-bedrifter som fikk fem ekstra fridager, sammenlignet med arbeidstakere som ikke var omfattet av en slik utvidelse.⁸

⁶ Se blant annet Aaberge, R., J. K. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms, *Scandinavian Journal of Economics*, no. 4, Vol. 97, side 635–659, Blundell, R., C. Meghir og A. Duncan (1995): Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms, Working Paper W95/7, The Institute of Fiscal Studies, London og Thoresen, T.O. og T. E. Vattø (2015): Validation of the discrete choice labour supply model by methods of the new tax responsiveness literature, *Labour Economics* 37, s. 38–53.

⁷ Econ (2010): Evaluering av forsøk med redusert arbeidstid for seniorer, ECON Rapport 2010-044.

9.2.2 Etterspørsel etter arbeidskraft – organisering av arbeidstid og produktivitet

Hvilke varer og tjenester det er etterspørsel etter, påvirker hvordan nærings- og bedriftsstrukturen blir og i neste omgang hvilken arbeidskraft som etterspørres. Vi kommer tilbake til dette i punkt 9.5. I det følgende analyserer vi arbeidsgivers etterspørsel etter arbeidskraft med vekt på organisering av arbeidstiden for de enkelte arbeidstakerne.

I noen typer produksjon kan én arbeidstaker relativt enkelt byttes ut med en annen. Dersom det er god nok tilgang på arbeidskraft, er det i slike tilfeller ikke nødvendigvis vesentlig for arbeidsgiver at hver enkelt arbeidstaker jobber mye. Tvert imot kan det lønne seg å sette grenser for den enkelte arbeidstakers arbeidstid, slik at produktiviteten holdes oppe og risiko for feil minskes, jf. kapittel 7. På den annen side vil det å ha folk ansatt gi en del faste kostnader knyttet til blant annet ledelse, lønns- og personalsystemer og kontor-/arbeidsplass, slik at arbeidstiden heller ikke må bli for kort.

Hvis lang driftstid går sammen med stor variasjon i behovet for arbeidskraft, er det vist at deltid kan lette arbeidsgivernes planlegging.⁹ Bruk av hele stillinger kan da gi for stor bemanning de delene av døgnet eller uka som har mindre behov for arbeidskraft, samtidig som arbeidsstokken ikke er tilstrekkelig til å dekke de periodene som har stort behov for arbeidskraft. Da kan deltid gi høyere produktivitet på virksomhetsnivå. Dette kan imidlertid også bidra til ufrivillig deltid, fordi det er krevende for arbeidstakerne å finne andre deltidsstillinger som akkurat fyller den tiden personen ønsker å jobbe. Dette gir et produksjonstap for samfunnet.

Tilsvarende kan organiseringen av arbeidstid være av betydning hvis produksjonen er avhengig av kompetanse som ikke er lett å erstatte. I så fall kan arbeidsgiver ønske å beholde kompetansen, noe som kan tale for å legge stor vekt på godt arbeidsmiljø og å unngå arbeidstid som har negative helsemessige konsekvenser eller som kan få jobben til å framstå som lite attraktiv.

⁸ Hermansen, Å. (2014): Additional Leave as the Determinant of Retirement Timing – Retaining Older Workers in Norway, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4(4), s. 89–108.

⁹ Bråten, K. og L. E. Moland (2014): Ønsket og uønsket deltid i Posten, Vestre Viken Helseforetak og Vinmonopolet. Fafo-rapport 2014/29. Se også omtale i kapittel 7.

Det vil også til tider være knapphet på visse typer kompetanse som ikke kan rettes opp på kort sikt. Når behovet for kompetanse varierer, kan det oppstå flaskehalsen også selv om arbeidstilbudet i en normalsituasjon er tilstrekkelig. Både for arbeidsgiver og for samfunnet vil det da kunne være lønnsomt å benytte slik type arbeidskraft intensivt i en periode. Dersom man la opp til at alle arbeidstopper skulle dekkes med ordinær bruk av arbeidskraften, kan det påføre henholdsvis virksomheter og samfunnet høye kostnader.

I andre tilfeller trengs det kompetanse for å utnytte dyrt kapitalutstyr og tilrettelegge for høy brukstid på utstyret. Dette har tradisjonelt blitt anført som et argument for å tillate lange eller ubekvemme arbeidstider i industrien, men kan i like stor grad gjelde for effektiv utnyttelse av dyrt medisinsk utstyr eller andre former for dyre investeringer i både privat og offentlig sektor.

Av produktivitetshensyn kan det være gunstig å tillate lange arbeidsøkter eller intensive arbeidsperioder for enkelte arbeidstakere. Dette kan gjelde for komplekse arbeidsoppgaver som krever lang forberedelse, og hvor det vil være ugunstig for resultatet om arbeidstaker avbryter arbeidsprosessen. For eksempel kan det bli vanskelig og tidskrevende for andre å overta ansvaret. Investeringer i for eksempel opplæring kan også trekke i retning av at arbeidsgivere vil ønske å få mest mulig ut av de ansatte de har, for eksempel i form av overtid.

9.2.3 Samfunnets behov

Det finnes en del forhold og mekanismer som gjør at arbeidstakeren kan velge kortere eller lengre arbeidstid enn det som er ønskelig for samfunnet som helhet. For eksempel fører skatt på arbeid til at arbeidstakerne får mindre igjen for hver arbeidede time. Dette endrer den individuelle avveiningsen hver enkelt foretar. Ifølge økonomisk teori og empiri kan dette føre til at arbeidstakerne ønsker å jobbe mindre enn dersom de ikke måtte betale skatt.¹⁰

I et samfunnsøkonomisk regnskap har skatteinntektene stor betydning, fordi de muliggjør pro-

duksjon av offentlige tjenester som skole og helsevesen, pensjonsordninger og andre offentlige forsikringsordninger. Når hver enkelt arbeidstaker kun tar hensyn til eget forbruk/forbruket for egen husholdning i arbeidsbeslutningen, blir ikke bortfallet av skatteinntekter til fellesskapet ved å eventuelt jobbe litt mindre et element i vurderingen. Tilpasningen i arbeidsmarkedet for den enkelte blir dermed ikke i tråd med den beste løsningen for samfunnet. For samfunnet ville mer tid brukt på arbeid og mindre tid brukt på fritid skapt verdier som overstiger verdien av den tapte fritiden, altså høyere samfunnsøkonomisk effektivitet.

Det er også noen grunner til at noen jobber for mye fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Konkurransen mellom arbeidstakere om forfremmelser, stillinger, prestisje, oppdrag, mv. kan gi som resultat at alle forsøker å jobbe mer enn de andre for å vinne konkurransen. Dette kan gi for mye arbeid samlet sett.

Lang arbeidstid kan gi negative helseeffekter og kan være årsak til feil og ulykker, jf. kapittel 7. Det samme gjelder ugunstig arbeidstid slik som nattarbeid. Kostnader til helsetjenester og trygde bæres i all hovedsak av det offentlige i Norge. De mulige helsemessige og trygdemessige konsekvensene av lange eller ukurante arbeidstider reflekteres derfor ikke direkte i sin helhet i arbeidstakers og arbeidsgivers vurderinger av den enkeltes arbeidsinnsats på kort sikt. Dette innebærer at arbeidsgivere vil kunne foreslå mindre gunstige arbeidstidsordninger, og arbeidstakere (og/eller arbeidstakerorganisasjoner) vil være mer villige til å godta slike når de ikke selv må bære alle kostnadene av disse ordningene knyttet til sykdom, skade eller nedsatt funksjon.

Arbeidsstyrken er heterogen. Noen legger stor vekt på fritid og ønsker kortere arbeidstid, mens andre ønsker lang arbeidstid. Det er mulig å gi samfunnsøkonomiske begrunnelser for å verne arbeidstakere mot for lang arbeidstid. Individuelle valg om å jobbe «for lite» har imidlertid også en samfunnsøkonomisk kostnad i form av bortfall av inntekter for samfunnet.

9.3 Framtidig finansieringsbehov – utfordringer for arbeidstiden

Finansieringen av velferdsordningene påvirkes både av hvor stor skattebasen er, som i sin tur påvirkes av hvor stor arbeidsstyrken er, og av hvor mye hver enkelt jobber. Andre forhold, slik som utviklingen i Statens pensjonsfond – utland,

¹⁰ De fleste empiriske undersøkelser av arbeidstilbudet bekrefter at dette er tilfelle for befolkningen i gjennomsnitt, se for eksempel Thoresen, T. O. og T. E. Vattø (2015): Validation of the discrete choice labour supply model by methods of the new tax responsiveness literature. Labour Economics, 37, side 38–53. For noen er det likevel motsatt – dersom avkastningen av arbeid øker (skatten går ned), vil de legge størst vekt på at de kan opprettholde samme inntekt med lavere arbeidsinnsats og dermed ønske å jobbe mindre.

produktivitetsutviklingen i fastlandsøkonomien og hvor store utgiftene til for eksempel helse- og omsorgssektoren blir framover, har også betydning. En del ulike utviklingstrekk av betydning for finansieringen av fremtidens velferdsordninger er beskrevet i Perspektivmeldingen 2013,¹¹ og beregningene ble oppdatert i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2015.¹² I dette avsnittet gjengir *utvalget* noen hovedpunkter fra disse framskrivningene og går nærmere inn på hvor høy yrkesdeltakelse og arbeidstid som de ulike scenariene forutsetter.

Mens personer over 66 år utgjør 14 prosent av befolkningen i 2015, vil denne andelen ha økt til 22 prosent i 2060 ifølge SSBs middelalternativ for befolkningsutviklingen. Forsørgelsesbyrden, det vil si antall barn og gamle (0–19 år og over 66 år) per person i befolkningen i de mest yrkesaktive årene (20–66), er anslått til å øke fra 0,6 i 2015 til 0,8 i 2060.

Med dagens retningslinjer for finanspolitikken viser framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015 at bidraget fra pensjonsfondet til finansiering av offentlige utgifter etter hvert vil avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Samtidig innebærer økende levealder at offentlige utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg vil øke raskere enn verdiskapingen og skattegrunnlaget i tiårene framover, selv om en ikke bygger ut velferdsordningene eller forbedrer kvaliteten på disse ytterligere. Målt ved løpende tilpasninger av skattene ble det i Nasjonalbudsjettet 2015 anslått et inndekningsbehov som gradvis ville øke til 5,2 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2060 (omtalt som referanseforløpet).

Økningen i inndekningsbehovet blir ifølge framskrivningene særlig merkbar utover på 2030-tallet. En tidshorisont fram til 2030 som angitt i arbeidstidsutvalgets mandat gir derfor ikke noe dekkende bilde av de langsiktige utfordringene. I dette avsnittet ser vi derfor fram mot 2060, slik som i Perspektivmeldingen og i Nasjonalbudsjettet.

Finansdepartementets referanseforløp for inndekningsbehovet bygger på en rekke forutsetninger, blant annet at standarden på de offentlige tjenestene og bruken av tjenestene innad i hver aldersgruppe holder seg uendret. Dette betyr at en ser bort fra at effektiviseringsgevinster som følge av ny teknologi i framtiden kan gi lavere utgifter per bruker. Man ser også bort fra at utgiftene til helse- og omsorgstjenester per bruker kan

øke på grunn av nye behandlingsformer eller økt standard i pleie og omsorg. Anslaget inkluderer ikke sysselsettingsvirkninger av pensjonsreformen. Samtidig er det forutsatt at gjennomsnittlig arbeidstid holder seg uendret framover. Dette er i tråd med utviklingen de siste ti årene, men kan virke noe optimistisk når en ser arbeidstidsutviklingen i et lengre historisk perspektiv.

Når andelen eldre i befolkningen øker, går antall arbeidstimer per innbygger ned. Dersom dagens tilknytning til arbeidslivet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn holder seg uendret framover, vil antallet timeverk per innbygger gå ned fra rundt 750 timeverk per innbygger i 2015 til rundt 665 timeverk per innbygger i 2060, jf. figur 9.1 (referanseforløpet).

Nedgangen i timeverk per innbygger skyldes at sysselsettingsandelen går ned når befolkningen eldes. I referanseforløpet faller sysselsettingen i alderen 15–74 år fra 70 prosent i 2014 til 67 prosent i 2060.¹³

Figuren viser også anslått utvikling i arbeidstimer per innbygger under forutsetning av at pensjonsreformen virker etter hensikten, anslått til 8 prosent økning i utførte timeverk i 2060 (økt sysselsetting) eller at arbeidstiden per sysselsatt faller i samme takt som fra 1990 til 2013, om lag 0,3 prosent per år (kortere arbeidstid).

Finansieringsbehovet blir langt lettere å bære dersom arbeidsinnsatsen i befolkningen øker. Figur 9.2 viser den utviklingen i arbeidstimer per innbygger i arbeidsdyktig alder som er nødvendig for å dekke finansieringsbehovet framover dersom skattene ikke økes (kravforløpet). I kravforløpet ligger antall timeverk per innbygger i alderen 15–74 år i 2060 12 prosent over referanseforløpet.

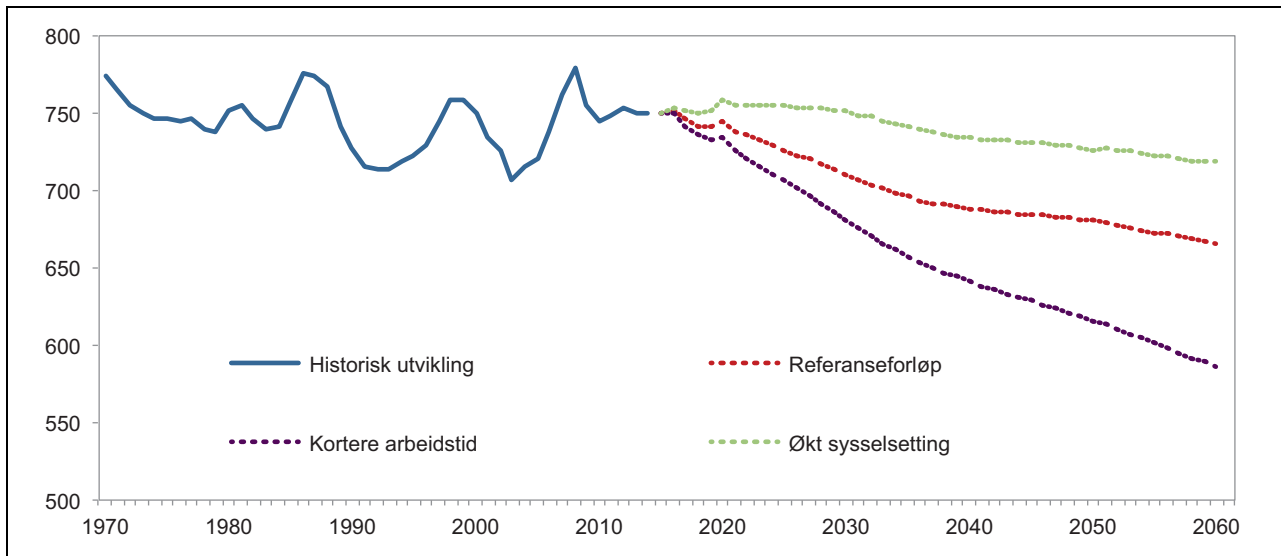
Eventuelle virkninger av pensjonsreformen på arbeidstilbudet er ikke innarbeidet i referanseforløpet, utover de effektene som er kommet til syne fram til og med 2015. Statistisk sentralbyrå har på usikkert grunnlag anslått at pensjonsreformen kan bidra til å øke antall timeverk med 8 prosent fram mot 2060 sammenliknet med utviklingen dersom reformen ikke hadde blitt gjennomført.¹⁴ Den tilhørende økningen i skattegrunnlaget bidrar til å redusere behovet for inndekning med

¹¹ Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmeldingen.

¹² Meld. St. 1 (2014–2015) Nasjonalbudsjettet 2015.

¹³ Sysselsettingsandelen i framskrivningen følger av modellen og avviker fra blant annet sysselsettingsandelen ifølge AKU. En viktig årsak er at modellen i stor grad baserer seg på tall fra Nasjonalregnskapet, som har et noe høyere antall sysselsatte enn AKU.

¹⁴ Anslaget som ble lagt til grunn til Perspektivmeldingen. For nyere anslag, se Fredriksen, D. og N. M. Stølen, Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter. Rapport nr. 2015/37, Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.1 Arbeidstimer per innbygger

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

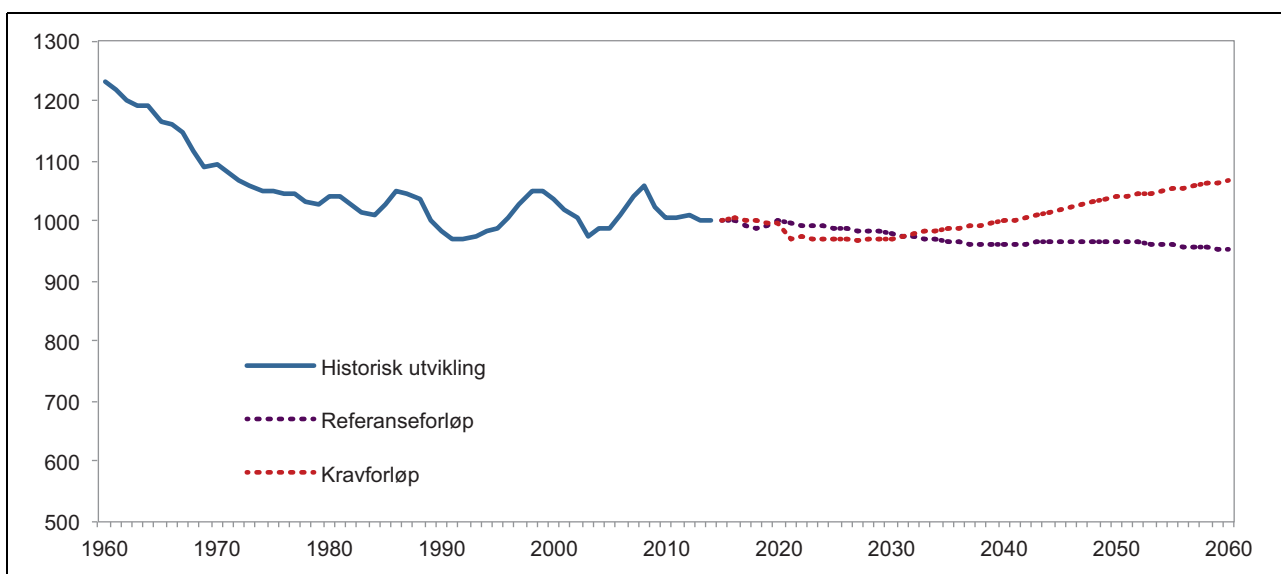
om lag 3,5 prosentenheter. Dette reduserer finansieringsbehovet merkbart. I så fall ville en økning i gjennomsnittlig arbeidstid på under 4 prosent, eller på om lag 1,2 timer per uke per sysselsatt, gitt at sysselsettingen utvikler seg som i referansebanen, være tilstrekkelig for å dekke underskuddene i offentlige budsjetter.

Dersom derimot gjennomsnittlig arbeidstid faller i samme takt som vi observerte mellom 1990 og 2013 (0,3 prosent per år, svarende til alternativet «kortere arbeidstid» i Finansdepartementets framskrivninger), vil sysselsettingen måtte

øke til hele 83 prosent for aldersgruppen 15–74 år, mens den i dag er 70 prosent.

Det er flere usikkerhetsmomenter som kan påvirke finansieringsbehovet. Dersom en forutsetter vekst i ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg på ½ prosent per år, øker inndekningens behovet i 2060 med ytterligere 5 prosent av fastlands-BNP. I tillegg er vi utsatt for svingninger i oljeprisen, og utviklingen i produktiviteten samt at avkastningen av Statens pensjonsfond-utland kan variere.

Tabell 9.1 viser finansieringsbehovet i prosent av BNP og i form av nødvendig økning i arbeidstid



Figur 9.2 Antall arbeidede timeverk per innbygger i alderen 15–74 år. Referanseforløp og forløp som balanserer offentlige budsjetter

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9.1 Inndekningsbehov i prosent av BNP i 2060 og omsatt til økt arbeidsinnsats¹

	Hele inndekningsbehovet møtes ved økt arbeidsinnsats		
	Inndekningsbehov i prosent av BNP	Økning i arbeidstid per sysselsatt per uke ²	Sysselsettingsandel ³
Økt standard i helse og omsorg	10,2	7,4	83
Lavere privat prod. vekst	4,7	3,4	74
Høyere privat prod. vekst	5,7	4,1	76
Lavere realavkastning av Statens pensjonsfond – utland	7,5	5,4	79
Høyere realavkastning av Statens pensjonsfond – utland	3,4	2,5	72
Lavere olje- og gasspris	6,5	4,7	77
Høyere olje- og gasspris	4,2	3,0	74
Referansebanen	5,2	3,8	75

¹ Tabellen tar utgangspunkt i den tilgangen på arbeidskraft som etter framskrivningene er nødvendig for å dekke inndekningsbehovet i referanseforløpet (kravforløpet), og doserer dette proporsjonalt for de øvrige alternativene.

² Regnet ut fra 45,2 arbeidsuker per år (fem ukers ferie og et gjennomsnitt på 8 bevegelige helligdager per år) og med utgangspunkt i at arbeidstiden i 2060 anslås til 1420,5 timer per år per sysselsatt i gjennomsnitt.

³ Tallene må sees i lys av at samlet sysselsettingsandel i 2060 med referanseforløpets antakelser om videreføring av sysselsettingsandeler etter alder, kjønn og landbakgrunn anslås til 67.

Kilde: Finansdepartementet

i 2060. Økt arbeidstid i 2060 er eksemplifisert ved økt gjennomsnittlig arbeidstid eller alternativt økt sysselsettingsandel. De to kolonnene lengst til høyre er gjensidig utelukkende: for å dekke inn kostnadene ved økt standard i helse og omsorg må enten arbeidstiden per uke i gjennomsnitt øke med 7,4 timer blant dem som er sysselsatt, eller sysselsettingsandelen må øke til 83 prosent. Nærmere beskrivelse av de ulike alternativene er gitt i vedlegg 1.

Hvis alle over 25 år som i dag jobber deltid gikk over til heltid,¹⁵ mens sysselsettingsandelen holdt seg uendret, ville avtalte timeverk øke med nesten 12 prosent, altså nær den økningen som skal til for å møte inndekningsbehovet i 2060 i referansebanen. For mange av gruppene som i dag jobber deltid, er det urealistisk å jobbe heltid. Dette gjelder spesielt delvis uføretrygdede og en del eldre arbeidstakere. Beregningen er kun ment som en illustrasjon på økningen i arbeidsinnsats som kreves ifølge framskrivninger. Til sammenlikning vil utsatt tilbaketrekking fra arbeidslivet¹⁶ med ett år løfte antall arbeidstimer med om lag 1,6

prosent, og utsatt tilbaketrekking med fem år ville gitt en økning på om lag 7,5 prosent.

Beregningene av inndekningsbehovet under de gitte forutsetningene og eksemplifiseringene av hvor stor økning i arbeidsinnsatsen som ville kreves for å dekke det, er i utgangspunktet verdinøytrale. Beregningene sier ikke om vi som samfunn bør velge å øke skattene, kutte i velferdstjenestene eller jobbe mer for å beholde kontrollen med offentlige finanser.

Analysene kan imidlertid belyse konsekvenser av de ulike valgene. Perspektivmeldingen argumenterer for at å legge til rette for høyere arbeidsinnsats er å foretrekke framfor økt skatt. En årsak er at økt skatt i seg selv reduserer folks insentiver til å jobbe, slik at skattegrunnlagene krymper og dermed øker inndekningsbehovet. Dette betyr at privat forbruk reduseres mer enn om inndekningsbehovet dekkes inn ved økt arbeidsinnsats.

I en rapport fra SSB fra 2014 ses det nærmere på et forløp med kortere arbeidstid.¹⁷ De finner at dersom gjennomsnittlig arbeidstid reduseres med

¹⁵ Eksempelberegningen tar utgangspunkt i at registrert avtalt arbeidstid for alle sysselsatte over 25 år øker til 37,5 timer per uke. Dette betyr at studenter over 25 år, småbarnsforeldre, delvis eller helt uføretrygdede som jobber deltid, delvis sykemeldte og alderspensjonister opp til og med 74 år som i dag jobber deltid, forutsettes å gå over til heltid.

¹⁶ Utsatt tilbaketrekking fra arbeidslivet er i regneeksemplet definert som at alle fra og med 55 år jobber som om de var ett eller fem år yngre, altså har tilsvarende sysselsettingsandel og arbeidstid som personer ett/fem år yngre. Beregningen benytter AKU-tall fra 2014.

¹⁷ Holmøy, E. og B. Strøm (2014): Må vi jobbe mer? Konsekvenser av mindre materialistisk vekst, Rapport 2014/13, Statistisk sentralbyrå.

0,5 prosent per år fram mot 2060, som tilsvarer at en fulltidsarbeidsdag er redusert med 1,5 timer i 2060, vil privat forbruk være 200 000 2012-kroner lavere per innbygger i 2060 sammenliknet med referansebanen. Privat forbruk vil med dette være 1,8 ganger 2010-nivået i 2060 i scenariet med kortere arbeidstid i denne studien, mens det tilsvarende forholdstallet er 2,7 i scenariet med uendret arbeidstid.¹⁸

Framskrivningene fra Finansdepartementet og rapporten som er beskrevet over, analyserer ulike utviklingsforløp gitt ulike forutsetninger om blant annet gjennomsnittlig arbeidstid i framtiden. Disse analysene er således ikke primært vurderinger av sannsynlig utvikling i gjennomsnittlig arbeidstid framover.

I 2008 utarbeidet SSB en modell med sikte på å anslå utviklingen i arbeidstiden.¹⁹ Med grunnlag i historiske utviklingstrekk finner de at reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid sannsynligvis vil fortsette, og at en gjennomsnittlig arbeidsdag vil være 6 timer i 2050. I modellen for arbeidstiden drives utviklingen først og fremst av at noe av den økte velstanden også framover vil bli tatt ut i form av økt fritid, slik vi har observert historisk. Fagforeningene antas å målbare ønskene om kortere arbeidstid, og dette vil gi utslag i kortere tariffbestemt arbeidstid. Imidlertid er fagforeningenes forhandlingsstyrke avhengig av situasjonen i arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting gir større press i arbeidsmarkedet og dermed sterkere forhandlingsposisjon for fagforeningene, slik at de i noe større grad får gjennomslag for kravene om redusert arbeidstid. Dette stemmer med den utviklingen vi har bak oss. Den økte sysselsettingsandelen de siste tiårene ga i tillegg et strammere tidsbudsjett for familiene: I og med at det var kvinnene som kom inn i arbeidslivet, ble det mer krevende å få utført omsorgsoppgavene i hjemmet. Dette kan ha forsterket ønskene om kortere arbeidstid. Studien finner også støtte for at om lag halvparten av reduksjonen i tariffbestemt arbeidstid har blitt motvirket av økt overtidsarbeid og redusert bruk av deltid.

¹⁸ Beregningene forutsetter at pensjonsreformen bidrar til å løfte antall utførte timeverk med 9 prosent som følge av økt sysselsetting. Tilsvarende sysselsettingsvekst er ikke forutsatt i Finansdepartementets beregninger i Perspektivmeldingen eller Nasjonalbudsjettet 2015. Ifølge Holmøy og Strøm gir sysselsettingsvirkningene av pensjonsreformen rom for at privat forbruk kan ligge 15 prosent høyere i 2060 enn om man hadde videreført det gamle pensjonssystemet.

¹⁹ Bjørnstad, R., R. Hammersland og I. Holm (2008): En modell for arbeidstiden. 6-timersdagen kommer i 2050. Notat nr. 2008/62, Statistisk sentralbyrå.

En del forhold kan utvikle seg annerledes enn forutsatt i denne studien. En vedvarende lav oljepris og økt ledighet vil for eksempel kunne gi mindre press i arbeidsmarkedet og med det også ha konsekvenser for tariffbestemt arbeidstid.

9.4 Sysselsetting i offentlig sektor

I og med at behovet for helse- og omsorgstjenester vokser med en aldrende befolkning, vil timeverkene i offentlig forvaltning²⁰ også øke, forutsatt at disse tjenestene fortsatt produseres i offentlig regi i like stor grad som i dag. Andelen av timeverkene som utføres i offentlig forvaltning i referansebanen øker ifølge Nasjonalbudsjettet 2015 fra om lag 27 prosent i 2015 til 33 prosent i 2060, jf. figur 9.3. Til sammenlikning sto offentlig forvaltning bare for 16 prosent av timeverkene i 1970.

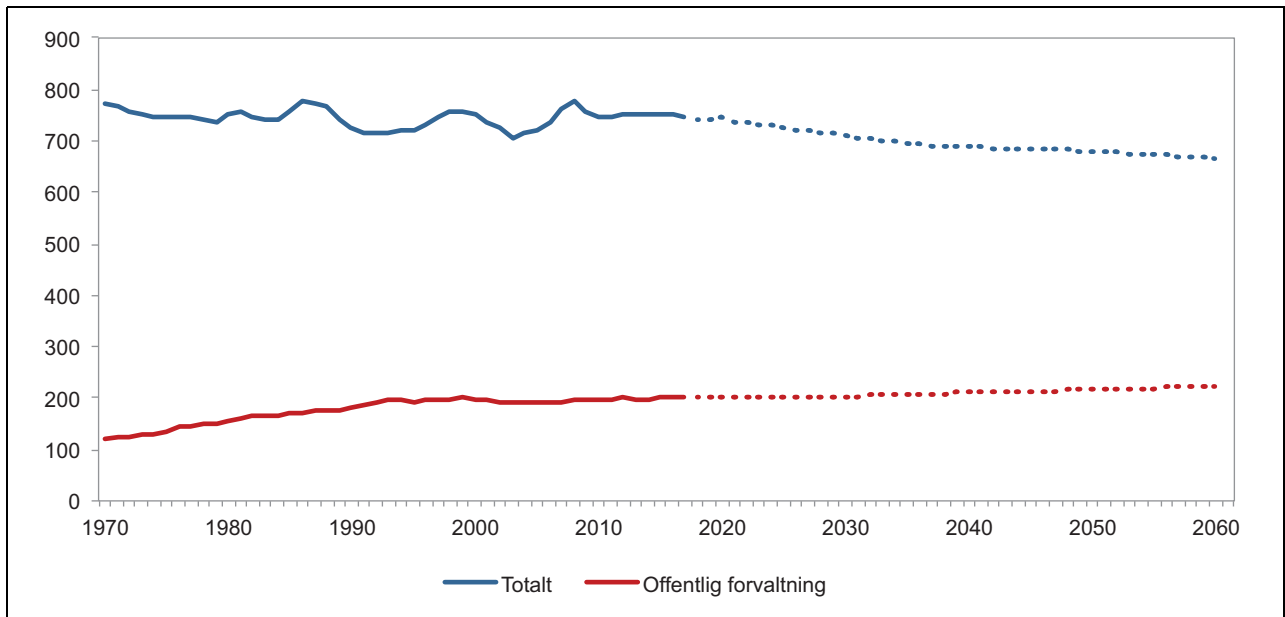
Beregningen forutsetter samme yrkesdeltakelse som i dag for kvinner og menn og per aldersgruppe/innvandringsgruppe, og uendret arbeidstid per sysselsatt. Det siste kan tolkes som at deltidsandelen holder seg uendret.

Timeverkene i offentlig forvaltning er spredt på flere sysselsatte enn i andre deler av økonomien, hovedsakelig på grunn av høyere deltidsandel og kortere arbeidstid i turnusyrkene og andre yrker innenfor helse og omsorg. I 2014 utgjorde sysselsatte i offentlig forvaltning i underkant av 30 prosent av alle sysselsatte personer. Med framskrivningen av antallet timeverk i offentlig forvaltning som i figur 9.3 og samme antall produserte timeverk per sysselsatt som i offentlig forvaltning i 2014, øker offentlig forvaltnings andel av alle sysselsatte til 36 prosent i 2060.

9.5 Tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning og fagområde

Som nevnt kan eventuelle ubalanser i arbeidsmarkedet analyseres ved å se nærmere på sammensetningen av både etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft og hvordan disse passer sammen. Dette kan belyses ved mer spesifikke framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter ulike grup-

²⁰ Uttrykket «offentlig forvaltning» viser til både statsforvaltningen og kommuneforvaltningen, og omfatter produksjon av offentlige tjenester, herunder skole og helse- og omsorgstjenester. Til forskjell fra offentlig forvaltning omfatter offentlig sektor også offentlig kontrollerte, markedsrettede foretak.



Figur 9.3 Timeverk per innbygger. Totalt og i offentlig forvaltning

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

per arbeidskraft. SSB har gjort slike framskrivninger fram mot 2030.²¹ Framskrivningene forutsetter at tilbøyelighetene til å ta ulike typer utdanning holder seg som i dag.

Etterspørselen etter de ulike gruppene er beregnet med en variant av den makroøkonomiske modellen MODAG. I disse framskrivningene er tilbud og etterspørsel framskrevet hver for seg. Mekanismer som vil bidra til å utjevne ubalanser, slik som økt lønn i yrker det blir knapphet på og redusert lønn i yrker med overskudd (som i sin tur kan påvirke unges utdanningsvalg og arbeidsgiveres etterspørsel) er ikke inkludert. Beregningene gir dermed ikke et realistisk bilde av hva som vil skje, men gir et bilde av hvor utfordringene vil komme dersom utviklingen fortsetter som i dag.

Disse beregningene viser at behovet for arbeidskraft med videregående utdanning ser ut til å overstige tilbudet, samtidig som det kan bli overskudd på arbeidskraft med både kortere og lengre utdanning. En nærmere inndeling etter fagområder viser at det først og fremst er videregående fagutdanning som vil bli etterspurt, se figur 9.4. Framskrivningsresultatet for helsefagar-

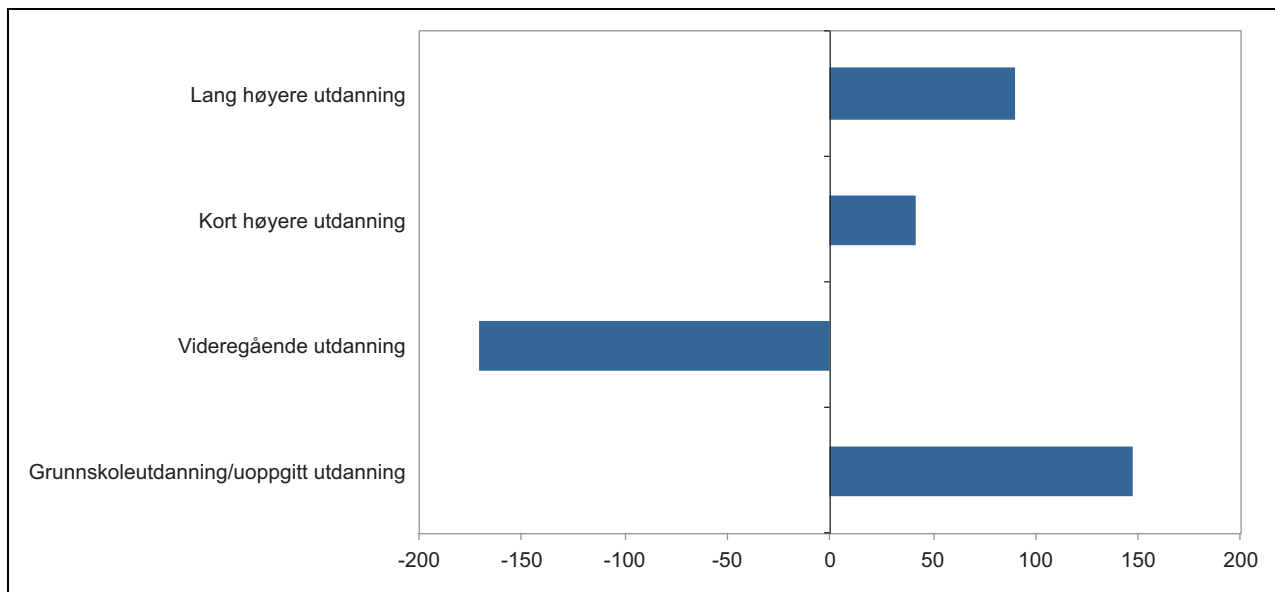
beidere med utdanning på videregående nivå (tilsvarende de tidligere betegnelsene hjelpepleier og omsorgsarbeider) er ikke publisert av SSB i den nyeste rapporten på grunn av usikkerhet i datamaterialet. En tidligere rapport antyder at underskuddet på slikt personell vil ligge i størrelsesorden 45 000 til 73 000 personer i 2035.²² Disse tallene kan være overvurdert, siden de ikke tar høyde for at en del innvandrere vil ha kompetanse tilsvarende helsefagarbeider.

Det ligger også an til at etterspørselen vil overstige tilbudet av arbeidskraft med kort høyere utdanning innenfor pleie- og omsorgsfag, typisk sykepleiere, samt lærere, jf. figur 9.5. En egen framskrivning for lærere bekrefter at etterspørselen etter lærere vil overstige tilbudet dersom utviklingen fortsetter som i dag. Rapporten anslår at det i 2040 vil være en underdekning på nesten 4 000 grunnskolelærere, mens det vil være overskudd på blant annet faglærere og barnehagelærere.²³ Framskrivningene må tolkes med varsomhet.

²¹ Gjefsen, H. M, T. Gunnes og N. M. Stølen (2014): Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring. SSB-rapport 2014/31.

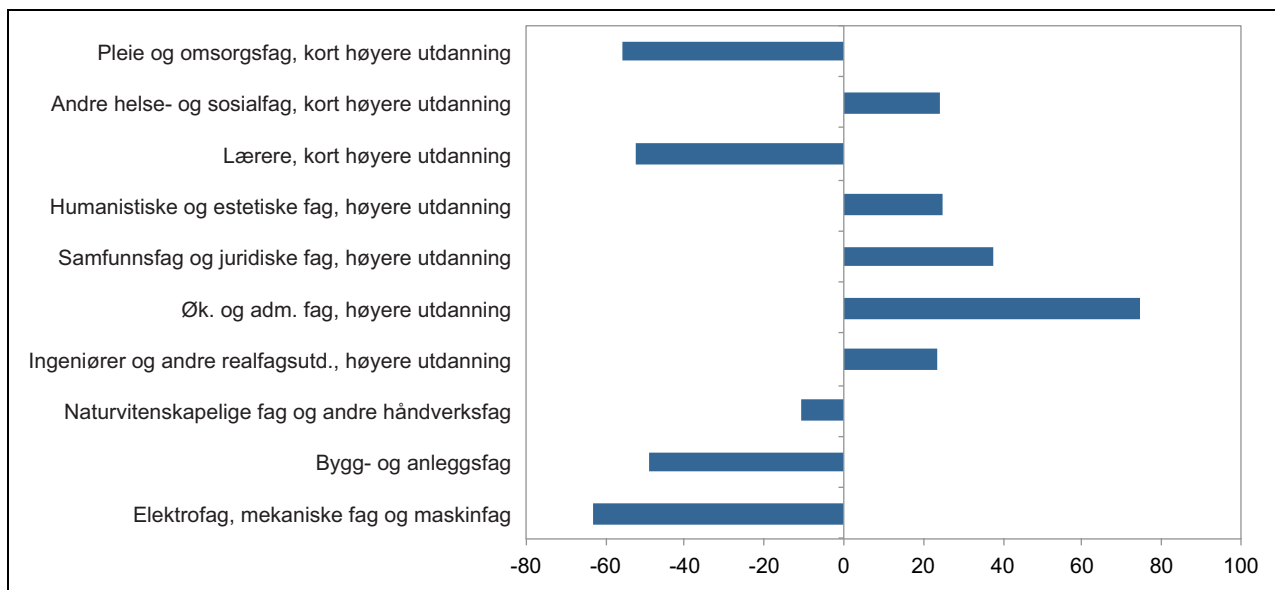
²² Roksvaag, K. og I. Texmon (2012): Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2012. SSB-rapport 2012/14.

²³ Gunnes, T. og P. Knudsen (2015): Tilbud og etterspørsel etter ulike typer lærere mot 2040: Framskrivninger basert på LÆRERMOD, SSB-rapport 2015/41.



Figur 9.4 Overskudd/underskudd av arbeidskraft etter utdanningsnivå i 2030. Tusen personer

Kilde: SSB-rapport 2014/31.



Figur 9.5 Overskudd/underskudd av arbeidskraft etter utdanningsnivå og utdanningsfelt i 2030. Tusen personer

Kilde: SSB-rapport 2014/31.

Kapittel 10

Utgangspunkt og premisser for utvalgets vurderinger og forslag

10.1 Utgangspunktet for reguleringen av arbeidstid

10.1.1 Grunnleggende hensyn

I dette kapitlet redegjøres det for grunnleggende hensyn og sentrale utviklingstrekk som har betydning for *utvalgets* vurderinger. I kapittel 11 legger *utvalget* fram sine overordnede vurderinger. I kapittel 12–17 diskuterer *utvalget* mer inngående områder hvor *utvalget* mener det er behov for endringer i dagens arbeidstidsregulering og kommer med forslag til mulige løsninger.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og må brukes på en god måte. Dette innebærer at fordelingen av tilgjengelig tid mellom utdanning, fritid og arbeidstid samt allokeringen av arbeidskraft i produksjonen av varer og tjenester skjer på en slik måte at den totale velferden blir størst mulig. Arbeidstidsbestemmelsene i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EUs arbeidstidsdirektiv og rettspraksis påvirker i vesentlig grad mulighetene for hvordan arbeidskraften som ressurs kan ivaretas og utnyttes best mulig.

Det overordnede formålet med loven er hensynet til arbeidstakernes trygghet, helse og velferd. Reglene skal legge til rette for et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle, jf. blant annet formålsbestemmelsene. Ut over det må arbeidstidsreguleringene imidlertid også ivareta andre hensyn. Dette gjelder hensynet til arbeidsgivere og virksomhetenes behov, hensynet til brukere og tredjepart og hensynet til samfunnet for øvrig.

Loven er en vesentlig rammebetingelse for virksomhetenes lønnsomhet og konkurranseevne. I mandatet bes *utvalget* om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter. Framover vil det fortsatt være behov for å legge til rette for omstilling slik at virksomhetenes og samfun-

nets behov for å sikre høy produktivitet, lønnsomhet og konkurranseevne ivaretas.

I privat sektor vil hensynet til kundene og brukerne i stor grad falle sammen med arbeidsgivers ønsker, som typisk vil reflektere kunders og brukeres krav og forventninger til kvalitet i de varer og tjenester som produseres. I offentlig sektor vil imidlertid denne mekanismen ofte være svakere, fordi det vanligvis ikke vil være den samme konkurransen mellom virksomheter som presser dem til å legge sterk vekt på kunders og brukeres ønsker og behov. Det kan tale for at hensynet til brukerne må vektlegges sterkere ved utforming av rammene for offentlig tjenesteproduksjon.

Arbeidstidsreguleringen vil kunne innvirke på størrelsen på arbeidstilbudet. Endringer i sammensetningen av befolkningen, med en økende andel eldre, vil i tiårene framover gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. For å opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet er det nødvendig med høy deltakelse i arbeidslivet. Det er viktig at arbeidstidsreguleringene bidrar til dette.

Reguleringen av arbeidstid innebærer avveining av ulike hensyn og interesser. Ulike hensyn kan tenkes å komme i konflikt med hverandre. Erfaringen i norsk arbeidsliv tilsier imidlertid at det i all hovedsak lar seg gjøre å finne løsninger der et vern av arbeidstakeres helse og velferd kombineres med virksomhetenes behov, kunders og brukeres ønsker og samfunnshensyn for øvrig.

Flere internasjonale konvensjoner setter rammer for reguleringen av arbeidstidsspørsmål, jf. omtale i punkt 3.4. EUs arbeidstidsdirektiv er en del av EØS-avtalen, og representerer en viktig ramme for norsk arbeidstidsregulering. Direktivet inneholder minimumsregler som har til formål å sikre arbeidstakernes arbeidsvilkår og verne arbeidstakernes helse og sikkerhet. Det er anledning til å innføre reguleringer som er gunstigere for arbeidstakerne, men ikke mindre gunstige regler enn i direktivet, jf. omtale i punkt 3.5.

10.1.2 Formålet med arbeidsmiljølovgivningen

Arbeidsmiljølovgivningen, sammen med avtaler mellom arbeidslivets parter, fastsetter noen av de mest sentrale rammebetingelsene for arbeidslivet i Norge. Regelverket uttrykker bestemmelser om vern av arbeidstakere, rettigheter for arbeidstakere og plikter for arbeidsgiver til å oppfylle reguleringene.

Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Lovens formål er å sikre verne- og velferdshensyn for arbeidstaker. Arbeidstidsbestemmelsene må utformes slik at ikke arbeidstakerne og deres nærmeste påføres unødige helsemessige og sosiale belastninger. Arbeidstakerne skal ha arbeidstidsordninger som ivaretar deres helse og velferd, som gjør det mulig å finne den rette balansen mellom arbeid og fritid, og som legger til rette for lange yrkeskarrierer. Arbeidstidsbestemmelsene må også utformes slik at de ivaretar sikkerhetshensyn og kan forebygge risikoen for feil og arbeidsulykker. Vernebestemmelsene i loven angir rammene for reguleringen av arbeidstid. I tariffavtalene er arbeidstid ett av flere forhold som partene forhandler om, jf. omtale i punkt 3.1.

Det synes å være bred oppslutning om den overordnede innretningen av dette regelverket, selv om det har vært politisk strid om enkeltspørsmål i loven. Da Stortinget behandlet endringer i loven våren 2015 ble det gitt støtte til formålet i loven fra alle politiske partier.

Men samfunnet og arbeidslivet er i stadig utvikling. Dette kan på den ene siden endre arbeidstakernes behov og på den andre siden påvirke rammebetingelsene for produksjon og aktivitet. De menneskelige begrensningene knyttet til arbeidstidsordninger er imidlertid biologisk styrt og altoverveiende uavhengig av samfunnsutviklingen.

Loven skal sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfull arbeidssituasjon, og som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Dette begrenser mulighetene for å vektlegge andre forhold enn vernehensyn.

10.2 Sentrale forhold og utviklingstrekk

10.2.1 Gjennomgripende endringer

En rekke sentrale utviklingstrekk har etter *utvalgets* syn betydning for utformingen av arbeidstidsreguleringene. I all hovedsak vil hensynene som ligger til grunn for reguleringene være de samme. Utviklingen over tid kan imidlertid føre til at

arbeidstakernes, arbeidsgivernes, brukernes og samfunnets behov endres. Endrede behov kan igjen ha konsekvenser for hva som er å anse som formålstjenlig og forsvarlig vern. *Utvalget* viser til at det er noen gjennomgripende endringer som karakteriserer samfunnsutviklingen og som er relevante for hvordan vi regulerer arbeidstid:

- Teknologiske endringer som endrer måten vi arbeider og kommuniserer på
- Økte forventninger til fleksibilitet både hos arbeidstakere og arbeidsgivere
- Økte krav til tilgjengelighet
- Globalisering og økt konkurranse fra lavkostland
- Økt arbeidsinnvandring
- Demografisk utvikling.

Dette er endringer som har betydning for vurderingene av arbeidstidsbestemmelsene og forholdene rundt disse. Videre i dette kapitlet vil *utvalget* gå nærmere inn på disse utviklingstrekkene og hvordan de påvirker hvordan vi best ivaretar de grunnleggende hensynene bak arbeidstidsreguleringene.

10.2.2 Arbeidsliv og arbeidstakere

Stabilitet og endring i norsk arbeidsliv

Beskrivelsen av situasjonen i norsk arbeidsliv gir et sammensatt bilde, jf. omtalen i kapittel 4. På den ene siden er arbeidslivet preget av stor grad av stabilitet. De fleste arbeidstakere har fast ansettelse og jobber i hovedsak på dagtid. Kartlegginger av arbeidsmiljø og helse viser stabile arbeidsforhold, som for det store flertallet også er gode.

På den andre siden har arbeidslivet gjennomgått en rekke endringer. Noen næringer og sektorer har vokst, mens andre har fått redusert betydning. Ny teknologi fører til betydelige endringer i måten det arbeides på. Mange opplever omstilling på sin arbeidsplass.

Det er store forskjeller mellom ulike deler av arbeidslivet og ulike arbeidssituasjoner når det gjelder hva som er et godt og hensiktsmessig vern. Nye utfordringer knyttet til useriøse aktører i deler av arbeidslivet kan gi økt behov for vern av sårbare arbeidstakere i disse virksomhetene. Innen andre bransjer og virksomheter kan det på den annen side være nødvendig å tenke nytt om hvilken innretning arbeidstakervernet skal ha. Norsk arbeidsliv er blitt mer heterogent hva angår ønsker, behov og utfordringer.

De siste tiårene har sysselsettingen i industrien falt, mens den har økt i kunnskapsintensive tjenesteytende næringer. Over 40 prosent av de

sysselsatte har i dag høyere utdanning. De har andre yrker og utfører oppgaver av en annen natur enn før. Bare i løpet av perioden fra 2000 til 2015 har andelen sysselsatte i leder-, akademiker- og høyskoleyrker økt fra rundt 40 til 50 prosent av de sysselsatte. Det er gjort rede for dette i kapitlene 4 og 5.

Som en følge av utviklingen mot et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv har mange arbeidstakere også fått betydelig selvstendighet i oppgaveutførelsen og arbeidsoppgavene deres er i mindre grad bundet til sted og tid. Mange arbeider like fullt under tidspress og må forholde seg til tidsfrister. Ved kunnskapsbasert arbeid er ikke én arbeidstaker så lett å erstatte med en annen, etter som arbeidstakerne i vesentlig grad har individuelle oppgaver, kunnskaper og ferdigheter. Dette kan i enkelte tilfeller styrke arbeidstakers forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver.

Et viktig utviklingstrekk i arbeidslivet er at flere arbeidstakere ønsker større frihet til selv å bestemme når og hvor man ønsker å jobbe, og kan gjøre dette i et godt og balansert forhold til arbeidsgiver.

Ny teknologi åpner nye muligheter for å legge opp arbeidsdagen slik at man kan arbeide hjemmefra eller løse arbeidsoppgaver mens man befinner seg andre steder enn på det faste arbeidsstedet. Dette er det for mange arbeidstakere viktig å kunne benytte seg av. På den annen side kan økte muligheter for fleksibilitet gjøre at enkelte arbeidstakere ubevisst vil kunne utfordre sine egne grenser knyttet til tåleevne. Videre vil en slik utvikling indirekte kunne bidra til at også andre arbeidstakere, enn de som i utgangspunktet ønsker økt arbeidsomfang gjennom fleksible løsninger, vil kunne bli gjenstand for større forventninger om tilsvarende tilpassningsdyktighet. Samtidig har det store flertallet arbeidstakere fortsatt klare og faste tidspunkt de jobber på og må være til stede på arbeidsplassen for å utføre arbeidet.

Evnen til å ta i bruk ny teknologi er en avgjørende drivkraft for produktivitetsvekst. Ny teknologi stiller krav til arbeidstakernes kompetanse og setter i gang omstillingsprosesser i arbeidslivet. Enkelte arbeidsoppgaver blir gjort overflødige og nye kommer til. I en nylig publisert rapport vises det til at så mye som en tredjedel av arbeidsstyrken vil bli utsatt for endringer og mulig rasjonalisering som følge av økende automatisering.¹

Målet om et inkluderende arbeidsliv

Målet om et mer inkluderende arbeidsliv har bred oppslutning. Ikke desto mindre har 17,5 prosent

av befolkningen mellom 18 og 66 år til enhver tid en helserelatert ytelse som sin hovedinntektskilde. Mange står helt utenfor arbeidslivet. Det er en høyt prioritert målsetting å legge til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Det er således viktig med en arbeidstidsregulering som legger til rette for dette.

Et inkluderende arbeidsliv er viktig for at den enkelte skal kunne bruke sine evner og sikres inntekter av eget arbeid. Det er godt dokumentert at arbeid og aktivitet som hovedregel virker helsefremmende, så fremt arbeidsforholdene er tilfredsstillende. En rekke forhold i norsk arbeids- og samfunnsliv bidrar til å inkludere mange i arbeidsstyrken. Blant disse er et velfungerende arbeidsmarked, et godt utbygd utdanningssystem, et skattesystem som legger til rette for arbeid og trygdeytelser som er arbeidsrettet.

Partene i arbeidslivet og myndighetene har siden 2001 samarbeidet innenfor rammen av intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Det overordnede målet for dette samarbeidet er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Siden IA-avtalen ble inngått er sykefraværet blitt noe redusert og andelen eldre arbeidstakere som blir stående lenge i jobb har økt, mens man foreløpig ikke har oppnådd økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Høy arbeidsinnvandring

EUs østutvidelse har åpnet for en storstilt arbeidsinnvandring, og det samme har ulik økonomisk utvikling i henholdsvis Norge og Sverige. Arbeidsinnvandringen fra Sverige og Øst-Europa representerer sannsynligvis den mest gjennomgripende endringen i norsk arbeidsliv det siste tiåret.

Økt arbeidsinnvandring har gitt Norge tilgang på arbeidskraft i næringer der knappheten har vært stor og dermed dempet flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandring har også gitt virksomhetene mulighet til å hente spesielt kvalifiserte arbeidstakere fra andre land.

Men arbeidsinnvandringen representerer også utfordringer på samfunnsnivå i forhold til om arbeidsinnvandrerne blir værende i produktive jobber.² Det er nødvendig å sørge for at nye sam-

¹ Pajarinen, Mika, Petri Rouvinen og Anders Ekeland (2015) Computerization and the future of jobs in Norway. ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy og Statistisk sentralbyrå. Utarbeidet for Ludvigsen-utvalget (NOU 2015: 8 Fremtidens skole. Fornylse av fag og kompetanser. Oslo, 2015.

funnsmedlemmer kommer i arbeid og blir stående i arbeid, på linje med majoriteten av befolkningen så langt det er mulig. Den store arbeids- og tjenesteinnvandringen fra EØS stiller også nye krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv.³

Holden 3-utvalget, som gikk gjennom lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, uttalte at det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse på områder med betydelig innvandring i lang tid framover.⁴

Allmenngjøring av tariffavtaler er innført for stadig flere bransjer de siste ti årene og har bidratt til at færre arbeidstakere mottar lønn under minstelønnen i bransjen.⁵ Tariffavtalenes bestemmelser om arbeidstid er imidlertid ikke omfattet av allmenngjøringen, med unntak av skipsverftene.

Økt arbeidsinnvandring innebærer at arbeidstidsbestemmelsene settes under press i flere bransjer fordi det kommer inn mange arbeidstakere som ønsker å arbeide mest mulig i den tiden de er på vedkommende arbeidsplass. I mange tilfeller kan arbeidsgiver- og arbeidstakergrupper ha felles interesse av ordninger med konsentrert arbeidstid. Dette innebærer imidlertid samtidig at det oppstår nye forskjeller mellom arbeidstakergrupper som tar del i slike ordninger og de som ikke gjør det. Det kan også skape krevende konkurransevilkår for de virksomhetene som ikke benytter seg av slike arbeidstidsordninger. Dette er et av flere utviklingstrekk som innebærer at arbeidstakeres og arbeidsgiveres behov og ønsker for arbeidstidsregulering vil variere betydelig mellom virksomhetene.

Norge har i løpet av de siste månedene opplevd en stor flyktningstrøm. Dette er en annen type innvandring enn arbeidsinnvandring. Ikke desto mindre er det svært viktig at de som blir værende i Norge blir integrert i arbeidsmarkedet. Dette vil kunne representere en vesentlig utfordring for det norske samfunn og arbeidsliv i årene framover.

Fortsatt høy organisering av arbeidstakere og arbeidsgivere

Kollektive organisasjoner står fortsatt sterkt i norsk arbeidsliv, selv om andelen arbeidstakere som er medlem i en fagorganisasjon er lavere enn i de andre nordiske landene. Om lag 52 prosent av arbeidstakerne i Norge er organisert. I overkant av 70 prosent av alle arbeidstakere arbeider i en virksomhet som er bundet av en tariffavtale. Forskningsrapporter og innspill til *utvalget* tyder på at et flertall av tariffavtalene inneholder bestemmelser om arbeidstid.⁶

Norge har høy organisasjonsgrad, og en midtels høy tariffavtaledekning sammenlignet med andre europeiske land. Organiseringen på arbeidsgiversiden har vært relativt uendret over de siste årene, jf. nærmere omtale i punkt 6.2.

Mens omfanget av fagorganisering og utbredelsen av tariffavtaler synes å ha vært ganske stabil for offentlig sektor, har det vært en reduksjon i organisasjonsgrad over de siste tiårene i privat sektor. Her har organisasjonsgraden blant arbeidstakerne falt fra 44 til 37 prosent i løpet av de siste 20 årene. Samtidig har antallet hovedorganisasjoner økt slik at antallet organiserte fordeler seg over et større antall organisasjoner.

Endringer i forholdet mellom arbeid, familie og fritid

I løpet av de siste par generasjoner er forholdet mellom arbeid, familieliv og fritid for mange blitt endret på en grunnleggende måte. Tidligere var éinntekts-familier normalen, nå er normalen at det er to yrkesaktive foreldre. Det medfører økte behov og forventninger til fleksibilitet hva angår når og hvor det arbeides, ofte motivert av hensynet til familie og fritid. Mange ønsker en mulighet til å kombinere arbeid og fritid på en fleksibel måte, hvor skillene mellom arbeid og fritid ikke er like klare som tidligere. Likeledes har mange arbeidsgivere også økte forventninger knyttet til et mindre klart skille mellom arbeid og fritid, med økt grad av tilgjengelighet til sine arbeidstakere også i fritiden. Samtidig gir to yrkesaktive foreldre også utfordringer for mange familier med å få dagene til å «gå opp», og finne en balanse mellom arbeid og familieliv. Dette fører også til et behov for å kunne avstå fra lange arbeidsdager, overtid

² Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2014) *Arbeidsinnvandring – varig gevinst? i Søkelys på arbeidslivet 4-2014*. Institutt for samfunnsforskning. Oslo, 2014.

³ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Kapittel 1.

⁴ NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Kapittel 6.7.

⁵ Bjørnstad, R. (red) (2015) *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Senter for lønnsdannelse. Rapport nr. 2-2015. Oslo, 2015.

⁶ Jf. nærmere omtale i punkt 6.2. Andersen, Rolf, K. Jesnes og K. Nergaard *Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene*. Fafo-rapport 2015:47. Oslo, 2015. NHOs politikkdokument om arbeidstid, 2014.

og ubekvem arbeidstid fordi det er nødvendig å være tilstede hjemme.

Det er større mangfold i familie- og husholdningsstrukturene, særlig er det en markant økning i andelen aleneboere. Andelen enslige forsørgere har økt noe. Det er økt utbredelse av delt omsorg i de tilfellene hvor foreldrene skiller lag. Dette har også implikasjoner for hvordan vi ønsker å arbeide, jf. omtale i punkt 7.3.

Dette er imidlertid ikke nye tendenser. Arbeidstidsreformutvalget fra 1987 pekte i sin innstilling på de store endringene som påvirket forholdet mellom arbeid, familie og fritid, som skapte et samfunn med større spredning med hensyn til verdier, interesser og aktiviteter.⁷

Redusert arbeidstid og endret tidsbruk

Da arbeidsmiljøloven ble innført i 1977 ble den alminnelige arbeidstiden fastsatt til 40 timer i uken. Denne bestemmelsen er ikke endret siden. Ved lønnsoppgjøret i 1986 ble den tariffavtalte ukentlige normalarbeidstiden redusert fra 40 til 37,5 timer. Reduksjonen i arbeidstid over tid viser at en del av den økonomiske veksten vi har opplevd i Norge er tatt ut i økt fritid. Det er imidlertid også viktig å se denne utviklingen i sammenheng med at den typiske familien har gått fra å ha én utearbeidende til to utearbeidende foreldre.

Det er bred enighet om at kvinner og menn skal sikres like muligheter til å delta i arbeidslivet. Likestillingen fremmes ved at flest mulig kan bruke sin arbeidsevne i lønnet arbeid og være økonomisk selvforsørget. Kvinners yrkesaktivitet har økt fra under 50 prosent på 1970-tallet til 74 prosent i 2014, mens yrkesaktiviteten for menn i samme periode er redusert fra 80 prosent til 77 prosent.

Tidsbruksundersøkelser viser at Norge er blant de land med jevnest fordeling av inntektsgivende arbeid og husholdningsarbeid mellom kjønnene. Kvinner bruker stadig mer tid på inntektsgivende arbeid og har redusert tiden som brukes på husholdsarbeid. For menn er utviklingen motsatt.

Fortsatt er det imidlertid slik at kvinner tar en større del av omsorgsoppgavene i familiene. Dette har konsekvenser for kvinners og menns tid til lønnet arbeid, og kan bidra til å forklare hvorfor vi stadig har et kjønnsdelt arbeidsmarked. Mens om lag 36 prosent av de ansatte i privat sektor er kvinner, er andelen kvinner i offentlig sektor på rundt 70 prosent.

⁷ NOU 1987: 9A. Arbeidstidsreformer. Oslo, 1987.

De fleste verdsetter fritid høyt. Historisk har økt velstand bidratt til kortere arbeidstid, og med fortsatt velstandsvekst ligger det an til at denne utviklingen vil fortsette. Ønskene om redusert arbeidstid i tiårene vi har bak oss kan imidlertid ha blitt forsterket av at kvinners yrkesaktivitet har økt og dermed gitt familiene en økt arbeidsbelastning, jf. omtale av tidsbrukdata i kapittel 5. Framover er det ikke like stor grunn til å vente vesentlige endringer på dette området, med mindre omsorgsarbeid for aldrende foreldre blir en større oppgave for familiene.

I en undersøkelse fra 2009 ble det pekt på at selv om arbeidstiden for alle sosiale grupper har falt de siste tiårene, har den falt langt mer for grupper med lav utdanning enn for grupper med høy utdanning.⁸ I dag er det grupper med høy utdanning som arbeider mest, mens det var motsatt tidligere. Reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid stoppet opp det siste tiåret. Selv om den gjennomsnittlige arbeidstiden skulle holde seg oppe også framover, kan det være tegn til at mange ikke nødvendigvis ønsker mer fritid, men ønsker mer fleksibilitet.

Likestilling og deltid

Deltidsarbeid har fått mye oppmerksomhet i sammenheng med likestillingsspørsmål.⁹ Deltid er en dominerende tidskultur i flere kvinneedminerte yrker, noe som ofte gjør det vanskelig å få heltidsarbeid i disse yrkene. Blant kvinner er deltidarbeid vanlig gjennom hele livsløpet. Den typiske deltidarbeidende mann befinner seg derimot i yrkeslivets ytterfaser. En deltidarbeidende kan vanligvis ikke leve av egen inntekt, men blir avhengig av å ha tillegg til inntekten, enten fra offentlige stønader eller familieforsørgelse. Deltidsarbeid over flere år har konsekvenser for den enkeltes karrieremuligheter, faglige utvikling og pensjonsopptjening. Langvarig deltidarbeid kan virke begrensende for den enkelte arbeidstaker og for samfunnets mulighet til å ta i bruk de samlede arbeidskraftressursene.

Den konkrete organiseringen av arbeidstidsordninger på den enkelte virksomhet kan ha mye å si for graden av deltidarbeid. Innenfor noen yrkesgrupper og sektorer kan fleksitidsordninger tenkes å fremme heltidstilpasninger til yrkeslivet.

⁸ Ellingsæter, A.L. (2009) Vår tids moderne tider: det norske arbeidstidsregimet. Universitetsforlaget, 2009.

⁹ Jf. blant annet NOU 2012: 15 Politikk for likestilling og Meld. St. 7 (2015–2016) Likestilling i praksis, kapittel 3.

Skift/turnusutvalget viste til at det i mange virksomheter i helse- og omsorgssektoren er vanskelig å kombinere bemanningsbehovene med fulle stillinger for alle som ønsker seg det, men at tiltak som åpnet opp for noe hyppigere helgearbeid ville kunne bidra til redusert uønsket deltid.¹⁰ I senere år er det gjennomført en rekke tiltak mot ufrivillig deltid. Erfaringen fra disse tiltakene er at det kan oppnås betydelige resultater når det gjelder å øke stillingsprosentene for personer som arbeider deltid ved aktiv oppfølging i virksomhetene gjennom ledelsesoppmerksomhet, endring av arbeidstidsordningene, tilbud om deltakelse i intern bemanningspool og kompetanseutviklingstiltak.¹¹

Helse- og omsorgsministeren stilte i 2011 krav til helseregionene om å redusere bruken av deltid. Dette er blitt fulgt opp med et systematisk arbeid, og bruken av deltid er redusert. Utviklingen i 2015 viser at deltidsandelen fortsatt er nedadgående i alle helseregioner.

Endrede arbeidstidsordninger

De fleste arbeidstakere jobber til faste tider. I enkelte næringer er det imidlertid blitt mer vanlig å organisere arbeidet i konsentrerte perioder med henholdsvis arbeid og fritid, jf. omtale i punkt 6.3. Offshorearbeid er organisert på denne måten, det samme gjelder anleggsarbeid. Også i industrien er det blitt mer vanlig at arbeidet skjer borte fra hjemstedet og at det legges opp til rotasjonsordninger med konsentrert arbeid i perioder med tilsvarende lange friperioder. Arbeidsinnvandringen har ført til at dette er blitt mer utbredt i arbeidslivet, jf. omtale i punkt 5.11.

I helse- og omsorgssektoren er det etter hvert gjort en del erfaringer med bruk av langvakter/langturnus. Slike arbeidstidsordninger krever avtale med arbeidstakerorganisasjoner eller samtykke fra Arbeidstilsynet, jf. § 10-12.¹² Gjennom en egen forskrift (medleverforskriften) er det imidlertid gitt anledning til arbeidstidsordninger med

lange sammenhengende arbeidsperioder i institusjoner hvor dette er nødvendig for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver for personer med rus eller atferdsproblemer.¹³

Økt fleksibilitet gir muligheter og utfordringer

Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi har gjort det mulig for mange arbeidstakere å arbeide uavhengig av sin fysiske plassering. Ny teknologi har også forandret innholdet i arbeidshverdagen for svært mange. Over halvparten av norske arbeidstakere oppgir at de har måttet sette seg inn i ny teknologi eller nye administrative systemer i løpet av de siste tolv månedene.¹⁴

Gode muligheter for fleksibilitet både når det gjelder muligheter til å arbeide mer (overtid mv.) og mindre (deltid mv.) kan være viktig for å få inkludert flere grupper i arbeidsmarkedet og for å få utnyttet kapasiteten hos dem som vil jobbe mye.

En utvikling i retning av en oppgavestyrt – snarere enn en klokkestyrt arbeidstid, har gitt flere arbeidstakere mulighet til å jobbe andre steder enn i arbeidsgivers lokaler og gjerne hjemmefra. Flere har dermed muligheten til å innrette arbeidssituasjonen fleksibelt. I en tilleggsundersøkelse til arbeidskraftsundersøkelsen i 2010 oppga 77 prosent av alle sysselsatte at de hadde en eller annen fleksibel ordning hva angår arbeidstid. Dette tilsvarer 1,7 millioner sysselsatte. Fire prosent av de sysselsatte oppga i samme undersøkelse at de kunne bestemme arbeidstiden helt selv. I YS Arbeidslivsbarometer 2015 rapporterte ni prosent at de kan innrette arbeidstiden helt selvstendig.

Det er gjennomført flere undersøkelser om omfanget av særlig uavhengig stilling. De indikerer at omlag fem prosent av de sysselsatte oppfattes av dem selv og arbeidsgiver som særlig uavhengig. Men mange arbeidstakere er usikre på om de er å regne som særlig uavhengig eller ikke.

Fleksibilitet i arbeidslivet er imidlertid et sammensatt begrep. Slik det benyttes her menes det fleksibilitet i arbeidstidsordningen, ikke hvordan arbeidet organiseres (funksjonell eller organisatorisk fleksibilitet) eller variasjoner i ansettelsesformer og sysselsetting (numerisk fleksibilitet).

¹⁰ NOU 2008: 17 Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid. Skift/turnusutvalget 2007–2008. Kapittel 5.

¹¹ Moland, L. Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet «Ufrivillig deltid». Fafo-rapport 2015: 25. Oslo, 2015.

¹² Langvakter i helse- og omsorgssektoren organiseres gjerne ved at arbeidstaker jobber lange vakter flere dager i strekk, etterfulgt av sammenhengende friperioder. Det vanligste er at lange vakter brukes i helgene. Jf. Moland, L. (2015) Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet «Ufrivillig deltid». Fafo-rapport 2015: 25. Oslo, 2015.

¹³ Olberg, Dag og Karen-Sofie Pettersen (2015) Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene. Praktisering og regulering. Fafo-rapport 2015: 1, Oslo 2015.

¹⁴ Statistisk sentralbyrå. Levekårsundersøkelsen 2013, gjengitt i Faktabok om arbeidsmiljø og helse. Statens arbeidsmiljøinstitutt 2015.

Fleksibilitet kan ha ulikt innhold for henholdsvis arbeidstakere og arbeidsgivere. Det som oppfattes som et gode for den ene parten trenger ikke nødvendigvis å bli oppfattet som et gode av den andre parten.

Den friheten som teknologien kan gi til å løse oppgaver på det tidspunkt som passer arbeidstaker best er et gode for arbeidstakere. Det gjør det for eksempel mulig for småbarnsforeldre å hente barna tidligere i barnehage/skole og gjennomføre en siste arbeidsøkt hjemmefra etter leggetid.

For arbeidsgivere er fleksibilitet et gode når det innebærer at arbeidstakerne er mer tilgjengelige. Mer fleksible arbeidstidsordninger kan gjøre det mulig å organisere oppgaveløsningen annerledes og mindre ressurskrevende. Dette kan for eksempel gjelde arbeidsplaner for helgearbeid på institusjoner eller organisering av prosjektarbeid i virksomheten.

I mange tilfeller kan fleksible arbeidstidsordninger gi løsninger som er egnede både for arbeidstaker og arbeidsgiver, mens det i andre tilfeller bare vil ivareta den ene partens interesse, og dermed gi grunnlag for interessenmotsetninger.

Mer fleksibel arbeidstid fører samtidig til at grensene for arbeidstiden individualiseres. Det innebærer at arbeidsgiver i mindre grad har gode forutsetninger for å vurdere lovpålagt hensiktsmessig vern for arbeidstaker, og at det i praksis påhviler arbeidstaker selv i større grad å oppfylle vernehensynet. Til tross for stor egenkontroll i arbeidet klarer mange imidlertid ikke å sette disse grensene selv, for eksempel fordi de i utgangspunktet har en stor egenmotivasjon for å arbeide eller fordi de opplever forventninger fra omgivelsene. Dette representerer et dilemma for reguleringen.

Tidsfleksibilitet innebærer for mange også økende grad av tilgjengelighet for arbeidsgiver, jf. omtale i punkt 5.10. Med et mer flytende arbeidstidsbegrep kan henvendelser på kveldstid bli vanligere, og det kan bli vanskeligere for arbeidstaker å opprettholde et skille mellom arbeidstid og fritid. I en slik forstand mister de tradisjonelle begrepene i dagens arbeidstidsbestemmelser noe av sitt innhold. Når de tydelige skillene mellom fritid og jobb blir mindre klare, vil det for eksempel også kunne få konsekvenser for hva som skal regnes som arbeidstid og hviletid. Dette er utviklingstrekk som kan utløse nye behov for egnet regulering.

Endringer i tilknytningsformer og hvem som omfattes av arbeidstidsreguleringene

Endringer i arbeidslivet med større mangfold i tilknytningsformer gjør at reguleringen av blant annet arbeidstid kan bli mindre heldekkende enn i tradisjonelle arbeidstaker-arbeidsgiver forhold.

Faste ansettelser er fortsatt den normale form for ansettelse, men endringer i hvordan oppgaver organiseres og gjennomføres kan ha konsekvenser for tilknytningsformene, selv om omfanget foreløpig er beskjedent i norsk arbeidsliv totalt sett. Dette gjelder blant annet bruken av midlertidige ansettelsesformer og innleie av arbeidstakere, bruk av entrepriser og selvstendig næringsdrivende.

Videre er det en viss framvekst av nye organisasjonsformer der oppgaver som tradisjonelt har vært utført av ansatte arbeidstakere utføres av selvstendig næringsdrivende i et organisert samarbeid, eller ved å bruke teknologi til deling av tjenester på måter som tidligere hadde karakter av leverandør- og kundeforhold.

Disse utviklingstrekkene vil blant annet kunne medføre at færre enn tidligere defineres som arbeidstakere. Den viktige forskjellen er at ansettelsesforhold gir arbeidsgivere og arbeidstakere forpliktelser og rettigheter etter blant annet arbeidsmiljøloven, mens andre tilknytningsformer baserer seg på kontraktsforhold som ikke gir tilsvarende rettigheter for dem som utfører oppgavene. Det foreligger ingen samlede studier av utbredelsen av nye organisasjonsformer. Retts tvister om hva som er en virksomhet og hva som er arbeidstakerforhold, kan komme til å øke i årene framover. For eksempel er persontransporttjenesten Uber kontroversiell i mange land.

En utvikling i retning av at en voksende gruppe i arbeidslivet faller utenfor vernebestemmelsene i loven vil samtidig kunne gi et press på arbeidstidsreguleringene i årene framover, og skape utfordringer.

10.2.3 Arbeidsgivere og virksomheter

Globalisering, konkurranse og effektivitet

Norske virksomheter står overfor økt internasjonal konkurranse, blant annet fra lavkostland med til dels helt andre arbeidsreguleringsregimer og med det økte krav til effektivitet. Samtidig ser vi en utvikling med høyere forventninger fra brukere og kunder hva angår respons, leveringstid, spesialtilpasning og kvalitet, som igjen gir tilsvarende høyere forventninger fra arbeidsgivere når

det gjelder arbeidstakers tilstedeværelse, fleksibilitet og effektivitet.

Svakere reguleringer av helse, miljø og sikkerhet, herunder arbeidstid, er én av flere grunner til at noen land har lavere arbeidskraftkostnader enn andre og dermed tiltrekker seg produksjon og sysselsetting på områder som er utsatt for internasjonal konkurranse. For eksempel møter deler av industrien konkurranse fra land med svakere reguleringer av blant annet arbeidsforhold og miljøskadelige utslipp. Konkurransutsatte bransjer slik som for eksempel flybransjen gjennomgår en restrukturering med økt tendens til lokalisering i land med svakere reguleringer.

En betydelig andel virksomheter, både i offentlig og privat sektor, har mer eller mindre kontinuerlig drift, og må legge opp sine arbeidsplaner i samsvar med dette. Virksomhetene møter også variasjoner etter sesong og marked, noe som skaper varierende behov for arbeidskraft. Dette kan også by på utfordringer for arbeidstidsreguleringen.

Mange virksomheter deltar i internasjonale produksjonsnettverk som innebærer samarbeid på tvers av tidssoner. Dette skaper også behov for tilstedeværelse og fleksibilitet. Samtidig opplever flere virksomheter at arbeidstakere etterspør arbeidstidsordninger med lengre konsentrerte perioder med arbeid og fritid, noe som kan være utfordrende når det gjelder hvordan regelverket utformes for å sikre et godt vern i samsvar med loven.

Over de siste tiårene har Norge likevel greid seg godt i den globale konkurransen. Vi har blitt godt hjulpet av en høy oljepris og det faktum at en stor del av våre eksportinntekter har kommet fra olje og gass. Samtidig har vi kunnet importere rimelige forbruksvarer fra Asia og i særdeleshet Kina. Den markante forbedringen i vårt bytteforhold overfor utlandet har således vært en av de viktigste drivkreftene bak den velstandsveksten vi har opplevd. Fra 2014 har den økonomiske utviklingen endret seg. Det vil kunne innebære større utfordringer for norsk økonomi og norske virksomheter i årene framover.

Når vi står overfor mer krevende økonomiske tider vil det kreve at alle aktører i samfunnslivet er med på å ta sin del av ansvaret for helheten. Dette vil også være tilfelle når det gjelder arbeidstidsregulering som bidrar til balanse mellom vernehensyn og behov for fleksibilitet og omstilling.

Det er imidlertid mange gode eksempler i norsk arbeidsliv på at partene i fellesskap tar ansvar og finner gode og samlende løsninger når ytre rammebetingelser truer produktivitet og

arbeidsplasser, og makter å ivareta vernehensyn samtidig som det økonomiske grunnlaget for arbeidsplassene sikres. Trepartssamarbeidet sikrer en god dialog knyttet til forbedringsarbeid og risikoforhold. Dette sikrer et arbeidsliv med medarbeidere som i europeisk målestokk skårer høyt på jobbengasjement, jobbtilhørighet, omstillings-evne og trivsel. Isolert sett gir dette norske virksomheter et konkurransefortrinn som hever produktiviteten.

Omstilling, arbeidstid og produktivitet

I løpet av de siste tiårene har næringsstrukturen i Norge endret seg mye, og arbeidstakerne arbeider i andre næringer og virksomheter enn tidligere. Mens tjenestesektoren stod for om lag 57 prosent av samlet sysselsetting i 1970, utgjør den i dag om lag 80 prosent. Denne andelen kan øke til i underkant av 90 prosent i 2060 ifølge beregningene i Perspektivmeldingen.¹⁵

Omstillingene i norsk økonomi og næringsstruktur vil fortsette. På lengre sikt vil lavere tilgang på olje- og gassressurser som kan utvinnes føre til reduserte inntekter og lavere økonomisk aktivitet i denne sektoren, som igjen vil ha betydelige ringvirkninger for resten av økonomien. Det kraftige fallet i oljeprisen og reduksjonen i investeringsplanene i olje- og gassvirksomheten gjør at endringene kan komme til å skje raskere enn ventet og fordrer at nye eksportnæringer må bygges opp. I denne prosessen vil virksomhetenes rammebetingelser være av stor betydning.

Det gjennomsnittlige lønnskostnadsnivået i Norge er høyt sammenlignet med våre handelspartnere, noe som blant annet reflekterer høy produktivitet. Men det høye lønnsnivået innebærer samtidig en utfordring.¹⁶ Opprettholdelse av et høyt lønnsnivå i tiden som kommer vil derfor stille store krav til produktivitetsutviklingen. Dette gjelder både privat og offentlig sektor. Arbeidstidsreguleringen er et av flere forhold som påvirker denne.

Riksrevisjonen har nylig undersøkt styringen av pleieressursene i helseforetakene og peker på store variasjoner på tvers av disse. I sin rapport understreker Riksrevisjonen betydningen av arbeidets organisering, og med det arbeidstid, i helseforetakene. Riksrevisjonen finner at en bedre fordeling av bemanning etter behov ville gitt klare produktivetsgevinster.¹⁷

¹⁵ Meld. St. 12 (2012–2013) – Perspektivmeldingen 2013.

¹⁶ NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, kapittel 4.

Mange små og mellomstore bedrifter

De fleste virksomhetene i norsk næringsliv er små og mellomstore bedrifter. Så mange som 75 prosent av virksomhetene med ansatte har færre enn 10 ansatte. Foretak med færre enn 10 ansatte sysselsetter rundt 20 prosent av samlet sysselsetting. Vi ser også at den relative betydningen av virksomheter med 1–4 ansatte har økt siden 2000.¹⁸

Til tross for store forskjeller i størrelse er kravene i regelverket ofte de samme for mindre bedrifter som for store, selv om virksomhetene med færre ansatte har færre ressurser til å utføre administrative oppgaver, blant annet når det gjelder oppfølging av arbeidstidsbestemmelser.

Arbeidsgiverorganisasjonene har gitt innspill til *utvalget* om at mange av deres medlemsvirksomheter mener arbeidstidsreglene er vanskelige å forstå. I et innspill viser NHO til en undersøkelse de har gjort blant sine medlemsbedrifter hvor 45 prosent av bedriftene sier de har utfordringer med reglene om arbeidstid i loven.¹⁹ Hovedorganisasjonen Virke har gitt innspill til *utvalget* om at arbeidstidsreguleringene i for stor grad er blitt utformet med tanke på større virksomheter, mens det for mindre bedrifter, og særlig virksomheter uten tariffavtale, kan være vanskelig å orientere seg i og benytte seg av unntaksbestemmelsene i loven.

Arbeidsgivers styringsrett og arbeidstakers medbestemmelse og medvirkning på arbeidsplassen

Arbeidsgivers styringsrett er begrenset av lov og avtale. Arbeidsmiljølovgivningen og avtaler mellom partene gir bestemmelser for å sikre arbeidstakers medbestemmelse. Arbeidstakers organisering gjennom fagforeninger bidrar til å styrke arbeidstakers innflytelse i det ellers ulike maktforholdet som er mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Avtalene mellom partene i arbeidslivet gir mer utfyllende regler om medbestemmelse og medvirkning.

Arbeidstakerorganisasjonene, blant annet LO, har gitt innspill til *utvalget* om at arbeidstidsregu-

leringen er viktig for å balansere styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De viser til at reguleringen først og fremst er basert på behovet for vern av arbeidstakere. Videre er arbeidstakerorganisasjonene opptatt av at arbeidstidsreguleringen bidrar til å bygge opp om et organisert arbeidsliv.

Det norske arbeidslivet er preget av høy yrkesdeltakelse, relativt høy produktivitet, vektlegging av kompetanse og stor grad av selvstendighet og ansvar for arbeidstakerne. Norsk arbeidsliv kommer positivt ut sammenlignet med de fleste andre land når det gjelder trivsel og muligheter til å bidra i utviklingsprosesser og påvirke avgjørelser som er viktige for arbeidstakeren. Kartlegging av arbeidsmiljøet viser imidlertid at mange arbeidstakere i norsk arbeidsliv opplever høy jobbintensitet, blant annet med stramme tidsfrister.²⁰ For mange arbeidstakere balanseres dette ved at de opplever at de har muligheter for å styre sin egen arbeidshverdag. Men i deler av arbeidslivet, særlig innen helse, utdanning og service, er det mange arbeidstakere som rapporterer om høye krav og samtidig at de har få muligheter til å kontrollere og fordele arbeidsbelastningen selv.²¹

Mye av kjernen i «den norske modellen» ligger i den fellesinteressen som finnes mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Den enkelte arbeidsplass preges av lite hierarkisk struktur og en kultur for initiativ fra medarbeidere. Dette har vært, og er fortsatt, fundamentet for regelverket som legger til rette for avtaler om arbeidstidsordninger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte.

10.2.4 Brukere og kunder

Arbeidstiden som avtales mellom arbeidsgivere og arbeidstakere har konsekvenser for en tredjepart, som er brukere, klienter eller kunder. I takt med kvinnes inntog i arbeidslivet har mye av omsorgsarbeidet blitt flyttet fra hjemmet til ulike typer institusjoner innen helse- og omsorg.

De største næringene målt i sysselsetting er i dag derfor forskjellige fra hva de var på 70-tallet. Det har vært en sterk vekst i tjenesteyting. Helse- og sosialtjenester er blitt den klart største næringen målt i sysselsetting, jf. tabell 4.7. Det er mye

¹⁷ Dokument 3:12 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene.

¹⁸ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antall foretak med 1–4 ansatte utgjorde en andel av alle foretak med ansatte på 60,9 prosent i 2001 og 62,6 prosent i 2014. Antall ansatte i foretak med 1–4 ansatte utgjorde 10 prosent av alle ansatte i privat sektor utenom primærnæringene. Denne andelen har ligget på om lag samme nivå. Antallet enkeltpersonforetak har økt. Den største veksten har imidlertid vært i antallet foretak *uten* ansatte.

¹⁹ NHOs politikkdokument om arbeidstid, 2014.

²⁰ Aagestad, C. Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning. Basert på data fra European Working Conditions Survey. Statens Arbeidsmiljøinstitutt. Oslo, 2012.

²¹ Aagestad, C. mfl 2015 Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015. Statens Arbeidsmiljøinstitutt. Oslo, 2015.

som tilsier at den vil fortsette å vokse og være dominerende i tiden framover.

Virksomheter i helse- og omsorgssektoren har et klart behov for arbeidskraft om dagen, så vel som kveld, natt og helg. Et stort antall arbeidstakere må derfor være på jobb utenom den tradisjonelle normalarbeidsdagen.

Siden begynnelsen av 1980-tallet og fram til i dag har vi også hatt en utvikling der stadig flere tjenester er tilgjengelige og brukes større deler av døgnet. Åpningstidene i butikker er utvidet, mediene tar aldri pause og gjennom nettet er mange tjenester alltid tilgjengelige. Det er økte forventninger om at tjenester skal være tilgjengelige. Viktige samfunnsinstitusjoner og oppgaver må være i kontinuerlig drift. Husholdningenes behov for tilgjengelige tjenester og utvidede åpningstider har økt i og med at begge foreldre er i arbeid.

Dette gir behov for bemanning utenom dagtid i mange virksomheter også utenfor helse- og omsorgssektoren. I mange virksomheter er behovet for bemanning utenom dagtid dekket gjennom større eller mindre innslag av deltidsarbeid og studenter som arbeider ved siden av studiene. Behovet for kontinuerlig produksjon av varer og tjenester løses ofte gjennom ordninger med skift- og turnusarbeid.

Beslutninger om endringer i de offentlige velferdstilbudene har ført med seg vidtrekkende endringer som også får konsekvenser for hvordan arbeidet legges opp. Et eksempel på dette er HVPU-reformen, som innebar nedbygging av store institusjoner og etablering av botilbud i nærmiljøet for psykisk utviklingshemmede. En slik brukerrettet integrering har enkelte steder medført behov for alternative arbeidstidsordninger.

Produktivitetskommissjonen²² har argumentert for at plasseringen av arbeidstiden gjennom døgnet og uka er av vesentlig betydning i mange typer virksomhet. Økte muligheter til å spre arbeidsinnsatsen over døgnet eller uka kan bidra til at produksjonsutstyr utnyttes bedre. I offentlige tjenester med krav om bemanning hele døgnet og uka kan god spredning på bemanningen bidra til bedre kvalitet på tjenestene. På denne bakgrunn anbefalte kommissjonen å se nærmere på behovet for fleksibilitet og variasjoner i behovet for regulering mellom ulike deler av arbeidsmarkedet. Produktivitetskommissjonen pekte også på at det er en fare for at et fokus på innsparing og budsjettrammer innebærer at hensynet til brukerne av offentlige tjenester tillegges for liten vekt.

10.2.5 Behov for å opprettholde høy sysselsetting og yrkesdeltakelse

Den norske samfunnsmodellen er avhengig av at en høy andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er i inntektsgivende arbeid for å finansiere velferdssamfunnet. Norge har høy yrkesdeltakelse og høy sysselsetting. Det er særlig sysselsettingen blant kvinner og blant de eldste i arbeidsstyrken som bidrar til at Norge ligger høyt sammenlignet med andre land.

Men vi skiller oss også fra andre land ved at hver sysselsatt arbeider færre timer. Normalarbeidstiden for heltidsansatte er lavere enn gjennomsnittet i OECD, og vi har mer fravær knyttet til blant annet permisjoner og sykefravær enn mange andre land. Andelen som arbeider deltid er også noe høyere enn OECD-gjennomsnittet.²³ Internasjonale sammenligninger viser imidlertid at Norge har høyere timeverksproduktivitet enn mange andre land.

I årene framover kan en aldrende befolkning innebære at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre, jf. omtale i kapittel 9. Dette kan motvirkes ved at de eldre står lenger i arbeidslivet, jf. oppfølging av pensjonsreformen, og i mindre grad reduserer sin aktivitet slik de i dag har rett til fra fylte 62 år i henhold til loven, jf. § 10-2. Dette kan også motvirkes dersom vi lykkes i å inkludere flere i yrkesaktiv alder i arbeid. Mange står utenfor arbeidslivet. Antall mottakere av helserelaterte ytelser målt som andel av befolkningen i alderen 18–66 år var 17,5 prosent i 2014. Mange som mottar helserelaterte ytelser har imidlertid en tilknytning til arbeidslivet, for eksempel sykmeldte og delvis uføre. Det er viktig å legge til rette for et arbeidsliv som virker helsefremmende og for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Dette gjelder i særlig grad unge uten fullført videregående opplæring, innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne som har muligheter til og ønske om å arbeide.

Det framtidige finansieringsbehovet som følger av en aldrende befolkning blir langt lettere å dekke dersom arbeidsinnsatsen i befolkningen øker. De siste beregningene ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2015, hvor det anslås at en økning i utførte timeverk per innbygger i 2060 på om lag 12 prosent i forhold til 2014 vil dekke finansieringsbehovet. Dette kan realiseres ved lengre gjennomsnittlig arbeidstid, økt sysselsetting og/eller at flere står lengre i arbeid.

²² NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommissjonens første rapport.

²³ Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmeldingen.

Kapittel 11

Utvalgets overordnede vurderinger

11.1 Innledning

11.1.1 Utgangspunktet for utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at reguleringen av arbeidstid, slik den er nedfelt i lov og tariffavtaler, er ett av mange forhold som påvirker samfunnets utnyttelse av arbeidskraften. Arbeidstidsreguleringen kan både påvirke hvor mange som arbeider på den enkelte arbeidsplass og hvor mye den enkelte arbeider. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er begge deler vesentlig. Det er imidlertid mange andre faktorer som også påvirker hvordan samfunnet best bruker arbeidskraften, slik som andre institusjonelle forhold, utdanningssystem, infrastruktur og realkapital. Arbeidstidsreguleringen baserer seg på loven og avtaler mellom partene. I loven er hensynet til vern av arbeidstakere det overordnede. Hensynet til virksomhetenes, samfunnets og brukernes behov må imidlertid også ivaretas.

Reguleringen av arbeidstid er av stor betydning for den enkelte arbeidstaker og for virksomheten. Loven setter grenser for hvor mye og når det kan arbeides. Lovens bestemmelser bygger blant annet på arbeidstidsdirektivet. Begrensningene er begrunnet i hensynet til arbeidstakerens helse og velferd. Loven bestemmer ikke hvor mye en arbeidstaker skal arbeide, og på hvilke vilkår. Det må avtales mellom partene. De individuelle avtalene og tariffavtalene fastsetter når det skal arbeides og på hvilke vilkår. Avtalene begrenser arbeidsgivers styringsrett. Lovgiver kan som utgangspunkt bare fastsette begrensninger i hva som kan avtales og hvem som eventuelt har myndighet til å fravike lovens hovedregler. Normalt vil arbeidstidens lengde og plassering være fastsatt i den individuelle arbeidsavtalen, supplert med bestemmelser i tariffavtalen.

Det førende for *utvalgets* vurderinger har vært vernet av arbeidstakerne, hensynet til god ressursutnyttelse, produktivitet og fleksibilitet. *Utvalget* viser i den forbindelse til mandatet, hvor det fremgår at utvalget i sitt arbeid skal legge til

grunn et mål om best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser for å sikre høy verdiskaping og et høyt nivå på velferdstjenestene. Videre følger det av mandatet at *utvalget* skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter.

11.1.2 Dagens regulering av arbeidstid

Dagens regulering er et resultat av omfattende og langvarige prosesser som har formet et system av lover og avtaler som henger nøye sammen. Regulering av arbeidstiden har vært et sentralt element i all arbeidervernlovgivning siden slutten av 1800-tallet. Med arbeidsmiljøloven av 1977 ble det innført en bred regulering av de fleste arbeidsforhold, herunder også bestemmelser om arbeidstid. Lovverket er utviklet og fortolket gjennom lang tid. Sentrale bestemmelser om arbeidstid er nedfelt i tariffavtaler, som også er utviklet av partene gjennom mangeårig samarbeid, jf. omtale i punkt 3.2.

Systemet for regulering legger opp til at det kan gjøres avtaler individuelt og mellom partene om unntak fra hovedreglene i arbeidstidskapitlet. Loven angir med andre ord et sett av hovedbestemmelser for arbeidstiden, som det innenfor lovens system kan avtales unntak fra. Dette systemet med lov- og avtaleregulering er godt innarbeidet i norsk arbeidsliv. Det henger sammen med et veletablert trepartssamarbeid i arbeidslivet. Grunnlaget for partssamarbeidet i arbeidslivet er relasjonene mellom arbeidstakere og arbeidsgivere på den enkelte arbeidsplass. Samarbeidet er også formalisert gjennom de kollektive avtalene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene på bransjenivå og nasjonalt nivå. Dette knytter reguleringen av arbeidstakeres medvirkning og systemet for lønnsdannelse nært sammen med regulering av arbeidstid.

Loven trekker opp rammer for arbeidsmiljøstandarden og partssamarbeidet og baserer seg på at partene i fellesskap skal finne løsninger,

samtidig som arbeidsgivere har ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med lovens krav. I mange tilfeller gir tariffavtalene arbeidstakere utvidede rettigheter når det gjelder når og hvor mye det skal arbeides. Et eksempel på dette er tariffavtaler som fastsetter den ukentlige arbeidstiden til 37,5 timer, mens grensen i loven er 40 timer. Dette er det anledning til etter loven. Det er også mulig for partene å avtale svakere eller alternativt vern for arbeidstakere der loven gir anledning til det. Blant annet er det muligheter for å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Avtaler om arbeidstid kan med andre ord både innebære en innskrenkning og en utvidelse av lovens hovedregler.

Det kan inngås avtale om unntak fra lovens hovedregler mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker, tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet eller fagforening med innstillingsrett. Avtaler som i utgangspunktet innebærer ekstra belastninger for arbeidstaker, som for eksempel søndagsarbeid, nattarbeid eller kortere hvileperioder, kan i en del tilfeller inneholde kompensasjon eller godtgjøring for arbeidstaker eller ekstra fritid. I avtaler om kortere hvile må dette følges opp med kompenserende hvile.

Arbeidstidsutvalget ble oppnevnt tidlig høsten 2014. Underveis i *utvalgets* arbeid er det blitt vedtatt endringer i loven når det gjelder sentrale sider ved arbeidstidsreguleringen (jf. Prop. 48 L (2014–2015) og Innst. 207 L (2014–2015)). Endringene i loven trådte i kraft 1. juli 2015. Endringene innebærer utvidede rammer for hva som kan avtales individuelt, men først og fremst for hva som kan avtales med lokale tillitsvalgte. De vedtatte endringene har vært omstridte.

11.1.3 Tema for utvalgets videre drøfting

Videre i dette kapitlet vil *utvalget* gå nærmere inn på hva vi forstår med arbeidstid og problemstillinger knyttet til dette, jf. punkt 11.2.

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan de ulike reguleringene av arbeidstid virker sammen, samt rollen til myndighetene og partene. *Utvalget* går nærmere inn på disse spørsmålene i punkt 11.3.

Utvalget er bedt om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet både for den enkelte arbeidstaker og for virksomhetene. *Utvalget* har påpekt at norsk arbeidsliv er blitt mer heterogent hva angår ønsker, behov og utfordringer, jf. kapittel 10. Økt mangfold i arbeidstakernes ønsker og virksomhetenes betingelser reiser spørsmålet om

det er formålstjenlig med en lov for alle, eller om det er mer hensiktsmessig med en særregulering for ulike sektorer og grupper. *Utvalget* diskuterer forhold som er relevante for reguleringen av et mer heterogent arbeidsliv i punkt 11.3 og 11.4, mens effektivitetsutnyttelse og produktivitet berøres i punkt 11.5 og 11.6.

Utvalget har i samsvar med mandatet sett nærmere på omfanget av og årsaker til at det skjer brudd på arbeidstidsreglene i loven, jf. kapittel 8. I punkt 11.7 drøfter *utvalget* resultatene av analysen og mulige implikasjoner for arbeidstidsreguleringen.

Det følger av mandatet at *utvalget* skal vurdere behovet for forenklinger av regelverket. *Utvalget* går nærmere inn på temaet forenkling og mulige løsninger i punkt 11.8.

Som det går fram av drøftelsen som følger, mener *utvalget* at det systemet vi har for regulering av arbeidstid i all hovedsak fungerer godt. *Utvalget* har derfor valgt å konsentrere seg om et sett av områder hvor *utvalget* mener at en samlet avveining av hensyn til arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig tilsier at det likevel kan være behov for endring. I kapitlene 12–17 behandles dette videre.

Det er *utvalgets* ambisjon å bidra med forslag til forbedringer som ivaretar hensynet til arbeidstakers helse, velferd og ønsker om fleksibilitet. Samtidig skal forslagene ta hensyn til virksomhetenes behov og bidra til en best mulig bruk av samfunnets ressurser. Forslagene har som siktemål å bidra til at arbeidsmarkedet fungerer bedre, samt styrke legitimiteten til det samlede systemet med regulering gjennom lov og avtale.

11.2 Hva er arbeidstid?

11.2.1 Arbeidstid og arbeidsfri

Teknologiske endringer fører til gjennomgripende forandringer i måten vi arbeider og kommuniserer på. Mange arbeidstakere kan i dag arbeide uavhengig av sin tilstedeværelse på arbeidsplassen. Teknologien gjør det mulig å løse mange oppgaver på det tidspunkt som passer arbeidstakeren best. Utviklingen fører også til at arbeidstakere i mye større grad enn tidligere er tilgjengelige utenom arbeidstiden. Utviklingen utfordrer det som tidligere var et klart skille mellom arbeidstid og arbeidsfri.

I § 10-1 er arbeidstid definert som «den tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver». I tillegg definerer bestemmelsen i § 10-1 arbeidsfri som «den tid arbeidstaker ikke står til disposisjon

for arbeidsgiver». Også i arbeidstidsdirektivet defineres arbeidstid og arbeidsfri som to gjensidig utelukkende begreper. Det følger blant annet av praksis fra EU-domstolen at det ikke kan legges til grunn en mellomting. For en nærmere omtale av hva som ligger i begrepet arbeidstid vises det til punkt 3.1.2 og 3.1.3.

Definisjonen av hva som er arbeidstid er av betydning. Det er av betydning med hensyn til grensene for hvor mye og når en arbeidstaker kan velge eller pålegges å arbeide. Dette er igjen av betydning for å sikre arbeidstaker tilstrekkelig arbeidsfri mellom arbeidsperiodene. Beregningen av arbeidstid vil også ofte være av betydning i forbindelse med kompensasjon, for eksempel for når det skal betales overtidstillegg.

Selv om definisjonen av både arbeidstid og arbeidsfri er klar, eksisterer det tvilstilfeller eller mellomkategorier av tid, som verken passer godt under definisjonen arbeidstid eller arbeidsfri. Videre forutsetter gjeldende definisjoner en form for måling eller registrering av arbeidstiden, for å kunne plassere tiden som enten arbeid eller hvile. Dette passer ikke like godt for alle typer arbeid.

11.2.2 Måling av arbeidstid

Arbeid kan måles på flere måter. Det vanligste målet per i dag er såkalt «klokkestyrt»¹ arbeid, hvor arbeidsdagen er over etter et visst antall timer. En del arbeid er imidlertid organisert slik at arbeidsgiver ikke er opptatt av å måle selve arbeidstiden, ettersom den interessante størrelsen for måling og kontroll oppfattes å være resultatet av arbeidet.

I mange yrker ligger det like godt eller bedre til rette for å kontrollere og måle resultater snarere enn arbeidstid. Likevel er det i praksis arbeidstiden som blir målt. For å kunne etterleve arbeidstidsbestemmelsene er det en forutsetning at arbeidstiden registreres på en eller annen måte. For å bøte på at det er arbeidstiden som måles, mens det er resultatene arbeidsgiver er mest interessert i, praktiserer mange arbeidsgivere ulike former for målstyring i form av tallfestede mål for arbeidet, kontrollrutiner og/eller belønningsordninger.

Utvalget peker på at fleksitid og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden er ordninger som kan bidra til å tilpasse arbeidstiden til en oppgavestyr

virkelighet dersom det er variasjon i arbeidsmengden.

Unntaket fra arbeidstidsreglene for ledere og arbeidstakere i særlig uavhengig stilling kan tolkes som en erkjennelse av at for noen grupper er måling av arbeidstid mindre hensiktsmessig. *Utvalget* anbefaler at disse gruppene fremdeles skal kunne unntas fra arbeidstidsbestemmelsene og diskuterer reguleringen av disse unntakene nærmere i kapittel 12.

11.2.3 Ikke «helt av» men heller ikke «helt på» – mellom arbeidstid og arbeidsfri

En utfordring knyttet til arbeidstid er ulike «mellomkategorier» av arbeidstid. Selv om loven har en tilsynelatende klar definisjon av hva som er arbeidstid og hva som er arbeidsfri, er det ikke nødvendigvis like klart i praksis hvor grensen mellom arbeidstid og arbeidsfri faktisk går. *Utvalget* viser til at blant annet flere arbeidstakerorganisasjoner har påpekt at beregningen av arbeidstid ofte skaper utfordringer. Tvilstilfellene kan ha sin årsak i ulike forhold.

Økt tilgjengelighet og teknologiens muligheter og utfordringer

Som beskrevet i kapittel 5 og påpekt i kapittel 10 har den teknologiske utviklingen de siste årene medført store endringer i arbeidslivet. Nye teknologiske løsninger kan for mange gjøre det lettere å kombinere arbeid og familieliv. Fleksibel arbeidstid er et gode for arbeidstakere i den forstand at teknologien gjør det mulig å løse mange oppgaver på det tidspunkt som passer arbeidstakeren best. *Utvalget* mener loven bør legge til rette for slik fleksibilitet for arbeidstaker, og peker på at retten til fleksibel arbeidstid er nedfelt i § 10-2 tredje ledd.

Selv om fleksibilitet i arbeidstiden oppleves som et gode for mange arbeidstakere, vil den teknologiske utviklingen, kombinert med større forventninger knyttet til tilgjengelighet, bidra til å viske ut skillet mellom arbeidstid og fritid. Arbeidsoppgaver kan gjøres på andre steder enn arbeidsstedet og på tidspunkter som tidligere var fritid. Denne nye tilgjengeligheten kan skape utfordringer når det gjelder skillet mellom hva som skal regnes som arbeidstid og arbeidsfri. Selv om arbeid som utføres andre steder enn på arbeidsplassen i utgangspunktet skal regnes som arbeidstid, vil det likevel kunne by på utfordringer med hensyn til styring og registrering av arbeidstiden dersom arbeidstaker hele tiden er «litt på»,

¹ Begrepene «klokkestyrt» og «oppgavestyrt» arbeid benyttes i det årlige YS Arbeidslivsbarometer, se punkt 5.11 for nærmere beskrivelse.

jf. punkt 11.2.2 om måling av arbeidstid. En annen side ved at det er enklere å stadig «være på», er at det kan gjøre det vanskeligere å koble helt ut for den enkelte arbeidstaker. Dette kan også tenkes å gå utover kravet til og behovet for sammenhengende arbeidsfri.

Vanskelige grensetilfeller mellom hva som er arbeidstid og hva som er arbeidsfri, kan i disse tilfellene både skyldes uttalte og ikke uttalte forventninger fra arbeidsgiver om at arbeidstaker for eksempel holder seg oppdatert på meldinger og e-post i det som i utgangspunktet er ment å være hviletid og fritid. Mellomtilfellene kan imidlertid også skyldes at enkelte arbeidstakere i større grad ønsker å kunne veksle mellom arbeid og fritid.

Teknologien skaper økte muligheter for, og økte forventninger til, at arbeidstakere er tilgjengelige. *Utvalget* ser det som viktig å ha oppmerksomhet rettet mot de utfordringene dette kan medføre, men mener det ikke er opplagt at lovregulering er den mest egnede oppfølgingen. Grensene for hva som forventes av arbeidsgiver og arbeidstaker bør fortrinnsvis settes på den enkelte arbeidsplass i nært samarbeid mellom virksomheten og de ansatte og tilpasses de lokale forholdene. Økt tilgjengelighet i noen perioder bør blant annet kunne kompenseres med økt adgang til selv å bestemme hvileperioder og avspasering. Videre kan det kompenseres med økt fleksibilitet fra arbeidsgivers side hva angår hvor og når arbeid blir utført. *Utvalget* understreker i den forbindelse viktigheten av at partene har fokus på vernehensyn og at arbeidstakernes behov for sammenhengende arbeidsfri blir ivaretatt.

Utvalget viser til at kravet til arbeidsfri er begrunnet ut fra hensynet til arbeidstakers helse og velferd, og at loven videre pålegger arbeidsgiver å sørge for forsvarlige arbeidstidsordninger, jf. § 10-2 første ledd. Flytende grenser mellom arbeid og fritid innebærer at arbeidsgiver må ha en særlig oppmerksomhet rettet mot forsvarlighetshensynet.

Hvile under vakt

Enkelte arbeidstidsordninger består i dag av tid som kan betegnes som «mellomtid», det vil si tid mellom aktivt arbeid og fritid/hvile. *Utvalget* viser til at et sentralt tema i arbeidstidsdebatten i EU er om det bør være mulig å omregne arbeidstiden slik at ikke alt arbeid skal telle like mye, og om det bør være en definisjon av eller kategori for tid mellom arbeidstid og arbeidsfri.

I mange yrker er arbeidstakerne i mindre grad knyttet til et bestemt arbeidssted. I disse tilfellene vil det kunne oppstå vanskelige grensedragninger mellom hva som er arbeidstid og hva som er arbeidsfri. Også i yrker hvor arbeidstaker har et fast arbeidssted, vil det kunne oppstå spørsmål om hva som er arbeid og hva som er hviletid. Dersom arbeidstaker må oppholde seg på arbeidsstedet, vil vedkommende normalt anses for å stå til arbeidsgivers disposisjon og tiden er å anse som arbeidstid. Dette gjelder selv om arbeidstaker i lengre perioder er fritatt fra arbeidsplikt og har mulighet til å hvile eller sove, se nærmere om dom fra EF-domstolen (C-151/02 Jaeger) i punkt 3.5.3. I de tilfellene hvor arbeidstaker ikke må oppholde seg på arbeidsstedet, men likevel er tilgjengelig for arbeidsgiver, må det vurderes konkret om arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver. *Utvalget* vil peke på at disse grensedragningene i dag ikke går fram tydelig av lovens definisjon av arbeidstid og arbeidsfri.

Tjenestereiser/reisetid

Loven har ikke særlige bestemmelser om tjenestereiser eller reisetid til og fra jobb eller mellom ulike oppdrag. Det er derfor opp til partene å trekke opp grensene her.

Reisetid til og fra arbeidsplassen regnes i utgangspunktet ikke som arbeidstid. Når det gjelder reisetid i tilknytning til arbeidet kan dette stille seg annerledes, for eksempel dersom arbeidstakeren i løpet av arbeidsdagen sendes til et arbeidssted utenfor virksomheten, men kommer tilbake før arbeidsdagens slutt.

EU-domstolen behandlet nylig en sak fra Spania om arbeidstid for mobile arbeidstakere.² Domstolen kom til at under de konkrete omstendighetene i denne saken, der arbeidstakerne ikke hadde et fast arbeidssted, skulle reisetiden som arbeidstakerne brukte på daglige transporter mellom deres bopel og de første og siste kundene bestemt av arbeidsgiver, anses som arbeidstid.

Både tjenestereiser og reisetid som ikke er arbeidstid, vil i noen tilfeller påvirke arbeidstakers mulighet til hvile og til å ivareta sosiale og velferdsmessige behov. Dette kan også ha betydning for sikkerheten. Arbeidstakers frihet til selv å disponere tiden vil begrenses i forbindelse med pålagte reiser. Det er derfor viktig at partene har en vurdering av hvordan man skal ta hensyn til dette.

² C-266/14.

Utvalget viser til at mange tariffavtaler allerede regulerer disse forholdene og har bestemmelser om hvordan tjenestereiser og reisetid skal kompenseres, eventuelt hvor stor andel som skal regnes som arbeidstid. *Utvalget* mener at dette er forhold som også i framtiden best reguleres gjennom tariffavtaler, som muliggjør lokale og bransjevise tilpasninger. *Utvalget* vil imidlertid vise til at det i dansk rett er valgt en løsning med forskriftfestede bestemmelser om reisetid, tjenestereiser og hviletid.

11.3 Hvem skal bestemme?

11.3.1 Forholdet mellom lov og tariffavtale

Reguleringen av arbeidstid gjøres gjennom lovens bestemmelser, individuelle avtaler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og gjennom tariffavtaler, jf. omtale i punkt 3.2. Tariffavtalene er veldig ulike når det kommer til reguleringen av arbeidstid. Noen avtaler har detaljerte bestemmelser, mens andre tariffavtaler har en mer overordnet regulering av arbeidstid.

Loven angir hvor mye en arbeidstaker kan arbeide, mens tariffavtalene i hovedsak regulerer hvor mye en arbeidstaker skal arbeide og hvilken godtgjørelse en skal ha for dette. I mange tilfeller er arbeidstidsbestemmelsene utformet med mer detaljert regulering i tariffavtalene enn i loven. Dette kan være knyttet til arbeidstidens plassering (når det skal arbeides) og lønnsregulering, for eksempel detaljerte bestemmelser om fra hvilket tidspunkt bestemte tillegg i lønn inntreer.

Lovgivningen bygger blant annet på arbeidstidsdirektivet og internasjonale konvensjoner. Arbeidstidsdirektivet gir partene i arbeidslivet en viktig rolle i reguleringen av arbeidstiden. Det reflekterer en felles europeisk tilnærming som vektlegger «sosial dialog» og medvirkning for arbeidstakerne på arbeidsplassene. Direktivet gir dermed partene i arbeidslivet vide fullmakter til å avtale unntak fra hovedreglene, noe som også er gjennomført i norsk rett. Denne avtaleadgangen er videre enn den adgangen direktivet gir til nasjonale myndigheter, jf. omtale i punkt 3.5.5.

Utvalget viser til at regulering av arbeidstid i et samspill mellom lov og avtale har både fordeler og ulemper. Reguleringen gjennom avtale er velegnet for lokale tilpasninger når utfordringene er forskjellige. Det ville være vanskelig med én lov som alene skulle regulere alle forhold, med mindre en valgte mer rammepregede lovreguleringer. Det kan samtidig være vanskelig både for arbeidstaker og virksomheter å skaffe seg oversikt over

hvilke reguleringer som gjelder. Lovens bestemmelser kan i seg selv være krevende å sette seg inn i. I tillegg kommer tariffavtalene for de respektive bransjene og virksomheter. Disse er ofte blitt til gjennom langvarige prosesser mellom partene, og kan i noen tilfeller være vanskelige å forstå og fortolke for andre enn dem som har vært med på å utarbeide avtalene.

Utvalget har merket seg at ingen av de sentrale arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjonene har tatt til orde for å endre hovedretningen i dagens avtalesystem.

Utvalget har sett nærmere på hvordan systemene for arbeidstidsregulering er utformet i Sverige og Danmark, jf. omtale i punkt 3.6.2 og 3.6.3. I Sverige og Danmark har sentrale tariffavtaler en mer omfattende og viktigere rolle i arbeidstidsreguleringen enn i Norge. I Danmark bærer lovgivningen preg av å være en minimumslovgivning, mens en vesentlig større del av reguleringen gjøres direkte gjennom avtaler mellom partene. I Sverige angir loven om arbeidstid rammer for arbeidstidens lengde og plassering. Loven kan imidlertid settes til side der det foreligger en tariffavtale som helhetlig regulerer dette. Store deler av svensk arbeidsliv omfattes av slike avtaler. Reguleringene i Sverige og Danmark avspeiler at de fleste arbeidstakere er dekket av tariffavtaler, jf. punkt 6.2.4.

Utvalget viser til at arbeidsdelingen mellom lov og avtale er annerledes i Sverige og Danmark enn i Norge. Dette gjelder generelt og ikke bare for reguleringen av arbeidstid. *Utvalget* har ikke holdpunkter for å si at deres ulike systemer samlet sett fungerer bedre enn det norske.

I norsk sammenheng må partenes rolle i arbeidstidsreguleringen også ses som en del av et bredt anlagt trepartssamarbeid mellom arbeidstakerside, arbeidsgiverside og myndighetene. Dette kommer særlig til uttrykk i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene og myndighetene. Den tette koblingen mellom lover og avtaler er et viktig kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen, og historisk sett har utviklingen av tariffavtalene vært førende for rammebetingelsene i arbeidslivet.

Utvalget vil understreke at systemet med regulering gjennom lov og avtale også stiller klare krav til partene. Partene har kompetanse og egeninteresse i at arbeidslivet skal fungere godt. Det at partene selv har utformet reglene kan styrke etterlevelsen. Organisasjonene har i stor grad utviklet et apparat sentralt og lokalt for å sikre etterlevelse av tariffavtalene.

I Norge har vi tradisjon for at partene i arbeidslivet gjennom lønnsoppgjørene og på andre måter tar et betydelig ansvar for å ivareta hensynet til samfunnet som helhet. *Utvalget* peker på at partene også har et ansvar for å sikre at arbeidstidsreguleringen gjennom tariffavtalene bidrar til en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser, både på virksomhets- og samfunnsnivå. I perioder preget av økonomiske utfordringer og behov for omstilling er dette særlig viktig.

Utvalgets vurdering er at reguleringen av arbeidstid i lov og avtale i all hovedsak fungerer godt. Reguleringen innebærer en omfattende adgang til å inngå avtaler om unntak fra lovens hovedregler. Hvem som kan inngå avtale, er avhengig av hvor omfattende unntakene er. Dette systemet er egnet til å ivareta behovet for balanse mellom arbeidstakeres og arbeidsgiveres interesser. Det gir samtidig muligheter for å finne løsninger som er tilpasset den enkelte virksomhet, og bidrar dermed til et fleksibelt system.

Omfattende endringer av systemet ville innebære usikkerhet og risiko for utilsiktede og uheldige virkninger. Dette skyldes blant annet at om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor ikke er dekket av tariffavtaler. En omlegging i retning av den danske modellen ville innebære at en stor gruppe arbeidstakere fikk et redusert vern. *Utvalget* mener derfor at det ikke vil være riktig med en større omlegging av dagens system for arbeidstidsregulering.

11.3.2 Partenes roller

Loven gir partene en viktig rolle i utformingen av arbeidstidsordningene gjennom adgangen til å avtale unntak. Hvor store unntak som kan avtales, vil være avhengig av avtalenivå. Jo høyere avtalenivå, desto større er adgangen til å avtale unntak. Dette er blant annet begrunnet med at styrkeforholdet mellom avtalepartene anses for å være mer jevnt på de høyere avtalenivåene. De ulike avtalenivåene og hvilke unntak som kan avtales på det enkelte nivå, gir etter *utvalgets* syn i hovedsak uttrykk for en hensiktsmessig balanse med tanke på styrkeforholdet mellom partene.

Utvalget understreker viktigheten av at samarbeidet mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte skjer i gjensidig respekt for hverandres roller og oppgaver. Medbestemmelse i form av avtaleinngåelse tar noe mer tid enn beslutninger som ensidig fattes av arbeidsgiver. *Utvalget* viser dessuten til at arbeidstakers mulighet til selv å påvirke organiseringen av arbeidstiden, enten direkte eller indirekte, gir legitimitet til den aktuelle arbeidstids-

ordningen. En slik medvirkning kan også bidra positivt til arbeidstakernes utvikling, trivsel og helse. Betydningen av at arbeidstidsordningene er avtalebasert, må derfor ikke undervurderes.

Arbeidsgivers mulighet til å styre arbeidstiden

Arbeidsgiver organiserer, leder, kontrollerer og fordeler arbeid. Arbeidsgiver kan disponere arbeidstiden innenfor de grenser som lovens hovedregler angir. Arbeidsgivers myndighet til å pålegge arbeid og styre arbeidstidens plassering kan være begrenset i avtaler med arbeidstakerne eller arbeidstakernes tillitsvalgte eller organisasjoner på ulike nivåer.

Individuell avtale

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå avtale om unntak fra enkelte av hovedreglene i arbeidstidskapitlet. Unntaksadgangen ved individuelle avtaler er begrenset ut fra betraktningen om at det er et ujevnt styrkeforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Den individuelle avtalen kan ikke stride mot tariffavtale, jf. punkt 3.2.

Utvalget ser at begrunnelsen for dagens begrensning i denne avtaleadgangen, nemlig at arbeidstaker normalt vil være den svakeste part i forholdet til arbeidsgiver slik at det kan være vanskelig å si nei til en avtale, tilsier at det bør være visse begrensninger i hva som kan avtales på individuelt nivå. Det kan imidlertid være situasjoner hvor arbeidstaker har en sterkere forhandlingsposisjon, særlig der vedkommende har kompetanse som er dyr for virksomheten å erstatte.

Utvalget peker på at det for enkelte arbeidstakere av ulike årsaker kan være vanskelig å sette grenser med hensyn til arbeidstiden, noe som vil kunne ha uheldige virkninger i hvert fall på lengre sikt. Også i samspeilet mellom arbeidstakere kan en begrenset individuell avtaleadgang ha en viss betydning. Enkeltindividets adferd kan skape press på andre arbeidstakere og kunne ha normdannende effekt. Det at noen ønsker å arbeide i grenselandet av hva som er et helsemessig forsvarlig antall timer per dag, bør helst ikke få konsekvenser for andre. På bakgrunn av disse vurderingene mener *utvalget* at adgangen til å inngå individuelle avtaler om unntak fra lovens hovedregler bør være begrenset.

Utvalget vil i denne sammenheng peke på de nylig vedtatte endringene i rammene for individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, som åpner for vesentlig mer fleksibilitet enn tidligere. *Utvalget* vil peke på at mange arbeidsta-

kere kan ha en svak forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver og at den vide adgangen til gjennomsnittsberegning ved individuell avtale dermed kan føre til at arbeidstaker føler seg presset til å godta en belastende arbeidstidsordning. Framover er det derfor viktig å følge med på hvordan denne ordningen brukes, med sikte på eventuelle utilsiktede konsekvenser for arbeidstakernes vern og velferd. I bakgrunnen for *utvalgets* mandat er det imidlertid uttalt at «Det er sentralt at arbeidstidsreglene ikke stenger for fleksible arbeidstidsordninger som kan tilpasses den enkeltes behov i hverdagen». Et vesentlig utviklingstrekk ved dagens arbeidsliv er at det er mer heterogent, noe som også innebærer at det er større variasjon blant arbeidstakerne når det gjelder ønsker og behov knyttet til organiseringen av arbeidstiden. Dette er utviklingstrekk som kunne tilsi at adgangen til å inngå individuell avtale om unntak fra lovens hovedregler burde utvides.

Innenfor dagens reguleringssystem er det mange arbeidstakere som har ulike typer fleksible arbeidstidsordninger. Likevel kan det være mange som kan ønske seg større individuell fleksibilitet.

Utvalget mener derfor det kan være verdt å se nærmere på om endringer i den individuelle avtaleadgangen for noen kan bidra til en arbeidstidsregulering som er bedre tilpasset et heterogent og kunnskapsbasert arbeidsliv, samtidig som vernehensyn ivaretas. Dette drøftes nærmere i kapittel 12, 16 og 17.

Utvalget vil også peke på at etter § 10-2 tredje ledd har arbeidstaker en lovfestet rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.

Denne bestemmelsen gir en rettighet til arbeidstaker og ble innført for å imøtekomme arbeidstakernes ønske om mer fleksibilitet og mer innflytelse over egen arbeidstid.³ Det er innført et forbehold som gjelder i tilfelle dette er vanskelig å gjennomføre i virksomheten. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om arbeidstakeren har rett til fleksibel arbeidstid.

Utvalget ser det som viktig at arbeidstakere får anledning til å utnytte de mulighetene for fleksibilitet som blant annet skapes av ny teknologi. *Utvalget* mener at bestemmelsen i § 10-2 tredje ledd bør framheves og at det arbeides videre med å tydeliggjøre regelverket om fleksibel arbeidstid.

Lokal avtale

Det kan inngås avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundne virksomheter om unntak fra en rekke arbeidstidsbestemmelser.

Betegnelsen «tariffbundet virksomhet» brukes om virksomheter som selv har inngått tariffavtale med en fagforening i virksomheten, eller dersom det er inngått en tariffavtale mellom en fagforening og en arbeidsgiverforening som virksomheten er medlem av, og denne er blitt gjort gjeldende i virksomheten. Definisjonen av hva som er en fagforening er svært vid, jf. omtale i punkt 3.2.2.

Lokale avtaler kan inneholde bestemmelser om unntak fra lovens hovedregler, men det kan også være avtaler som setter snevrere grenser for arbeidstidens lengde og plassering enn det som følger av lovens hovedregler.

De unntakene som kan avtales i en avtale med tillitsvalgte lokalt i virksomheten gjelder flere områder, og kan være mer omfattende enn de unntakene som kan gjøres ved individuell avtale. I virksomheter hvor det er en form for organisering av de ansatte og det foreligger en tariffavtale, er vurderingene at styrkeforholdet mellom partene er jevnere. Dette bygger på at en viss organisering gjør at arbeidstakerne opptrer i fellesskap og dermed styrker sin forhandlingsposisjon. I tillegg vil tillitsvalgte ofte ha mer kjennskap til unntaksbestemmelsene, og mer kompetanse om de vurderinger som må gjøres ved unntak fra lovens hovedregler. Når arbeidstakerne opptrer samlet vil det også være et bedre grunnlag for å inngå avtaler som er tilpasset en større del av arbeidstakerne, og hvor det er enklere å finne samlende løsninger. Lokale avtaler kan også være med å bringe arbeidstidsspørsmål inn i virksomhetenes helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Endringene i loven som trådte i kraft 1. juli 2015, utvidet rammene for lokal avtaleadgang og bygger på en reguleringsform som gir vesentlig større muligheter for fleksibilitet for virksomheter med tariffavtale. *Utvalget* legger vekt på at det er ledelsen og de ansatte i virksomhetene som best kjenner utfordringene og behovene de står overfor og som best kan ta vare på og utvikle arbeidsmiljøet sitt. Det at partene har stor adgang til selv å fastsette rammene for arbeidet representerer en mulighet til å påvirke arbeidshverdagen og finne fram til løsninger som tar hensyn til de ulike interessene.

Utvalget har imidlertid fått innspill knyttet til utfordringer i forbindelse med organiseringen av skift- og turnusordninger, og da særlig innen

³ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) kapittel 13.8.

helse- og omsorgssektoren. *Utvalget* drøfter disse problemstillingene nærmere i kapittel 13.

Kravet om tariffbundet virksomhet

Offentlig sektor er fullt ut dekket av tariffavtaler, mens tariffavtaledekningen i privat sektor er om lag 50 prosent, jf. omtale i punkt 10.2.2. Dette innebærer at en betydelig andel av virksomhetene og arbeidstakerne ikke har samme adgang til å inngå avtaler om unntak fra hovedreglene som den som gjelder for tariffbundne virksomheter.

Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har anført at vilkåret om at virksomhetene må være tariffbundet for å kunne inngå lokal avtale i praksis innebærer at mange virksomheter ikke benytter slike avtaler.

Kravene til en tariffavtale er ikke store, jf. punkt 3.2. Dersom en virksomhet har inngått tariffavtale er den tariffbundet. *Utvalget* har inntrykk av at mange mangler kunnskap om hva som skal til for å kunne inngå en tariffavtale og en lokal avtale om arbeidstid. Dette kan være en årsak til at adgangen til å inngå lokale avtaler ikke utnyttes bedre.

Etter *utvalgets* syn kan dette til dels tilskrives lovens utforming. Selv om kravet til tariffbundenhet er ment å bidra til at det er parter med erfaring innen partssamarbeid og avtaleinngåelse som avtaler unntakene, kan det også virke begrensende på bruken av avtaleadgangen. Det kan være tilfeller der arbeidsgiver av ulike grunner ikke ønsker en tariffavtale, for eksempel fordi arbeidsgiver har en forståelse av at tariffavtale er noe mer enn det strengt tatt trenger å være, eller fordi det oppfattes som en avtale som må inngås med et sentralt fagforbund.

Utvalget vil understreke at det er viktig at virksomhetene og de lokale tillitsvalgte kjenner til hvilke muligheter de har til å regulere arbeidstiden gjennom avtale. Ansvar for å informere om dette har både myndighetene og partene på ulike nivåer. I punkt 11.8 om forenkling drøfter *utvalget* videre hvordan begrepet «tariffbunden» kan klargjøres.

Sentrale avtaler

Arbeidsgiver og fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven, det vil si med mer enn 10 000 medlemmer, og de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene i statlig sektor, har en svært vid adgang til å avtale unntak fra arbeidstidsreglene.

Med visse unntak kan det på dette nivået avtales unntak fra de fleste bestemmelsene i arbeidstidskapitlet, jf. § 10-12 fjerde ledd. Slike avtaler må likevel forholde seg til lovens forsvarlighetskrav i § 10-2 første ledd, og de rammer for avtale som følger av arbeidstidsdirektivet. Avtale kan inngås med arbeidsgiveren direkte eller med en arbeidsgiverforening.

Når det gjelder det sentrale avtalenivået, peker *utvalget* på at dette blant annet gjør det mulig å ivareta også mer overordnede interesser for yrkesgrupper og innen bransjer. Sentrale fagforeninger vil også lettere enn lokale fagforeninger kunne stå imot eventuelt press fra arbeidsgiver ettersom de har en viss avstand til den enkelte virksomhet. Dette taler for at de mest omfattende unntakene avtales på dette nivået. Arbeidstakerorganisasjonene har påpekt at det er de sentrale partene som best kan vurdere helheten i de mest omfattende unntakene når det gjelder det aktuelle arbeidet, bransjen, vernebehov og skaderisiko. Arbeidsgiversiden har innvendt at det kan være omstendelige prosesser for å få disse avtalene på plass, og at arbeidstakerorganisasjonene har ulike retningslinjer og krav til arbeidstidsordningene. Erfaringer med inngåelse og praktisering av slike avtaler er omtalt i punkt 6.3.

Myndighetenes rolle

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan gi samtykke til bruk av arbeidstidsordninger som går ut over lovens hovedregler, og også ut over det som kan avtales med den enkelte arbeidstaker eller med tillitsvalgte, men ikke utover adgangen til unntak som er gitt til sentrale fagforeninger, se punkt 3.1.4. Arbeidsgiversiden har pekt på at tilsynenes dispensasjonsadgang i større grad enn i dag bør være et alternativ til avtaleinngåelse.

Endringene i loven som trådte i kraft 1. juli 2015 gir tilsynene økt adgang til å gi dispensasjon til langturnuser og andre alternative arbeidstidsordninger for helse- og omsorgsarbeid, vakt og overvåkning og visse pendlersituasjoner. I Prop. 48 L (2014–2015) vises det til at arbeidsgiver og arbeidstakere i virksomheter hvor arbeidstakerne er organisert i en fagforening med innstillingsrett får to ulike veier å gå for å etablere arbeidstidsordninger som ikke kan avtales lokalt; fagforeninger med innstillingsrett eller tilsynene. Dette kan ifølge regjeringens forslag i proposisjonen gi større muligheter til å etablere alternative ordninger når dette er ønsket lokalt.

Utvalget viser til at arbeidstidsdirektivet ikke er til hinder for at tilsynenes myndighet utvides

også utover de endringene som ble gjort i 2015. En ytterligere utvidelse vil kunne gjøre det enklere for flere virksomheter å få etablert alternative ordninger. *Utvalget* ser dessuten at en utvidelse av tilsynenes dispensasjonsadgang kan gi større mulighet for fleksibilitet i virksomheter der arbeidstakerne ikke er organisert eller dersom et mindretall av de ansatte i virksomheten er organisert. Arbeidstidsordninger som er godkjent av tilsynene, etableres etter en faglig avveining av hensynet til vern av arbeidstakerne og virksomhetens behov for fleksibilitet.

På en annen side kan en ytterligere utvidelse av tilsynenes dispensasjonsadgang svekke arbeidstakernes muligheter til å påvirke utformingen av arbeidstidsordningene ved at dette i større grad blir et alternativ til lovens avtalespor. *Utvalget* mener at denne medbestemmelsen er viktig for å skape legitimitet for arbeidstidsordningene.

Utvalget viser også til at en utvidet dispensasjonsadgang vil kunne føre til at fagforeningene får en mindre rolle i forbindelse med etablering av arbeidstidsordninger som innebærer unntak fra lovens hovedregler. Dette vil også kunne være av betydning for incitamentet til organisering.

En kraftig økning av omfanget av dispensasjonssøknader vil kunne ta fokus og ressurser fra tilsynsvirksomheten, som er Arbeidstilsynets og Petroleumsstilsynets hovedoppgave. *Utvalget* er videre opptatt av at dersom tilsynene i større grad får en rolle som kan oppfattes som en tvisteløser mellom forhandlende parter, vil dette kunne skade etatenes legitimitet som uavhengige tilsynsorganer.

Med dette som bakgrunn, samt at det foreløpig er gått alt for kort tid til å si noe om effektene av lovendringene i 2015, foreslår *utvalget* ingen endring i tilsynenes dispensasjonsadgang.

11.4 Hvem bør omfattes?

11.4.1 Skillet mellom arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere og næringsdrivende

Arbeidsmiljøloven og reglene om arbeidstid gjelder i utgangspunktet for arbeidstakere. Selvstendig oppdragstakere og næringsdrivende er ikke omfattet av loven, og heller ikke av arbeidstidsreglene. Videre er det flere grupper som er unntatt fra hele eller deler av arbeidstidskapitlet.

I lys av utviklingen med stadig flere ulike tilknytningsformer som «utfordrer» de mer tradisjonelle grensene mellom arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere og næringsdrivende, har

utvalget også drøftet betydningen av dette skillet. Temaet er særlig aktuelt ettersom den teknologiske utviklingen bidrar til økt fokus på mulighetene som ligger for andre tilknytningsforhold enn ansettelsesforhold. Som drøftet i kapittel 10 er det en viss framvekst av nye organisasjonsformer der oppgaver som tradisjonelt har vært utført av ansatte arbeidstakere, utføres av selvstendig næringsdrivende i et organisert samarbeid eller ved å bruke teknologi til deling av tjenester på måter som tidligere hadde karakter av leverandør og kundeforhold.

Utvalget ser at det er utfordringer knyttet til disse nye tilknytningsformene, også når det gjelder arbeidstid. Etter *utvalgets* syn gjelder imidlertid disse utfordringene for hele arbeidsmiljølovgivningen og ikke arbeidstidsreguleringen spesielt.

Utvalget har derfor ingen konkrete forslag som direkte berører denne utviklingen, men mener det er viktig at den følges nøye og at det jevnlig gjøres en vurdering om dette bør få betydning for loven og herunder arbeidstidsreglene.

11.4.2 Omfattet av arbeidsmiljøloven, men hva med arbeidstidsbestemmelsene?

Arbeidstidsbestemmelsene gjelder som nevnt i utgangspunktet for alle arbeidstakere. Det er imidlertid enkelte grupper og yrker som er omfattet av loven, men som ikke er omfattet av arbeidstidsbestemmelsene eller har unntak for hele eller deler av kapitlet om arbeidstid. Det viktigste unntaket er for arbeidstakere som har en ledende eller særlig uavhengig stilling. Se punkt 3.1.3 for en nærmere omtale av disse unntakene.

Hvem som bør og skal omfattes av arbeidstidsreglene har vært gjenstand for debatt i flere omganger. Arbeidsmiljøloven, herunder arbeidstidsreguleringen, er en vernelov. Etter *utvalgets* syn tilsier dette at unntak fra reglene om arbeidstid bør begrenses, og at der det likevel gjøres unntak må dette være velbegrunnet og arbeidstakerne må sikres tilstrekkelig vern på annen måte.

Utvalget har drøftet om dagens unntak for arbeidstakere i ledende og særlig uavhengig stilling bør videreføres og om det eventuelt er andre grupper av arbeidstakere som helt eller delvis bør unntas fra arbeidstidsreglene. Drøfting og konklusjoner presenteres i kapittel 12.

Enkelte sektorer og arbeidstakergrupper er helt eller delvis unntatt fra arbeidstidsreglene, for eksempel politiet, forsvaret og petroleumsvirksomheten. For en nærmere omtale av unntakene vises det til punkt 3.1.3. Gitt den begrensede tiden

utvalget har hatt til rådighet og *utvalgets* mandat, har *utvalget* valgt å fokusere på et par problemstillinger når det gjelder disse gruppene. Den ene knytter seg til petroleumssektoren og er omtalt i kapittel 15, mens den andre knytter seg til den såkalte medleverforskriften og er omtalt i kapittel 14.

11.5 Mobilisering av arbeidskraft

Utvalget skal ifølge mandatet «særlig vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid».

Arbeid bidrar til inntekt og økonomisk trygghet og er en viktig arena for sosial integrering og selvrealisering. Arbeid er forbundet med god helse, jf. kapittel 7. Høy yrkesdeltakelse fører til lavere trygdeutgifter og høyere skatteinntekter og er dermed viktig for finansieringen av offentlige velferdsordninger. Aldringen av befolkningen vil gjøre finansiering av velferdsordningene mer krevende i tiårene framover. Høy deltagelse i arbeidsstyrken og høy timeinnsats blant dem som deltar, vil redusere disse utfordringene i fremtiden.

Ønskene om arbeidstid varierer til dels betydelig fra person til person, blant annet ut fra den enkeltes trivsel i jobben, helsetilstand, forsørgeransvar mv.

Som beskrevet i kapittel 9 kan det være avvik mellom hvor mye hver enkelt arbeidstaker velger å jobbe og hva som er ønskelig for samfunnet samlet sett. Skatt på arbeid gjør det isolert sett mindre lønnsomt å jobbe og kan bidra til å trekke arbeidsinnsatsen ned. På den annen side gir det å delta i arbeid rett til blant annet trygdeytelser som pensjon, foreldrepenger og dagpenger. Innretningen på velferdsytelsene kan dermed virke arbeidsfremmende. Det kan også være mekanismer som trekker i retning av at noen jobber for mye, blant annet hvis arbeidsgivere og arbeidstakere ikke tar hensyn til virkninger på helsen eller hvis arbeidstiden medfører risiko for tredjepart.

Tiltak for høyere arbeidsinnsats

Hvordan befolkningen tilpasser seg i arbeidsmarkedet er avhengig av en rekke økonomiske faktorer slik som lønn, skatt og hvilke alternative inntektsmuligheter som finnes i form av for eksempel ulike trygder, jf. diskusjonen i kapittel 9. I bredere forstand legger også utdanningssystemet til rette for deltagelse i arbeidslivet. Familiepolitikken, herunder permisjonsordninger og offentlig subsidi-

diering av barnehager, har hatt betydning for kvinners deltagelse i arbeidslivet, jf. omtale i kapittel 4 og 5. Tiltak for integrering av innvandrere er også svært viktig for å legge til rette for høy deltagelse i arbeidslivet. Det samme gjelder tiltak for å få eldre til å stå lenger i arbeid, herunder pensjonsreformen.

Utvalget anser at de viktigste virkemidlene hva angår incentiv til yrkesdeltakelse ligger utenfor *utvalgets* mandat. Det er likevel verdt å drøfte i hvilken grad arbeidstidsreguleringene også kan være et verktøy for å legge til rette for økt arbeidsinnsats. Økt arbeidsinnsats kan hovedsakelig oppnås på to måter, enten ved at flere har lønnet arbeid eller ved at de som allerede er i jobb arbeider mer.

11.5.1 Kan endringer i arbeidstidsreguleringene bidra til å mobilisere flere inn i arbeidsstyrken?

Arbeidstidsreguleringer kan påvirke i hvilken grad arbeidstakere møter krav om å jobbe lange dager (og lange dager over tid) eller krav om å jobbe på ubekvemme tidspunkter, herunder også krav om å jobbe for eksempel skift og turnus. Dette kan påvirke hvilke kostnader eller ulemper arbeidstakerne opplever i forbindelse med jobb. Slike kostnader eller ulemper vil vurderes av de enkelte arbeidstakerne opp mot lønn, muligheter for friperioder, graden av medbestemmelse i jobben og generelle fordeler av å jobbe.

Eldre arbeidstakere eller personer med svekket helse kan oppleve at ulempene ved eventuelle ugunstige arbeidstidsordninger blir avgjørende for at de trekker seg tilbake fra arbeidslivet, for eksempel ved at de benytter seg av trygde- eller pensjonsordninger. Arbeidstidsordningene trenger ikke være den direkte årsaken til helseplager eller sykdom, men blir én av mange faktorer som inngår i individenes valg av arbeidstilbud. Lignende resonnementer kan gjelde for andre grupper, for eksempel personer med store omsorgsforpliktelser eller lavtlønte. For lavtlønte kan ugunstige arbeidstidsordninger i kombinasjon med høye kompensasjonsrater for ulike trygde- og sosialhjelpsytelser skape incentivproblemer som bidrar til at noen slutter å jobbe og mottar trygd. Hvis noen typer arbeidstidsordninger bidrar til at folk trekker seg tilbake fra arbeidslivet, vil økte kostnader til trygde- eller pensjonsutgifter bli resultatet, samtidig som samfunnet ikke drar nytte av den resterende arbeidsevnen til arbeidstakerne.

Noen av argumentene i den offentlige debatten om arbeidstid trekker fram mobilisering av enkeltgrupper, slik som at større adgang til å arbeide på søndager kan mobilisere flere studenter eller at større fleksibilitet til å bestemme hvor mye en vil jobbe kan mobilisere eldre eller personer med nedsatt arbeidsevne. Selv om studenter kan tenkes å mobiliseres til arbeid dersom søndagsreglene liberaliseres, vil det også finnes eksempler på at noen synes arbeid framstår som mindre attraktivt dersom det innebærer at de må jobbe flere søndager. *Utvalget* diskuterer reguleringen av søndagsarbeid nærmere i kapittel 16.

Ordninger med konsentrert arbeid i perioder med påfølgende lengre friperioder kan tenkes å være attraktivt for blant annet arbeidsinnvandrere, personer som bor i utkantstrøk med få tilgjengelige arbeidsmuligheter og personer som ønsker å være mye sammen med familien i friperiodene. Hvis denne ordningen derimot blir den eneste tilgjengelige, kan den på den annen side støte ut grupper av arbeidstakere som ønsker en mer normal type arbeidsdag. Det er derfor krevende å vurdere den samlede virkningen på arbeidstilbudet av endringer i arbeidstidsordninger og arbeidstidsregler i seg selv.

En del arbeidstakere kan, eller vil, bare arbeide dersom de kan jobbe deltid. I særlig grad gjelder det personer som er delvis uføre, men som likevel ønsker å jobbe noe. Uførefor reformen som ble innført i 2015 har som mål å legge til rette for at flere kan kombinere arbeid og trygd. Om dette lykkes, vil antallet personer som kun ønsker deltidarbeid kunne øke framover. Eldre og personer under utdanning er andre eksempler. Større mulighet til å jobbe deltid kan øke yrkesdeltakelsen i disse gruppene, mens en innstramming i mulighetene til å jobbe deltid vil kunne støte noen ut av arbeidslivet. Større mulighet til å arbeide deltid kan på den annen side gi økt bruk av deltid i kjernearbeidsstyrken. Hensynet til de ulike gruppene må dermed veies mot hverandre.

Dagens arbeidstidsbestemmelser åpner for redusert arbeidstid for arbeidstakere over 62 år. *Utvalget* mener at denne bestemmelsen nettopp må sees i lys av ønsket om å mobilisere eldre arbeidstakere. Gitt den demografiske utviklingen synes dette for *utvalget* som et svært viktig område. *Utvalget* har imidlertid merket seg at det er et utvalg i arbeid som skal vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på å kunne øke eller fjerne aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, herunder de særlige rettighetene eldre arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven og ferieloven. *Utvalget* finner

det derfor ikke formålstjenlig å gå nærmere inn på denne problemstillingen.

Foreldre har, dersom det ikke er til vesentlig ulempe for virksomheten, rett til redusert arbeidstid til og med det året yngste barn fyller 10 år, jf. omtale i punkt 3.1.7. *Utvalget* vil peke på at selv om noen foreldre kanskje ikke hadde jobbet dersom de ikke kunne jobbet deltid, bidrar ordningen trolig også til at noen jobber deltid som ellers ville ha jobbet heltid.

Utvalget vil også peke på drøftelsen over av den lovfestede retten til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten, jf. § 10-2 tredje ledd. Dette er en bestemmelse, som dersom den blir gitt ytterligere positivt innhold, kan bidra til økt arbeidstilbud idet den gjør kombinasjonen med omsorgsansvar lettere.

11.5.2 Kan arbeidstidsreguleringene bidra til å øke antall timer per sysselsatt?

En økning av gjennomsnittlig arbeidstid kan oppnås ved at arbeidsinnsatsen blant heltidsansatte øker, ved at andelen som jobber deltid reduseres eller ved at stillingsprosenten blant deltidsansatte øker.

Dersom en ønsker å øke antall arbeidede timer for dem som allerede jobber heltid, er det en teoretisk mulighet å øke den ukentlige arbeidstiden i loven fra dagens 40 timer. I dag er det bare et mindretall av arbeidstakerne som er bundet av denne grensen, siden de fleste omfattes av tariffavtale som fastsetter en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer. En heving av 40-timersgrensen vil derfor øke forskjellen mellom mindretallet som omfattes av den lovbestemte grensen og flertallet som er omfattet av tariffavtalenes grense på 37,5 timer. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at en del av dem som forholder seg til lovens grense snarere enn tariffavtalenes, også gjerne har lav lønn og svakere posisjon på arbeidsmarkedet. Det i seg selv taler etter *utvalgets* syn mot en slik endring.

På lang sikt kan man se for seg at en økning av den lovbestemte ukentlige arbeidstiden ville gi et press for å reforhandle tariffavtaler slik at den tariffbestemte arbeidstiden ble tilpasset til den lovbestemte.

En økning av 40-timersgrensen vil imidlertid innebære en sterkere prioritering av inntekt og forbruk på bekostning av fritid på en måte som ville bryte med den historiske utviklingen. Balansen mellom arbeidsliv, familieliv og fritid vil endres, og for mange vil det bli vanskeligere å få

hverdagen til å gå opp. I en samlet avveining av fordeler og ulemper med å jobbe vil det kunne gjøre det å ikke delta i arbeidslivet mer attraktivt for noen, og for andre kan deltid framstå som mer aktuelt. *Utvalget* mener at en økning av den lovbestemte ukentlige arbeidstiden verken er ønskelig eller realistisk.

I en diskusjon av om det bør åpnes for at de som allerede jobber heltid kan jobbe mer, er spørsmålet om overtid samt hvem som helt eller delvis skal unntas fra loven, etter *utvalgets* vurdering mer aktuelt. Som beskrevet i kapittel 9 vil ønskene om arbeidstid variere mye mellom arbeidstakerne. Investering i framtidig karriere, sterkt engasjement for jobben eller store økonomiske behov kan være grunner til at noen ønsker å arbeide flere timer enn vanlig heltid.

Etter gjeldende rett kan det, med mindre man er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene, ikke gjennomføres arbeid ut over avtalt arbeidstid uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det. Som en følge av dette er det heller ikke anledning til å avtale fast overtid. Overtid må pålegges av arbeidsgiver i hvert enkelt tilfelle når et særlig og tidsavgrenset behov oppstår. Det kan likevel tenkes flere situasjoner der overtid vil være mulig og ønskelig fra både arbeidstakers og arbeidsgivers side selv om det ikke foreligger et særlig og tidsavgrenset behov. Arbeidsgiver kan for eksempel ønske å fordele mer arbeid til spesielt dyktige medarbeidere på fast basis, eller spesielt arbeidsvillige medarbeidere kan avlaste andre medarbeidere som ønsker kortere arbeidstid. En del arbeidstakere vil også kunne ønske å jobbe mer enn 40 timer i uken helt uavhengig av om det er et særlig og tidsavgrenset behov i virksomheten. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan slike tilpasninger være ønskelige, jf. kapittel 9.

Utvalget har vurdert endringer i overtidsreglene. En mulighet som er blitt vurdert, er å fjerne kravet om særlig og tidsavgrenset behov, eventuelt i kombinasjon med en individuell avtaleadgang om overtid. *Utvalget* har også vurdert andre alternativer som i større grad enn i dag kan legges til rette for at arbeidstakere som ønsker å jobbe mye kan ha mulighet til dette, for eksempel ved at arbeidsgiver og arbeidstaker kunne inngå individuell avtale om overtid ut over 200 timer per år. *Utvalget* vil imidlertid ikke fremme forslag til endringer i overtidsreglene. Maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker krever at eventuelle avtaler baseres på reell frivillighet fra arbeidstaker. *Utvalget* mener det vil være vanskelig å regulere denne type forhold. *Utvalget* har

også lagt vekt på at det i dag er få som utnytter grensene for overtid fullt ut.

Utvalget viser til kapittel 12 for en nærmere drøfting av unntaksbestemmelsene i loven for visse grupperes adgang til å arbeide utover lovens rammer.

11.5.3 Arbeidstidsreguleringer og økt stillingsprosent

Arbeidstidsbestemmelsene utgjør, sammen med variasjoner i arbeidsmengde over tid og andre mer ytre produksjonsvilkår, betingelsene for arbeidsgivers planlegging av bemanningen. Kombinasjonen av reguleringer og andre ytre betingelser kan føre til at bemanningen ikke «går opp» innenfor hovedreglene i loven. For eksempel kan begrensningene på alminnelig arbeidstid per døgn i kombinasjon med variasjoner i arbeidsmengden gjennom uka gi et udekket behov for personale de dagene det er mye å gjøre. I noen tilfeller løses slike situasjoner med avtaler om unntak fra loven, men i noen grad løses planleggingsproblemer også ved bruk av deltidstillinger. Blant annet viser Fafo at den omfattende deltidsbruken i enkelte større virksomheter i stor grad er et resultat av arbeidsgivers planlegging for å møte variasjoner i kundepågang gjennom uka.⁴

Ufrivillig deltid i deler av helse- og omsorgssektoren skyldes blant annet behovet for drift gjennom hele døgnet og uka og praksisen med at en del helsepersonell ikke jobber mer enn hver tredje helg i gjennomsnitt for året.⁵

Det blir færre ansatte når små deltidstillinger forsvinner. Dette reduserer administrativt arbeid og frigjør mer tid til ledelse og brukerrrettet arbeid. Kostnadene knyttet til rekruttering, opplæring og veiledning blir lavere når gjennomtrekket av personale reduseres. Større stillingsprosent fører også ofte med seg større eierskap til jobben og arbeidsoppgavene, bedre arbeidsmiljø, forutsigbar arbeidstid og sikrere ordninger ved sykdom etc. for den enkelte ansatte.

11.6 Produktivitet og lønnsomhet

Utvalgets mandat peker på at virksomheter skal ha fleksibilitet til å kunne drive godt og lønnsomt, og

⁴ Bråthen, K. og L. E. Moland (2014): Ønsket og uønsket deltid i Posten, Vestre Viken Helseforetak og Vinmonopolet, Fafo-rapport nr. 2014: 29.

⁵ Denne regelen er ikke tariffestet (jf. (Arbeidsrettens dom av 03.03.2014 i sak nr. 28/2013), men praktiseres likevel i mange avtaler.

brukerrettede tjenester skal på best mulig måte kunne ivareta brukernes interesser. Arbeidstiden skal ideelt sett innrettes slik at den fremmer produktivitet.

Utvalget skal ifølge mandatet vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter. I kapittel 10 er utfordringene for virksomhetene beskrevet. Norske virksomheter møter konkurranse fra virksomheter i land med til dels helt andre arbeidsreguleringsregimer.

Noen av arbeidstidsreglene kan oppleves som en byrde for næringslivet. For noen bedrifter kan dette være et moment som trekker i retning av å sette ut produksjon eller funksjoner til andre land.

Bedriftene vil ha et økonomisk insentiv til å etablere seg i land med mer liberalt regelverk, fordi dette kan gi lavere kostnader. Konkurransen mellom ulike land for å tiltrekke seg bedriftene vil dermed kunne gi et press i retning av et svakere regelverk. På den annen side er arbeidstid bare ett element i konkurransen mellom ulike land. Lønn og andre kostnader samt økonomisk-politiske rammebetingelser vil også være viktige. Konkurransen mellom land kan imidlertid føre til svakere regulering innen helse- miljø og sikkerhet enn det som er ønskelig. Verneregler som oppfattes som kostnadsdrivende på kort sikt kan dessuten ha positive effekter på produktivitet og lønnsomhet på lang sikt.

Utvalget mener ikke desto mindre at hensynet til produktivitet kan tale for rammebetingelser som muliggjør en mer fleksibel bruk av arbeidskraften innenfor et system med fortsatt godt vern av arbeidstakerne. Det kan både handle om behov for å benytte arbeidskraften mer intensivt i perioder og legge til rette for en annen fordeling over døgnet og uka. *Utvalget* drøfter konkrete forslag som har til felles at de kan ha positive effekter for virksomhetene i kapittel 12–17.

11.7 Følges arbeidstidsbestemmelsene?

11.7.1 Bakgrunn

Utvalget er i mandatet bedt om å kartlegge brudd på arbeidstidsreguleringene, hvilke bestemmelser i hvilke reguleringer som brytes og hva som er de viktigste årsakene til bruddene.

Det har de siste årene vært stadig søkelys på virksomheters brudd på arbeidstidsbestemmelsene. *Utvalget* er opptatt av at diskusjonen rundt

gjeldende arbeidstidsregler og brudd på disse bygger på et så riktig faktagrunnlag som mulig.

I mangel av et fullstendig datagrunnlag for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Norge har *utvalget* derfor fått gjennomført en kartlegging av brudd på arbeidstidsreguleringene. Resultatet av kartleggingen er presentert i kapittel 8.

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i et sett med ulike kilder. For å få et samlet bilde over situasjonen i norsk arbeidsliv er det gjennomført spørreundersøkelser blant virksomheter og tillitsvalgte. I tillegg har flere helseforetak stilt administrative data til disposisjon for kartleggingen. Dette har muliggjort en inngående analyse av den statlige helsesektoren. *Utvalget* henvendte seg til Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet for å få informasjon om brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Men siden tilsynene som gjennomføres er risikobaserte, kan de gi misvisende informasjon om omfanget av brudd i arbeidslivet som helhet. *Utvalget* har også henvendt seg til arbeidsgiverorganisasjonene med forespørsel om opplysninger om forekomsten av brudd på arbeidsmiljøloven innenfor deres tariffområder. KS meldte tilbake at de ikke hadde slike opplysninger. Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter har innhentet data og opplysninger fra virksomheter. Dette materialet ble stilt til disposisjon i forbindelse med den kartleggingen som er gjennomført. Det foreligger ellers ikke informasjon fra organisasjonene i arbeidslivet om omfanget av brudd på loven.

11.7.2 Hva er omfanget av brudd i norsk arbeidsliv?

Kartleggingen Fafo har gjennomført for *utvalget* viser at dette er et vanskelig tema å undersøke. Lovens adgang til unntak gjennom avtaleinngåelse eller samtykke fra tilsynene gjør at kartleggingen kun gir en oversikt over mulige brudd. Grunnen til at kartleggingen kun gir oversikt over mulige brudd er blant annet at registreringssystemet/respondentene i undersøkelsen gjerne ikke får med seg eller tar i betraktning at det er inngått avtale om unntak fra hovedreglene i arbeidstidsbestemmelsene, jf. punkt 8.3. Arbeidstidsbestemmelsene er derfor et krevende område å få oversikt over, og resultatene av analysene må tolkes og brukes med atskillig varsomhet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blant virksomheter og tillitsvalgte indikerer at alminnelig arbeidstid er det området hvor det er flest mulige brudd. Når en ser på virksomheter som ikke har avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstid er det til sammen 49 prosent av virk-

somhetene målt ved antall sysselsatte som oppgir at de har ansatte som ofte eller av og til jobbet mer enn lovens grenser for daglig eller ukentlig arbeidstid det siste året. For virksomheter som har avtale om gjennomsnittsberegning er andelen med mulige brudd 26 prosent av virksomhetene målt ved antall sysselsatte. Andelen virksomheter som oppgir at brudd skjer ofte og i stort omfang hva angår arbeidstakere, er imidlertid atskillig mindre.

Omtrent én av ti virksomheter målt i antall sysselsatte oppgir mulige brudd på de andre arbeidstidsbestemmelsene som er med i kartleggingen. Det gjelder daglig og ukentlig arbeidsfri, søndagsarbeid, nattarbeid og overtid.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2013 og 2014 om lag 30 000 tilsyn. I halvparten av tilsynene ble ett eller flere forhold knyttet til bestemmelsene i arbeidstidskapitlet i loven kontrollert. I ti prosent av tilsynene som kontrollerte arbeidstid i 2013 og 2014 gav Arbeidstilsynet en eller flere reaksjoner knyttet til arbeidstid. En reaksjon kan være et varsel om pålegg, pålegg, varsel om tvangsmulkt, tvangsmulkt, vedtak om stans på grunn av umiddelbar fare, stans som pressmiddel eller overtredelsesgebyr. Av de reaksjoner som ble gitt på dette området var de fleste knyttet til manglende oversikt over den enkelte arbeidstakers arbeidstid, manglende arbeidsplaner, samt brudd på en eller flere av reglene i lovens bestemmelser om overtid.

Petroleumstilsynet har i svar til *utvalget* redegjort for at det i deres tilsynvirksomhet er få funn på at arbeidstidsbestemmelser er brutt. Petroleumstilsynet er kjent med at det forekommer enkelte brudd på avtaler om lange arbeidsperioder ved at det i perioder med høy aktivitet arbeides 12 timer skift i 21 dager i stedet for 14 dager. De viser også til at de observerer at en del ledere har stort arbeidspress og lange dager, men i og med at disse er definert i kategoriene ledende/særlig uavhengig stilling er de unntatt fra de fleste av arbeidstidsbestemmelsene.

Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk viser at av anmeldte brudd på arbeidsmiljøloven siste ti år gjelder om lag to prosent anmeldelser på arbeidstid. Flesteparten av disse gjaldt brudd på overtidsbestemmelsene, jf. punkt 8.6.

11.7.3 Nærmere om mulige brudd i helseforetakene

Gjennomgangen av helseforetakenes arbeidsplan-system viser at en finner om lag tre brudd per 100

vakter. For en fullstendig redegjørelse for resultatene av kartleggingen viser *utvalget* til kapittel 8.

Bestemmelsene om daglig arbeidstid og ukehvile er områdene med flest mulige brudd. Fler-tallet av de mulige bruddene på daglig maksimal arbeidstid dreier seg om brudd på grensen på 13 timer per dag. Bruddene er dermed indirekte også brudd på bestemmelsene om hvile per døgn. Det forekommer også en del brudd på bestemmelsene om ukehvile. Det er først og fremst blant pleiepersonell og ambulanspersonell at vi finner mulige brudd. Analysen tyder på at hovedårsaken til at arbeidstidsbestemmelsene brytes er at personell må arbeide lengre enn planlagt. Dette kan være på grunn av at det mangler medarbeidere som skulle overta på neste vakt, men også akutte hendelser eller akutt sykdom. Det er flere mulige brudd i helgene enn ellers. Sommermånedene har flere mulige brudd enn resten av året.

Kartleggingen viser at 3/4 av alle ansatte i helseforetakene ligger i intervallet 0–2 mulige brudd per år. Om lag fem prosent av de ansatte peker seg ut ved mulige brudd på arbeidstidsreglene månedlig eller oftere. Ambulanspersonell er overrepresentert i denne gruppen.

Leger har særskilte arbeidstidsavtaler. Disse avtalene gir anledning til lange arbeidsdager og 60 timer maksimal ukentlig arbeidstid. Kartleggingen viser at andelen leger med få mulige brudd i løpet av året er om lag som for pleiepersonell. Andelen med mange mulige brudd er imidlertid høyere enn for andre grupper med unntak av ambulanspersonell.

Kartleggingen viser at om lag halvparten av de mulige bruddene ligger mellom lovens maksimum (minimum når det gjelder hviletidsbestemmelsene) og det som kan avtales gjennom lokal avtale. Disse bruddene skulle da i teorien kunne unngås om man inngår lokal avtale. Dette er vurdert på grunnlag av de avtalegrensene som var gjeldende fram til 1. juli 2015. Med endringene i loven er grensene for å inngå lokale avtaler utvidet på enkelte områder. Når det gjelder ukentlig overtid og søndagsarbeid ville om lag 3/4 av de mulige bruddene kunne unngås dersom man inngår lokal avtale. Kartleggingen sier imidlertid ikke noe om hvorfor avtaleadgangen ikke er mer brukt i helseforetakene.

Arbeidsgiverforeningen Spekter, som organiserer helseforetakene, har på forespørsel fra *utvalget* formidlet opplysninger om årsaker til brudd og hvordan virksomhetene arbeider for å unngå at de oppstår. Blant tiltakene som gjennomføres er bedre arbeidsplanlegging og sterkere ledelsesmessig styring av arbeidskraften, generell

reduksjon av mertid og overtid, kompensierende hvile etter utrykning på vakt og alternative arbeidstidsordninger som for eksempel langvakter og intern vikarpool. *Utvalget* merker seg imidlertid at det også blir angitt at det er innført restriksjoner overfor ansatte når det gjelder å bytte vakter for på denne måten å redusere brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

11.7.4 Utvalgets vurderinger

Regelverket skal sikre et forsvarlig vern for arbeidstakere. Det er dermed arbeidstakerne som blir skadelidende ved brudd på bestemmelsene. Brudd på arbeidstidsbestemmelsene kan være et uttrykk for at arbeidstakerne ikke nyter det vern loven skal gi.

Utvalget vil samtidig peke på at brudd på arbeidstidsreglene er uunngåelige. Hvert eneste tilfelle av arbeidstid på mer enn ni timer (eller annen avtalt) grense vil i prinsippet være et lovbrudd. Det samme gjelder hvert tilfelle av kortere hviletid enn 11 timer mellom to vakter. Ved alle, eller i alle fall de aller fleste, virksomheter vil det regelmessig forekomme enkeltstående brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Det bør etter *utvalgets* syn neppe tas som et uttrykk for at arbeidstakerne ved virksomheten i det store og hele ikke har tilstrekkelig vern. Det er primært systematiske og grove brudd som vil utgjøre reelle trusler mot arbeidstakernes helse og sikkerhet og som kunne tilsi endringer av regelverket eller håndhevelsesmekanismene. Det foreliggende materialet gir ikke grunnlag for konklusjoner om hvilken type brudd som forekommer.

Undersøkelsene *utvalget* har foretatt gir samlet sett ikke indikasjoner på at omfanget av brudd på arbeidstidsreguleringene er stort.

Spørreundersøkelsen blant virksomheter indikerer at det forekommer en del brudd på loven. Svarene i undersøkelsen tyder på at omfanget av mulige brudd er lavere blant virksomheter som har inngått avtaler om unntak fra hovedreglene i loven. Undersøkelsen gir ikke klare indikasjoner på om det dreier seg om systematiske eller mer enkeltstående brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Utvalget mener at det foreliggende materialet kan gi noen indikasjoner på omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene og årsakene til bruddene, men at det ikke gir et helhetlig inntrykk. Det skyldes blant annet at regelverket er sammensatt, med ulike grenser fastsatt i lov og avtale. Det kommer heller ikke klart fram om bruddene er fordelt på mange arbeidstakere med få brudd

hver, eller få arbeidstakere med mange brudd hver. Det foreligger ikke materiale som gjør det mulig å kartlegge utviklingen over tid. Samlet sett gir altså ikke materialet grunnlag for å trekke klare konklusjoner.

Ut fra Statistisk sentralbyrås statistikk over anmeldte lovbrudd ser det ikke ut til at brudd på loven generelt, eller arbeidstidsbestemmelsene spesielt, har et stort omfang.

Det er for helseforetakene det foreligger et mest helhetlig datamateriale. Det viser at over 97 prosent av alle vakter i helseforetakene gjennomføres uten brudd. Hvor alvorlige bruddene er varierer også mye. Tallmaterialet fra helseforetakene tyder på at de viktigste årsakene til at brudd oppstår er akutte situasjoner der oppdrag kommer brått på eller varer lengre tid enn forutsatt. Det kan også oppstå brudd når det mangler personell ved vaktskifte slik at ansatte må arbeide ut over oppsatt vakt. Det ligger i helsevesenets funksjon at man må håndtere akutte situasjoner. Samtidig er det viktig at det arbeides systematisk med arbeidsplaner og tiltak overfor de ansattgruppene som kan være særlig utsatt for at arbeidstidsbestemmelsene brytes.

Dersom man til enhver tid skulle planlegge for katastrofesituasjon vil dette ikke være forenlig med offentlige budsjettammer. Noen registrerte brudd er derfor en følge av hensyn til liv og helse. Arbeidsgiverforeningen Spekter viser i innspill til utvalget til at det kan oppstå situasjoner hvor loven må brytes nettopp for å ivareta liv og helse:

Praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene, i både private og offentlige virksomheter, viser at det kan oppstå situasjoner hvor hensynet til brukere, pasienter og beboere kommer i konflikt med det å overholde arbeidsmiljølovens bestemmelser. Lederne må i slike situasjoner alltid prioritere hensynet til pasientene/brukerne. Alternativet er å bryte helselovgivningens påbud om forsvarlig pasientbehandling.⁶

Utvalget viser til at dette er en problemstilling som fortrinnsvis må løses gjennom hvordan virksomheten organiseres og arbeidskraftressursene disponeres. I en akuttsituasjon vil det selvsagt ikke være tvil om at det er hensynet til liv og helse som må gå foran.

⁶ Arbeidsgiverforeningen Spekter. Innspill til Arbeidstidsutvalget. Vedlegg: Kapitlet som mangler – Arbeidstid: Utfordringer og tiltak. Innspill til Stortingsmelding nr. 29 (2010–2011) Kapittel 2.3, side 11.

Helseforetakene ser ut til å ha solide systemer for å kontrollere arbeidstiden i egne virksomheter. Sett i forhold til det totale antallet vakter og helsesektorens særlige behov for å ha kvalifisert personell på vakt til enhver tid, anser *utvalget* at antall mulige brudd er meget lavt.

Kommunene er den største arbeidsgiveren innen helse- og sosialsektoren. *Utvalget* er kjent med at enkelte kommuner legger betydelig vekt på rapportering og oppfølging av brudd på loven. *Utvalget* anbefaler at kommunene etablerer systemer tilsvarende helseforetakene for å sikre god oversikt og oppfølging av arbeidstiden i sine virksomheter.

Kartleggingen viser at det i all hovedsak forekommer færre brudd i de virksomheter som har benyttet adgangen til å inngå avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Samtidig merker *utvalget* seg at om lag halvparten av mulige brudd i helseforetakene lå innenfor det som kunne avtales gjennom lokal avtale. Avtaleadgangen bidrar til fleksibilitet og mulighet for å finne løsninger på virksomhetenes ulike utfordringer. *Utvalget* peker på at det er viktig at virksomhetene arbeider aktivt med å unngå at loven brytes og derfor benytter seg av denne adgangen til å inngå avtaler. Endringene som er innført i loven fra 1. juli 2015 utvider mulighetsrommet for å inngå avtaler.

Utvalget ser det som positivt at virksomheter har gode styrings- og rapporteringsrutiner og er åpne om at det kan forekomme lovbrudd. Det er vanskelig å se for seg en situasjon i arbeidslivet der brudd overhodet ikke skulle forekomme. Det er viktig at virksomhetene lærer av erfaringene og gjennomfører tiltak for å unngå brudd.

Utvalget understreker at det er viktig for alle ansatte at arbeidstidsordningen ikke innebærer helse- eller velferdsmessige belastninger og heller ikke går ut over brukernes behov. *Utvalget* har samtidig merket seg at rundt 15 prosent av de mulige bruddene i helseforetakene skyldes at ansatte har ønsket å bytte vakt. *Utvalget* har samtidig fått opplyst at restriksjoner på bytte blir brukt som tiltak for å unngå brudd på arbeidstidsbestemmelsene. *Utvalget* mener det fremstår som lite hensiktsmessig, og bryter med hensynet til arbeidstakers vern og velferd, at ansatte skal nektes å bytte vakter seg imellom for å unngå brudd. *Utvalget* ser at ledere i helse- og omsorgsektoren i utgangspunktet ønsker å imøtekomme medarbeideres ønsker. Dersom en virksomhet etablerer arbeidsplaner for en lengre periode, er det vanskelig for medarbeidere å gi uttrykk for behov eller planlagte aktiviteter som ligger langt fram i tid, for eksempel viktige sosiale aktiviteter. Det vil fram-

stå som lite arbeidstakervennlig at en ikke har mulighet for å akseptere noe bytte av vakter. Dette må slik *utvalget* ser det reflekteres i en viss toleranse for brudd. Avgjørende må være årsaken til bruddene, og hvor alvorlige de er. Dokumentasjon av årsaker er således å anse som vesentlig.

Utvalget viser videre til at forslag som fremmes i denne innstillingen også kan bidra til færre brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

11.8 Forenkling

11.8.1 Behovet for et klart og forståelig regelverk

Det følger av mandatet at *utvalget* skal vurdere behovet for forenkling av lovverket.

Utvalget viser til at arbeidstidsreglene skal sikre vern av arbeidstakerne. Det er derfor viktig at de er klare og forståelige slik at både arbeidstakerne selv og virksomhetene kan gjøre seg kjent med hvilke rammer som gjelder. Loven legger til rette for avtaler om unntak slik at det kan etableres arbeidstidsordninger som er tilpasset lokale og bransjevise behov. For fullt ut å kunne benytte den fleksibiliteten som dette systemet innebærer, er det etter *utvalgets* syn også av betydning med regler som er lett tilgjengelige. *Utvalget* har fått inntrykk av at mange anser arbeidstidsreglene for å være kompliserte og dermed vanskelige å forstå.

11.8.2 Innspill om forenkling

Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har gitt innspill om behovet for forenkling. De har også trukket fram at det er utfordringer knyttet til forståelsen og anvendelsen av dagens regelverk.

NHO har i innspill til *utvalget* tatt opp at virksomhetene opplever regelverket som komplisert:

Det som særlig kan utledes av NHOs arbeidstidsundersøkelse er at flere bedrifter enten har store utfordringer når det gjelder å forholde seg til regelverket, eller at reglene er så kompliserte at det er vanskelig å benytte seg av de mulighetene for fleksibilitet som finnes. Enkelte av bestemmelsene er dessuten så strenge at de i praksis er svært krevende å følge. Det er flere av reglene som kan forenkles og forbedres på en slik måte at både hensynet til vernet av arbeidstakeren, og hensynet til opprettholdelse og utvikling av bærekraftige bedrifter ivaretas. Reglene om arbeidstid praktiseres daglig av den enkelte bedrift, og det er

derfor ikke akseptabelt med en utforming som er delvis uforståelig for den som skal anvende loven.⁷

Hovedorganisasjonen Virke har i innspill til utvalget foreslått at lovens hovedbestemmelser skal bli enklere å forstå:

Virke mener at arbeidsmiljøloven og arbeidstidsbestemmelsene bør kunne brukes som et oppslagsverk for arbeidsgivere og ansatte i den typiske norske virksomhet. Vi vet at de aller fleste norske arbeidsplasser har mellom 10 og 15 ansatte, og at de færreste arbeidsplassene har en egen juridisk avdeling. Derfor bør både hovedreglene om arbeidstid og adgangen til å gjøre unntak fra disse kunne leses rett ut av loven. En lov som er lett å forstå vil bidra til at samfunnet kan utnytte den samlede arbeidskraften bedre enn i dag.

11.8.3 Forenkling av reguleringenes innhold

Utvalget viser til at forenkling kan utformes på ulike måter. Det kan bety færre regler, for eksempel mer i tråd med arbeidstidsdirektivets innretning. Færre regler vil imidlertid samtidig gjerne innebære en endring av det materielle innholdet i regelverket. Direktivet har på flere områder en del videre rammer enn det som følger av de norske arbeidstidsreglene. For eksempel har ikke direktivet regler om daglig og ukentlig arbeidstid. Den daglige og ukentlige arbeidstiden etter direktivet er i utgangspunktet kun begrenset av kravene til daglig og ukentlig hvile.

En endring i retning av færre regler ville dermed også føre til en endring av vernenivået som ligger i dagens regelverk. Dette ville særlig kunne få betydning for arbeidstakerne i de uorganiserte delene av arbeidslivet, ettersom de ikke vil være omfattet av tariffavtaler som i mange tilfeller vil gi arbeidstakerne et noe forsterket vern utover lovens hovedregler. Etter *utvalgets* syn taler hensynet til vern av arbeidstakerne dermed for at en forenkling av regelverket ikke først og fremst bør skje gjennom færre regler.

Mindre reguleringer og en utvidelse av rammene i loven ville dessuten gi en maktforskyvning i favør av arbeidsgiver, noe som også kunne fått betydning for dagens avtalesystem. I den sammenheng vises det til drøftelsene i punkt 11.3, hvor det fremgår at *utvalget* mener at dagens avtalesystem i all hovedsak er velfungerende, samt at

balansen mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne i det store og hele anses for å være hensiktsmessig.

Det er dessuten grunn til å tro at et regelverk med færre regler og videre rammer ville ført til at mye av det som i dag følger av loven isteden ville ha blitt regulert i tariffavtalene. Etter *utvalgets* vurdering er det dermed ikke sikkert at en slik endring reelt sett ville ført til en forenkling, men bare en «flytting» av utfordringene fra lov til tariffavtale.

11.8.4 Forenkling av lovens struktur og begrepsbruk

Utvalget har drøftet hvordan arbeidstidsreglene kan forenkles uten at det samtidig gjøres endringer i reglens materielle innhold, utover de endringene som *utvalget* selv foreslår.

En av utfordringene med regelverket er at mange av bestemmelsene må ses i sammenheng for å gi et fullstendig bilde av hva som faktisk ligger i reglene. Dette gjelder for eksempel reglene om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.

Ifølge arbeidsgiverorganisasjonene NHO og Virke er reglene om gjennomsnittsberegning for detaljerte og kompliserte. Slik loven er utformet i dag, må reglene om gjennomsnittsberegning i § 10-5 ses i sammenheng med lovens regler om henholdsvis alminnelig arbeidstid i § 10-4 og overtid i § 10-6, noe som kan gjøre at reglene oppleves som vanskelig tilgjengelig for brukerne. Etter *utvalgets* syn bør reglene utformes på en slik måte at samvirket mellom de ulike bestemmelsene og sammenhengen i regelverket kommer tydeligere fram.

En annen utfordring som er påpekt av flere, er at sentrale begreper i arbeidstidsreglene ikke er klart definert. Dette gjelder for eksempel begrepet «tariffbundet virksomhet». Som påpekt over i punkt 11.3 har *utvalget* inntrykk av at det er manglende kunnskap hos en del aktører om hvilke krav som stilles i forbindelse med inngåelsen av lokale avtaler, blant annet når det gjelder vilkåret om at virksomheten må være «tariffbundet».⁸ Det er grunn til å tro at dette kan være en medvirkende årsak til at adgangen til å inngå lokale avtaler ikke utnyttes bedre. Etter *utvalgets* syn kan det til dels tilskrives lovens utforming, ettersom det ikke fremgår hva som faktisk ligger i dette vilkåret. For noen kan det derfor fremstå som om kra-

⁷ NHOs politikkdokument om arbeidstid, 2014.

⁸ Å bli en tariffbundet virksomhet kan skje på to måter:
1. Virksomheten inngår en tariffavtale med en fagforening.
2. Virksomheten kan bli medlem av en arbeidsgiverforening som har inngått tariffavtale.

vene til hva som skal til for å være en «tariffbundet virksomhet» er andre eller strengere enn de loven reelt sett stiller. *Utvalget* mener det må gjøres lettere for leseren å forstå begrepet «tariffbundet» ved lesing av arbeidstidskapitlet i loven.

Utvalget registrerer også at det er flere eksempler på at det fra bestemmelse til bestemmelse benyttes forskjellige formuleringer om det som tilsynelatende er samme situasjon, for eksempel i forbindelse med inngåelse av skriftlige avtaler om unntak fra lovens hovedregler. Dette vil kunne føre til at brukerne lurer på om det også innebærer en meningsforskjell mellom de ulike bestemmelsene, noe som kan skape unødvendig uklarhet og usikkerhet.

Utvalget fremmer ikke konkrete forslag til endringer av loven i sin innstilling, men anbefaler at regelverket gjennomgås med sikte på å få til en mer pedagogisk fremstilling av reglenes faktiske innhold. Dette kan for eksempel løses ved å ta inn definisjoner eller sørge for henvisninger til annet lovverk.

Utvalget mener også at det kan være grunn til å vurdere om en annen inndeling av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet kan gjøre loven lettere å forstå.

Det vises i den forbindelse til innspill fra Virke, hvor det pekes på at det er vanskelig å få oversikt over hvilke grenser for arbeidstid og hvilken unntaksadgang som gjelder i en konkret situasjon. Virke har trukket fram følgende eksempler for å illustrere dette:⁹

§ 10-12 har overskriften «Unntak» som tilsier at bestemmelsen inneholder en fullstendig oversikt over adgangen til å gjøre unntak fra lovens hovedregler. I realiteten inneholder loven langt flere unntaksbestemmelser enn dette, eksempelvis i §§ 10-5, 10-6 (5), § 10-6 (6), § 10-6 (9), 10-8 (3), 10-10 (4), 10-10 (5), og 10-11 (8).

Loven åpner for å gjøre unntak på flere ulike nivåer, enten gjennom lokale avtaler, søknad til Arbeidstilsynet eller ved tariffavtale med sentral fagforening med innstillingsrett. Loven har derimot ikke et konsekvent system for hvordan hovedregler og unntak reguleres. Eksempelvis er deler av Arbeidstilsynets kompetanse regulert i samme bestemmelse som de materielle hovedreglene (eksempelvis 10-6 sjettede ledd), mens andre deler av tilsynets kom-

petanse er regulert i unntaksbestemmelsene § 10-12 og § 10-5.

Virke mener det bør vurderes om det er mulig å få en helhetlig og gjennomført struktur som gjør det enklere å få overblikk over hovedregler og unntaksadgang i en bestemt situasjon.

Utvalget er enig i at det at unntaksadgangen ikke i alle tilfeller er uttømmende angitt i de ulike bestemmelsene kan gjøre det vanskelig å få oversikt over hvilke unntak som faktisk kan avtales. Etter *utvalgets* syn kan det derfor være grunn til å vurdere nærmere måten lovbestemmelsene bygges opp på, slik at det angir hovedregelen og deretter en fullstendig oversikt over adgangen til å avtale unntak, slik at de som skal bruke loven slipper å lete seg fram mellom ulike paragrafer for å finne disse sammenhengene.

11.8.5 Forenkling av lovens språk

Språket i lovens arbeidstidskapittel kan i seg selv være en medvirkende årsak til at det er vanskelig å forstå hva som egentlig ligger i mange av bestemmelsene. Det er flere av bestemmelsene som etter *utvalgets* syn kan være krevende å forstå fordi de er unødvendig tungt formulert. *Utvalget* understreker betydningen av at loven er lett forståelig og tilgjengelig for alle som er omfattet av den. Det er viktig at dette også gjenspeiles i språket. Som et ledd i å se hvordan regelverket kan utformes for å oppnå dette, har *utvalget* bedt Klarspråk, som er et samarbeid mellom Norsk Språkråd og Direktoratet for forvaltning og IKT, om å utarbeide et forslag til hvordan dagens regler rent språklig kan formuleres for at de skal være enklere å forstå. Deres forslag til lovttekst følger som vedlegg 2.

Et eksempel på hvordan en språklig forenkling av loven kan gjøres er tatt inn i boks 11.1. Bestemmelsen om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid i § 10-5 er viktig for å løse behov for fleksibel bruk av arbeidskraften. Mange virksomheter antas å kunne ha nytte av dette. Ordlyden gjør imidlertid bestemmelsen tungt tilgjengelig, blant annet ved at det er de ytre grensene som gjengis først, før en sier hva som kan avtales. En alternativ tilnærming kan være å bygge opp bestemmelsen etter hva som kan avtales på hvert enkelt nivå, og til slutt hva som er de ytre grensene. På denne måten kan hovedreglene lettere leses rett ut av loven. *Utvalget* anbefaler at det arbeides videre med en samlet forenkling av lovens struktur, begrepsbruk og språk.

⁹ Hovedorganisasjonen Virke. Innspill til Arbeidstidsutvalget januar 2015. Eksempelene er basert på lovteksten før endringene som trådte i kraft 1. juli 2015.

Boks 11.1 Eksempel på forenkling – arbeidsmiljøloven § 10-5 gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid

§ 10-5 Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid

(1) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstid kan forlenges opp til ti timer i løpet av 24 timer og 50 timer i løpet av sju dager. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Over en periode på 52 uker må den alminnelige arbeidstid i gjennomsnitt ikke bli lenger enn foreskrevet i § 10-4. Avtale etter dette ledd kan ikke inngås med arbeidstaker som er midlertidig ansatt med grunnlag i § 14-9 første ledd bokstav f.

(2) Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden kan forlenges opp til 12,5 timer i løpet av 24 timer og 54 timer i løpet av sju dager. Den alminnelige arbeidstid kan likevel ikke overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Over en periode på 52

uker må den alminnelige arbeidstid i gjennomsnitt ikke bli lenger enn foreskrevet i § 10-4. Ved inngåelse av avtale som innebærer at den alminnelige arbeidstiden overstiger ti timer i løpet av 24 timer, skal det legges særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

(3) Arbeidstilsynet kan samtykke i at den alminnelige arbeidstiden forlenges opp til 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Den alminnelige arbeidstid kan likevel ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Over en periode på 26 uker må den alminnelige arbeidstid i gjennomsnitt ikke bli lenger enn foreskrevet i § 10-4. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

11.8.6 Bedre informasjon

Selv om det er flere tiltak som kan bidra til et mer brukervennlig regelverk, er det likevel ikke mulig å utarbeide regler uten uklarheter eller rom for tolkningstvil. *Utvalget* vil derfor understreke betydningen av god informasjon og veiledning om regelverket. Det er viktig at både arbeidstakerne og virksomhetene på en enkel måte selv kan finne ut hva reglene går ut på, uten å måtte ha behov for juridisk bistand.

Utvalget viser til at Arbeidstilsynet, som har veiledningsansvaret for loven, har informasjon om arbeidstidsreglene på sine hjemmesider. Arbeidstilsynet har dessuten en egen svartjeneste som svarer på spørsmål fra publikum, blant annet om arbeidstid. *Utvalget* mener likevel at man skal se på om ikke informasjon om arbeidstidreguleringen kan formidles enda klarere. Man kan se for seg en web-basert løsning som tar utgangspunkt i hvem man er, avhengig av den informasjonen bruker gir, og med dette som bakgrunn lister om brukers handlingsrom, rettigheter og plikter.

I tillegg legger *utvalget* til grunn at arbeidslivets parter også gir sine medlemmer informasjon og rådgivning knyttet til reglene om arbeidstid. Partene har åpenbart et særlig ansvar for informa-

sjon om de bestemmelsene som er nedfelt i egne tariffavtaler, men det er også viktig at partene bidrar med informasjon og veiledning om det samlede regelverket på arbeidstidsområdet.

Utvalget mener det i tillegg til den innsatsen som allerede gjøres vil kunne være nyttig med en veileder om arbeidstidsbestemmelsene, som med utgangspunkt i brukerens situasjon kan gi forståelige beskrivelser av lovens system, reglens innhold og sammenhengen mellom disse, gjerne med utstrakt bruk av praktiske eksempler. *Utvalget* viser i den forbindelse til at de svenske arbeidsmiljømyndighetene har utarbeidet et omfattende informasjonshefte¹⁰ som blant annet utdyper innholdet i reglene i den svenske arbeidstidslagen og relaterer dem til praktiske situasjoner. Etter *utvalgets* syn vil et slikt informasjonshefte være velegnet til å bidra til økt kunnskap og dermed etterlevelse av arbeidstidsreglene. *Utvalget* anbefaler derfor at det utarbeides lignende informasjonsmaterieell om det norske regelverket. For eksempel gjelder dette hva angår forståelsen av begrepet «tariffbundet».

¹⁰ Arbetsmiljöverket, (2015), Arbetstidslagen med kommentarer (H026).

Kapittel 12

Særregulering basert på kjennetegn ved stillingen

12.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan de ulike arbeidstidsreguleringene i form av lovverk, tariffavtaler, individuelle avtaler, EU-direktiver og rettspraksis virker samlet og hvorvidt de samlet og hver for seg ivaretar politiske mål og de opprinnelige begrunnelsene for innføringen av reguleringene. *Utvalget* er også bedt om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov og muligheter for fleksibilitet.

Det har helt siden innføringen av arbeidervernloven av 1936 vært et prinsipp at arbeidstidsbestemmelsene, liksom loven for øvrig, skal omfatte hele arbeidslivet og at eventuelle unntak krever en særskilt begrunnelse. Både tidligere lovbestemmelser og dagens lovbestemmelser har imidlertid en rekke særreguleringer eller unntak.

I dette kapitlet ser vi nærmere på ett av unntakene. Dette unntaket er basert på kjennetegn ved stillingen og gjelder for personer i ledende og særlig uavhengig stilling.

Unntakene for arbeidstakere i ledende og særlig uavhengig stilling har over de siste årene vært gjenstand for adskillig diskusjon. Stortinget uttalte i forbindelse med behandlingen av Prop. 48 L (2014–2015) om endringer i blant annet arbeidstidsreglene at «det er naturlig at utvalget også ser nærmere på bruken av «særlig uavhengig stilling»».

Et unntak for arbeid av «ledende eller kontrollerende art» og «særlig betrodd art» ble innført allerede i 1936 da arbeidervernloven gikk fra å være en lov i hovedsak for kroppsarbeidere i industrien til å bli en alminnelig lov for arbeidstakere i hele arbeidslivet. Bestemmelsene har siden vært behandlet av Stortinget flere ganger. Blant de endringene som har vært foreslått og debattert er å reservere lovens unntak for øverste leder i en virksomhet og å innføre individuell adgang for særlig uavhengige til å avtale unntak fra alle lovens bestemmelser.

Det har også vært fremmet ønske om å finne klare kriterier for bruken av unntaksbestemmel-

sene. Videre har det blitt reist spørsmål om dagens unntaksbestemmelser i tilstrekkelig grad er tilpasset et mangfoldig arbeidsliv.

Under punkt 12.2 gjøres det rede for gjeldende rett, rettspraksis og unntaksbestemmelsene i arbeidstidsdirektivet, mens det under 12.3 gjøres rede for utviklingstrekk i arbeidslivet som etter *utvalgets* syn har betydning for reguleringen av arbeid av ledende og særlig uavhengig art. Under punkt 12.4 diskuteres bruk og kjennskap til unntaksbestemmelsene. Under punkt 12.5 legger *utvalget* fram sine vurderinger og forslag.

12.2 Gjeldende rett – unntaket for ledende og særlig uavhengig stilling

12.2.1 Gjeldende rett – arbeidstakere i ledende stilling

Det følger av § 10-12 første ledd at arbeidstakere som har en ledende stilling, er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd.

Unntak for ledende stilling er ifølge Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) en videreføring av arbeidsmiljøloven av 1977 § 41 bokstav a om unntak for «arbeid av ledende art».

Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 41 (1975–76) blant annet at:

Unntaket under a) tar for det første sikte på arbeidstakere som innehar klare lederfunksjoner. Som eksempel kan nevnes disponenter, avdelingssjefer, kontorsjefer, overingeniører og andre som har et større ansvar eller som i særlig grad kan treffe selvstendige avgjørelser, og som selv må vurdere og avgjøre behovet for egen arbeidsinnsats. Det avgjørende for om en arbeidstaker går inn under unntaket, må være den faktiske stilling og funksjon vedkommende har i virksomheten. Hvilken tittel arbeidstakeren har, er av underordnet betydning.

[...]

I grensetilfellene vil det være naturlig å legge avgjørende vekt på om vedkommende selv kontrollerer sin arbeidstid. En arbeidstaker som er underlagt fast kontroll med hensyn til arbeidstida, vil det således neppe være naturlig å unnta fra arbeidstidsbestemmelsene, selv om han har visse lederfunksjoner.

Loven hadde tidligere en begrensning av unntaket, idet det ikke gjaldt «arbeidsledere og andre i liknende stillinger som i arbeidstida følger dem de er satt til å lede,» jf. § 41 bokstav a annet punkt i arbeidsmiljøloven av 1977. Begrensningen ble ikke videreført i lovteksten ved endringen av arbeidsmiljøloven i 2005, men forarbeidene uttrykker klart at dette ikke er ment å bety en realitetsendring.

Forarbeidene til 1977-loven viser også til at arbeidstakere i slike stillinger ofte har et lønnsnivå som forutsettes å dekke en viss arbeidsinnsats ut over alminnelig arbeidstid uten at overtidsarbeid registreres særskilt.

Rettspraksis

Det er sparsomt med rettspraksis hva angår forståelsen og anvendelsen av unntaksbestemmelsen for ledende stilling. Det finnes ingen høyesterettsdommer som tar for seg bestemmelsen, men det foreligger noen lagmannsrettsdommer.

Lagmannsretten har i de enkelte sakene gjort konkrete helhetsvurderinger basert på en rekke ulike momenter. Lagmannsretten synes å ha lagt særlig vekt på følgende momenter i sine avgjørelser fra 2009 til 2015:

- plassering i organisasjonshierarkiet
- myndighet til å treffe beslutninger på vegne av virksomheten i visse saker
- budsjettansvar/resultatansvar og personalsvar
- arbeidsledelse av underordnede, for eksempel fordeling av oppgaver, instruksjon og veiledning
- at man ikke er underlagt fast kontroll av arbeidstiden.

Domstolene synes å konsentrere sin vurdering om hvorvidt arbeidstaker har klare og reelle lederfunksjoner. Dersom arbeidstaker i utgangspunktet har klare og reelle lederfunksjoner, vil det ha mindre betydning at han eller hun også utfører mye underordnet arbeid. Det er verdt å merke seg at arbeidsgiver i avgjørelsene i perioden fikk medhold i sin fortolkning av ledende stilling.

12.2.2 Gjeldende rett – arbeidstakere i særlig uavhengig stilling

Det følger av § 10-12 andre ledd at arbeidstakere som har en særlig uavhengig stilling er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd.

Bestemmelsen om arbeidstakere i særlig uavhengig stilling er en videreføring av arbeidsmiljøloven av 1977 § 41 første ledd punkt a) annet alternativ som gjaldt «arbeidstakere som ikke innehar lederfunksjoner, men som likevel har overordnede og ansvarsfulle stillinger».

Forarbeidene til arbeidsmiljøloven av 1977, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76), nevnte som eksempel på en slik stilling en advokat ansatt i et forsikringselskap. Departementet uttalte videre at det i grensetilfeller ville være naturlig å legge avgjørende vekt på om arbeidstakeren «selv kontrollerer sin arbeidstid».

I loven av 2005 ble «særlig selvstendig» omformulert til «særlig uavhengig», men ifølge Ot.prp. nr. 24 (2004–2005) var det ikke ment å legge noe annet i begrepet «uavhengig» enn i «selvstendig».

For å falle inn under begrepet særlig uavhengig stilling er det ikke tilstrekkelig å kunne kontrollere egen arbeidstid og/eller ha fleksibel arbeidstid. I henhold til forarbeidene er det den rettslige relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som i hvert fall i prinsippet er det avgjørende i unntaket fra lovens arbeidstidsregler, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) (punkt 13.12.2):

Bestemmelsen er ment å omfatte arbeidstakere som ikke har en ledende stilling som definert ovenfor, men som likevel har overordnede og ansvarsfulle stillinger. For å falle inn under begrepet særlig uavhengig stilling er det ikke tilstrekkelig å kunne kontrollere egen arbeidstid og/eller ha fleksibel arbeidstid. En særlig uavhengig stilling må også innebære en tydelig og åpenbar 'selvstendighet' eller 'uavhengighet' i hvordan og til hvilken tid arbeidsoppgaver organiseres og gjennomføres.

Som *NHO* skriver i sin høringsuttalelse:

«dette dreier seg om arbeidstakere som selv prioriterer sine oppgaver. De bestemmer selv hva de skal gjøre, hva som skal delegeres til andre, når arbeidet skal gjøres og hvordan arbeidet skal utføres.» Dette er synspunkter departementet deler når det gjelder forståelsen av bestemmelsen.

I endringsproposisjonen er det vist til og gitt tilslutning til uttalelsen fra NHO, jf. Ot.prp. nr. 24 (2005–2006), punkt 6.5.3.

Departementet har i forarbeidene uttalt at prosjektdeltakere i utgangspunktet ikke kan anses å være omfattet av unntaksbestemmelsen. Disse har i utgangspunktet stor frihet, men blir i praksis styrt av omgivelsene sine, herunder spesielt utviklingen i prosjektet. Det sies her videre at den nærmere vurderingen av hvorvidt en arbeidstaker har en «særlig uavhengig stilling» må bero på en konkret vurdering.^{1, 2}

Rettspraksis

Det finnes heller ikke høyesterettsdommer som direkte berører bestemmelsen om unntak for arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger. Det foreligger imidlertid flere lagmannsretts- og tingrettsdommer.

Følgende momenter synes særlig vektlagt i domstolenes avgjørelser fra de siste 7–8 årene:

- begrenset plikt til å følge instruksjoner om eget arbeid (hva, når og hvordan) og rapportere til arbeidsgiver/overordnede
- muligheter til å påvirke frister og andre ytre forutsetninger for arbeidet
- en ikke ubetydelig selvstendig beslutningsmyndighet
- begrenset innslag av underordnet arbeid på linje med ansatte som klart ikke er særlig uavhengige
- ikke underlagt kontroll med arbeidstiden.

Domstolene legger også vekt på de samme momentene som for ledende stillinger ved vurderingen av om en stilling er særlig uavhengig. At arbeidstaker ikke er underlagt fast kontroll med arbeidstiden i den forstand at arbeidsgiver kontrollerer at arbeidstaker er tilstede et avtalt antall arbeidstimer pr dag og uke, synes som for de ledende stillingene å være et vilkår. I motsetning til hva som har vært tilfelle i forbindelse med tvister om ledende stilling, fikk arbeidstaker medhold i de fleste avgjørelsene knyttet til særlig uavhengig stilling i denne perioden. Mange av sakene omhandler overtidsbetaling, og i de fleste tilfellene fikk arbeidstaker medhold i at stillingen ikke var særlig uavhengig og at arbeidstaker dermed hadde krav på overtidsbetaling.

Basert på vektleggingen av de momentene som nevnes i de fire første strekpunktene, ser det

ut til at domstolene krever at arbeidstaker skal ha en reell mulighet for selv å styre når og hvordan arbeidet utføres. Vilkårene for å være omfattet av unntaket for særlig uavhengige synes dermed i praksis å være strengere enn vilkårene for å være unntatt som leder.

12.2.3 Rammer for unntaksbestemmelsene: arbeidstidsdirektivet artikkel 17 nr. 1

EUs arbeidstidsdirektiv gir rammer for hvilke type unntak som kan gjøres i nasjonal lovgivning på området arbeidstid. Lovens unntak for ledende og særlig uavhengige stillinger har sitt grunnlag i arbeidstidsdirektivets artikkel 17. nr. 1.

Arbeidstidsdirektivet omfatter i utgangspunktet alle arbeidstakere. Artikkel 17 gir imidlertid anledning til å gjøre unntak fra de fleste av direktivets bestemmelser når arbeidstidens varighet på grunn av særlige trekk ved den aktiviteten som utføres, ikke måles og/eller fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakerne selv. Bestemmelsen lister opp en del eksempler på arbeidstakere som kan unntas, blant annet ledere og andre med uavhengig beslutningsmyndighet. Direktivet krever imidlertid at de alminnelige prinsippene for vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet overholdes også i disse tilfellene. Det finnes ikke praksis fra EU-domstolen om den nærmere forståelsen av denne artikkelen.

Direktivets hovedkriterium for å kunne gjøre unntak er at arbeidstiden ikke blir målt, ikke fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstaker selv. At arbeidstiden ikke blir målt, synes å innebære at arbeidsgiver ikke kontrollerer at arbeidstaker jobber et fastsatt antall timer og til fastsatte tidspunkter. Fraværet av arbeidstidskontroll eller mulighet til selv å fastsette arbeidstiden må, slik *utvalget* oppfatter det, skyldes særlige forhold ved arbeidet. Artikkel 17 nr. 1 bokstav a om overordnede med lederfunksjoner eller personer med uavhengig beslutningsmyndighet er å regne som eksempler på tilfeller der dette kravet er oppfylt.

I loven gjøres det, i likhet med direktivet artikkel 17 nr. 1, unntak både når det gjelder krav til hvile og maksimal arbeidstid, men ikke fra det generelle forsvarlighetskravet.

12.3 Vesentlige utviklingstrekk

Norsk arbeidsliv er i endring. I kapittel 10 peker *utvalget* på en rekke sentrale utviklingstrekk som det mener bør vektlegges i utformingen av

¹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

² Ot.prp. nr. 50 (1993–1994).

arbeidstidsreguleringen. De siste tiårene har sysselsettingen i kunnskapsintensive tjenesteytende næringer økt. Over 40 prosent av de sysselsatte har i dag høyere utdanning. De har andre yrker og utfører oppgaver av en annen natur enn før. Bare i løpet av perioden fra år 2000 til 2015 har andelen sysselsatte med leder-, akademiker- og høyskoleyrker økt fra rundt 40 til 50 prosent av de sysselsatte.

Som en følge av utviklingen mot et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv har mange arbeidstakere fått betydelig selvstendighet i oppgaveutførelsen og arbeidsoppgavene deres er i mindre grad bundet til sted og tid. Mange arbeider like fullt under tidspress og må forholde seg til tidsfrister. Ved kunnskapsbasert arbeid er en arbeidstaker ikke så lett å erstatte med en annen, ettersom arbeidstakerne i vesentlig grad har individuelle oppgaver, kunnskaper og ferdigheter. Dette kan i enkelte tilfeller styrke arbeidstakers forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver.

Et annet viktig utviklingstrekk er at bruk av teknologi muliggjør fjernarbeid. Kombinert med en utvikling i retning av oppgavestyrte snarere enn klokkestyrt arbeid har dette gitt flere arbeidstakere mulighet til å jobbe andre steder enn i arbeidsgivers lokaler, gjerne hjemmefra.

Flere har fått muligheten til å innrette arbeidssituasjonen fleksibelt. Andelen arbeidstakere med fleksibel arbeidstid har økt over tid. Midt på 80-tallet hadde om lag 20 prosent av arbeidstakerne fleksibel arbeidstid. I dag utgjør gruppen som har henholdsvis fleksitid, helt fleksibel eller noe fleksibel arbeidstid 77 prosent, jf. omtale i punkt 5.12. Flexibel arbeidstid forstås da som fleksibilitet til å variere når det arbeides innenfor et fastsatt time-tall. I YS arbeidslivsbarometer 2015 rapporterte ni prosent at de kan innrette arbeidstiden helt selvstendig.

Det er også sterkere forventninger blant arbeidstakere om å kunne tilpasse arbeidstiden til familieliv og fritidssysler. Den store utbredelsen av ulike typer fleksitidsordninger kan tyde på at både arbeidsgivere og arbeidstakere har en positiv holdning til slike ordninger. For å imøtekomme arbeidstakernes ønske om mer fleksibilitet og mer innflytelse over egen arbeidstid ble retten til fleksibel arbeidstid lovfestet i arbeidsmiljøloven i 2005, jf. §10-2 tredje ledd.

Samtidig er det viktig å understreke at mange arbeidstakere fortsatt har fast arbeidstid og må være tilstede når tjenesten eller produktet produseres. Store deler av tjenesteytende sektor, herunder helse- og omsorgstjenestene, krever at arbeidstakerne er fysisk lokalisert der bruker

eller pasient befinner seg. Den sterke økningen i sysselsettingen i kunnskapsbasert virksomhet og den teknologiske utviklingen bidrar derfor til at gapet i selvstendighet og arbeidstakers fleksibilitet mellom ulike yrkesgrupper blir større.

12.4 Unntaksbestemmelsene for særlig uavhengig og ledende stilling – omfang, bruk og kjennskap

Det er gjennomført flere intervjuundersøkelser for å kartlegge hvor mange arbeidstakere som er unntatt fra hovedreglene om arbeidstid med grunnlag i bestemmelsene om unntak for særlig uavhengig og ledende stillinger (jf. § 10-12 første og annet ledd). I de samme undersøkelsene har man søkt å kartlegge hvilke kjennetegn disse arbeidstakerne har, hvilken kjennskap arbeidsgivere og arbeidstakere har til reglene om unntak for person i ledende og særlig uavhengig stilling, samt arbeidsgivers begrunnelse for å anse arbeidstaker som ledende eller særlig uavhengig. Resultatene fra disse undersøkelsene er nærmere omtalt i kapittel 4.

De nyeste tallene fra disse undersøkelsene indikerer at rundt 10 prosent av de sysselsatte er unntatt fra arbeidsmiljøloven på bakgrunn av bestemmelsene om ledende og særlig uavhengige stillinger, jf. § 10-12 første og annet ledd. Arbeidsgiverne oppga at 9 prosent av de ansatte var unntatt av denne grunn, mens 11 prosent av de ansatte selv mente at de var unntatt fordi de enten hadde ledende eller særlig uavhengig stilling. De fleste av disse arbeidet i privat sektor.

Studiene av unntaksbestemmelsene tyder på at både arbeidsgivere og arbeidstakere har begrenset kunnskap om kriteriene som skal være oppfylt for at en stilling skal regnes som «ledende» eller «særlig uavhengig». Rambøll (2014) finner at 74 prosent kjente til unntaksbestemmelsene, men at andelen var atskillig lavere for små virksomheter og virksomheter uten personalmedarbeider på heltid. Rambøll konkluderer med at kunnskapen om muligheten til å unnta arbeidstakere fra arbeidstidsbestemmelsene har økt, men at dybdekunnskapen om hvilke kriterier som skal være oppfylt er lav.

Både Sentios og Rambølls undersøkelser indikerer at unntaksbestemmelsene brukes annerledes og i større utstrekning enn det som var lovgivers intensjon. Det blir pekt på at om lag en fjerdedel av de arbeidstakerne som oppga at de var unntatt, samtidig oppga at de ikke opplevde at de hadde en tydelig selvstendighet når det gjaldt å

bestemme når oppgavene skulle gjøres. Om lag en fjerdedel oppga at de ikke hadde myndighet til å treffe avgjørelser på vegne av virksomheten. Dette kan tyde på at arbeidstakerne ikke fylte vilkårene for å være unntatt som særlig uavhengige.

Det knytter seg imidlertid atskillig usikkerhet til tallene fra undersøkelsene om unntaksbestemmelsene. Etter *utvalgets* syn reiser dette tvil om undersøkelsene gir et korrekt bilde av utviklingen i bruk av unntakene og omfanget av feilbruk, og det er derfor grunn til å være varsom i tolkning og bruk av resultatene.

Mye tyder på at anvendelse av reglene henger tett sammen med kjennskap til reglene. Det framgår av undersøkelsene gjennomført av Sentio og Rambøll at dagens unntaksbestemmelser oppleves som uklare og vanskelige å bruke. Både for arbeidsgivere og arbeidstakere er det vanskelig å vite om en bestemt stilling faller innenfor eller utenfor unntakene, og det oppleves som vanskelig å skille unntakene fra hverandre. Informantene etterspør et oppdatert lovverk og konkrete eksempler på hvordan regelverket skal forstås og anvendes, herunder kriterier for hva som skal til for å innplassere arbeidstaker i kategoriene ledende og særlig uavhengig stilling. Flere av arbeidslivets organisasjoner både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har også tatt opp dette i sine innspill til utvalget, og særlig når det gjelder unntaket for særlig uavhengig stilling.

12.5 Utvalgets vurderinger og forslag

12.5.1 Innledning

Utvalget har drøftet unntaksbestemmelsene for ledende og særlig uavhengige stillinger. Utvalget har konsentrert seg om to problemstillinger:

- Er unntaksbestemmelsene utformet hensiktsmessig?
- Hvilke tiltak kan bidra til økt klargjøring om hvilke arbeidstakere bestemmelsene gjelder?

I et arbeidsforhold er makten i utgangspunktet ulikt fordelt. Arbeidsgiver er vanligvis den sterke part. *Utvalget* observerer imidlertid en utvikling i retning av mer mangfold i arbeidslivet hvor nye yrkesgrupper og arbeidsoppgaver vokser fram. *Utvalget* viser til at dagens arbeidstakere er en heterogen gruppe, og at maktbalansen mellom arbeidstakere og arbeidsgiver varierer sterkt.

Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Med dette som utgangspunkt mener *utvalget* at flest mulig grupper bør omfattes av arbeidstidsreglene og det

vernet som reglene er ment å gi arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd. *Utvalget* mener likevel at det kan være behov for unntaksbestemmelser knyttet til arbeidets art. Hvilke grupper som skal unntas og hvilke bestemmelser de skal unntas fra, må basere seg på en avveining av flere forhold. Blant disse er

- vernehensyn knyttet til helse, miljø og sikkerhet og hvordan disse best ivaretas
- velferdshensyn knyttet til for eksempel familieliv og ønske om likestilling
- arbeidstakernes kompensasjon (lønn)
- virksomhetens behov
- hensynet til et klart og enkelt praktiserbart regelverk med liten grad av tolkningstvil.

Samtidig må unntaksbestemmelser som går ut over de generelle rammene i EUs arbeidsdirektiv ikke være i strid med artikkel 17. Generelle unntak som følger av arbeidets art og som ikke er begrenset til særskilte aktiviteter eller sektorer, må derfor ikke være i strid med artikkel 17 nr. 1, som kun kan benyttes dersom arbeidstidens varighet på grunn av særlige trekk ved den aktiviteten som utføres, ikke måles og/eller fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakerne selv. *Utvalget* har videre drøftet hvordan unntakene skal utformes, herunder hvorvidt de skal være betinget av avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

12.5.2 Unntak for arbeidstakere med ledende stilling

Utvalget har drøftet unntaket for arbeidstakere med ledende stilling, jf. § 10-12 første ledd. *Utvalget* ser at arbeidsmiljøloven § 10-3 til § 10-11 ikke passer for arbeidstakere med ledende stilling. *Utvalget* mener derfor at unntaksbestemmelsen i § 10-12 første ledd bør videreføres.

Utvalgets vurderinger er basert på en samlet avveining av de forholdene som er omtalt i punkt 12.5.1. *Utvalget* legger vekt på at ansatte i ledende stilling har en arbeidssituasjon hvor de selv har best mulighet til å ivareta egne verne- og velferdshensyn. *Utvalget* legger videre vekt på at unntaksbestemmelsen ikke unntar ansatte i ledende stilling fra § 10-2 første ledd. Av dette følger at arbeidsgiver plikter å sørge for forsvarlige arbeidstidsordninger også for ansatte i ledende stilling.

Unntaket for arbeidstakere i ledende stilling er i forarbeidene begrunnet med at dette er arbeidstakere som i særlig grad kan treffe selvstendige beslutninger og som selv må vurdere og avgjøre

behovet for egen arbeidsinnsats.³ Forarbeidene viser imidlertid også til at denne typen arbeid krever stor fleksibilitet, at det jevnlig kan være nødvendig å arbeide utover alminnelig arbeidstid, og at det er uhensiktsmessig og upraktisk at krav til arbeidstidsregler og tidsregistrering skal gjelde. Videre har arbeidstakere i denne typen stillinger gjerne et lønnsnivå som forutsetter å dekke en arbeidsinnsats ut over vanlig arbeidstid. Unntaket omfatter ikke arbeidsledere eller andre i ledende stillinger som i stor grad følger dem de er satt til å lede.

I rettspraksis fokuseres det først og fremst på om arbeidstakeren har klare og reelle lederfunksjoner med ansvar og myndighet deretter. Dette manifesterer seg eksempelvis i form av beslutningsmyndighet på vegne av virksomheten, arbeidsledelse ovenfor underordnede, budsjettansvar/budsjettfullmakter, resultatansvar og lignende.

Utvalget mener at de forholdene som løftes fram i forarbeidene og rettspraksis fortsatt bør være de sentrale vurderingstemaene for om en stilling er av ledende art. De betingelsene som følger av arbeidstidsdirektivets artikkel 17 nr. 1 må dessuten være oppfylt. Dette betyr at arbeidstiden ikke kan måles og/eller fastsettes, eller fastsettes av arbeidstakerne selv. *Utvalget* oppfatter at gjeldende rettspraksis er innenfor betingelsene som følger av artikkel 17 nr. 1.

Basert på undersøkelsene av bruken av unntaksbestemmelsene og rettsavgjørelser er det *utvalgets* inntrykk at begrepet ledende stilling synes å være relativt intuitivt for de fleste. Det ser med andre ord ut til å eksistere mindre uklarhet knyttet til når unntaksbestemmelsen for ledende stilling skal benyttes, enn hva som gjelder bruken av særlig uavhengig stilling.

Utvalget har også drøftet andre måter å regulere unntaket på, herunder muligheten for å skille mellom øverste ledelse og ledelse på lavere nivåer. *Utvalget* har blant annet drøftet om en generell og direkte unntaksbestemmelse for ledende stilling kun skal kunne benyttes for virksomhetens øverste leder. Når det gjelder øvrig ledelse kunne man se for seg en adgang til å avtale unntak fra alle, eller de fleste bestemmelsene, i loven på individuelt nivå. *Utvalget* mener at vernehensyn knyttet til «mindre ledende» ansatte isolert sett kunne tale for en slik todeling.

Utvalget ser at en strengere regulering av arbeidstiden for noen ledere kan ha betydning for rekrutteringen til lederstillinger. Mindre krav til

tilgjengelighet og færre lange arbeidsdager ville kunne gjøre det lettere å kombinere lederstillinger med omsorgsansvar. *Utvalget* finner imidlertid at en todeling mellom lederstillinger vil være upraktisk og lite hensiktsmessig.

Utvalget mener at forarbeider, direktivet og rettspraksis gir gode holdepunkter for hvilke typer stillinger som er å anse som ledende stillinger etter § 10-12 første ledd. *Utvalget* ser det likevel som hensiktsmessig med tiltak som kan gi økt klarhet. *Utvalget* foreslår to tiltak. For det første foreslår *utvalget* at det innføres et krav om at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidreglene etter § 10-12 første ledd, se punkt 12.5.5 for nærmere redegjørelse. For det andre foreslår *utvalget* at det bør utarbeides en kortfattet veiledning som gir mer utfyllende forklaring av kriteriene som legges til grunn ved bruk av unntaksbestemmelsen for ledende stilling, se punkt 12.5.6 for nærmere redegjørelse.

12.5.3 Unntak for arbeidstakere med særlig uavhengig stilling

Utvalget har drøftet unntaket for arbeidstakere med særlig uavhengig stilling, jf. § 10-12 andre ledd, og foreslår at denne unntaksbestemmelsen videreføres med de presiseringene som gjøres nedenfor. *Utvalgets* vurdering er basert på en avveining av de forholdene som det er gjort rede for i punkt 12.5.1. Som for ledende stilling legger *utvalget* også vekt på at unntaksbestemmelsen ikke medfører unntak fra § 10-2 første ledd. Arbeidsgiver plikter derfor å sørge for forsvarlige arbeidstidsordninger for ansatte med særlig uavhengig stilling.

Utvalget ønsker imidlertid å presisere kriteriene som må være oppfylt for at unntaket skal kunne benyttes. Slik *utvalget* ser det, innebærer presiseringen ikke en endring av gjeldende rett. Det innebærer at tidligere lovforarbeider og rettspraksis fortsatt er relevante. Presiseringen innebærer imidlertid en innstramming i forhold til hvordan unntaksbestemmelsen benyttes i dag.

Utvalget mener en slik presisering er ønskelig av flere grunner. For det første vil en presisering bidra til at kriteriene for hvem som kan unntas, klargjøres. Dette kan forebygge eventuell feilbruk eller feiltolkninger. Dette synes spesielt viktig i en tid hvor internasjonal konkurranse, teknologisk utvikling og endrede arbeidsoppgaver kan tenkes å styrke arbeidsgiveres ønske om å kunne benytte unntak fra lovens begrensninger. For det andre er unntaket i § 10-12 andre ledd et svært vidtrekkende unntak fra lovens vernebestemmelser. Hen-

³ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt. 13.12.2.

synet til arbeidstakernes vern og velferd tilsier derfor at unntakets anvendelsesområde bør være snevert.

Utvalget har merket seg at forarbeidene legger vekt på at en ansatt med særlig uavhengig stilling har en overordnet og ansvarsfull stilling. Videre har *utvalget* merket seg at Stortinget og departementet deler den forståelsen av særlig uavhengig stilling fra NHO som det refereres til i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005):

...dette dreier seg om arbeidstakere som selv prioriterer sine oppgaver. De bestemmer selv hva de skal gjøre, hva som skal delegeres til andre, når arbeidet skal gjøres og hvordan arbeidet skal utføres.

Med dette som utgangspunkt ønsker *utvalget* å presisere at en ansatt med særlig uavhengig stilling har en stilling som:

- er overordnet, ansvarsfull og med selvstendig beslutningsmyndighet,
- i all hovedsak bestemmer når, hvor og hvordan arbeidet utføres,
- i all hovedsak bestemmer omfanget på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegere.

Utvalgets flertall, medlemmene Ulltveit-Moe, Brandth, Børkje, Christiansen, Harborg, Holden, Hægeland og Raaum, foreslår at man med utgangspunkt i disse kriteriene fastsetter klare vilkår i fremtidig lovtokst.

Utvalget gjør oppmerksom på at med disse kriteriene har unntaket i loven et snevrere anvendelsesområde enn arbeidstidsdirektivet åpner for.

Utvalget vil peke på at det i noen grad vil være en avveining mellom de ulike kriteriene og at man i hvert enkelt tilfelle må basere seg på en konkret vurdering. De opplistede kriteriene knytter seg til rammene som arbeidsgiver setter for de ulike stillingsinnehaverne. Det vil følgelig være avgjørende at arbeidstakeren selv har tilstrekkelig styring over hvordan, når og med hvilke personellmessige ressurser arbeidet skal utføres.

En stilling med fast og regulert arbeidstid vil ikke være å anse som særlig uavhengig, selv om denne er en overordnet stilling. Det samme gjelder en arbeidstaker i en stilling uten fast arbeidstid, men der arbeidstaker i liten grad kan fatte selvstendige avgjørelser. En senioradvokat i et advokatfirma, en teknisk konsulent med overordnet stilling og en professor er eksempler på arbeidstakere som ofte anses å ha en særlig uavhengig stilling.

Det bør imidlertid presiseres at enhver arbeidstaker også må forholde seg til ytre rammebetingelser som setter krav til både oppmøtested og tidsfrister. Dette gjelder også ansatte med særlig uavhengig stilling. Slike frister kan for eksempel være fastsatt av offentlige myndigheter, som tidsfrister for regnskaper og tilhørende rapporter under årsoppgjørene, eller milepæler i forhandlingsprosesser eller prosjekter satt av eksterne oppdragsgivere. Men *utvalget* vurderer at dersom de ytre rammebetingelsene i avgjørende grad begrenser arbeidstakerens mulighet til å bestemme sin arbeidstid, er ikke stillingen å anse som særlig uavhengig i lovens forstand. *Utvalget* mener derfor at også de ytre rammebetingelsene må inngå i den konkrete vurderingen av om en stilling er å anse som særlig uavhengig.

Som en følge av dette vil eksempelvis en prosjektmedarbeider normalt ikke være å regne som å ha en særlig uavhengig stilling. Dette er en type stilling som i utgangspunktet kan ha stor frihet, men som i praksis er styrt av omgivelsene, herunder spesielt utviklingen i prosjektet. En prosjektmedarbeider innehar følgelig ikke tilstrekkelig selvstendighet i sitt arbeid til å kunne regnes som særlig uavhengig.

Utvalget mener at presiseringen av kriteriene for særlig uavhengig stilling samt påpekningen av forholdet til de ytre rammebetingelsene kan bidra til økt tydeliggjøring og mindre tolkningstvil om hvilke type stillinger som er å anse som særlig uavhengige.

På samme måte som for ledende stilling foreslår *utvalget* ytterligere to tiltak for å gi økt forutsigbarhet for både arbeidstaker og arbeidsgiver. For det første foreslår *utvalget* at det innføres et krav om at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidsreglene etter § 10-12 andre ledd. Vi viser til punkt 12.5.5 for nærmere redegjørelse. For det andre anbefaler *utvalget* at det utarbeides en kortfattet veiledning som gir mer utfyllende forklaring av kriteriene som legges til grunn ved bruk av unntaksbestemmelsen for særlig uavhengig stilling, se punkt 12.5.6 for nærmere redegjørelse.

12.5.4 Unntak basert på avtale for ansatte med delvis uavhengig stilling

Arbeidstakere i ledende og særlig uavhengige stillinger er i dag unntatt fra hele arbeidstidskapitlet utenom § 10-2 første, andre og fjerde ledd. Det er *utvalgets* forståelse at unntaket i praksis benyttes i større grad enn loven åpner for. *Utvalget* mener som nevnt at lovens unntak for ledende og særlig

uavhengig stilling ikke bør strekkes lenger enn det loven tilsier, tolket i lys av forarbeidene og rettspraksis.

Flertallet mener imidlertid på bakgrunn av drøftingen over og i kapittel 5 og 10 at det kan være behov for unntak fra en del av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet for en gruppe av arbeidstakere som er større enn den som i dag har unntak fordi stillingen er ledende eller særlig uavhengig. *Flertallet* presiserer at de ser for seg en gruppe som omfatter noe flere arbeidstakere enn de som har ledende eller særlig uavhengig stilling etter loven strengt tolket, og noen flere enn de som i dag unntas i praksis.

Som begrunnelse viser *flertallet* til at det i dagens arbeidsliv kan synes som om det er flere arbeidstakere enn før som har arbeidsoppgaver og stillinger med stor grad av fleksibilitet og større kontroll over egen arbeidstid. Dette innebærer at de har vesentlig innflytelse på når og hvor arbeidet utføres. Kombinasjonen av arbeidstakernes kunnskap og arbeidsoppgaver gir en atskillig selvstendighet i utførelsen av arbeidet. Dette påvirker både hvordan oppgavene utføres og hvor lang tid det tar å utføre arbeidet. Med andre ord har flere ansatte innflytelse over omfanget av arbeidet selv om de ikke nødvendigvis har mulighet og/eller myndighet til å delegere til andre.

Dagens regulering trekker en grense mellom på den ene siden arbeidstakere i ledende og særlig uavhengig stilling, som er unntatt fra store deler av arbeidstidskapitlet, og på den andre siden øvrige arbeidstakere, som omfattes av kapitlet i sin helhet. Kriteriene som må være oppfylt for at en stilling skal være å regne som ledende eller særlig uavhengig, er strenge, og strengere enn det som følger av arbeidstidsdirektivet. *Flertallet* mener at dette er ønskelig tatt i betraktning at de er unntatt arbeidstidskapitlet nærmest i sin helhet.

Dagens regulering innebærer dermed en enten-eller-løsning som neppe er egnet for et stadig mer heterogent arbeidsliv. Spennet i selvstendighet i organiseringen av arbeidet har blitt større over tid. Mens alle ansatte har behov for vern, kan grad av vern og hvilken type vern de har behov for, være ulikt. Dette tilsier en regulering som åpner for bedre tilpassede løsninger. *Flertallet* har derfor drøftet løsninger som på en bedre måte enn dagens regulering tar høyde for et økende mangfold i arbeidslivet, uten å gå på bekostning av vernet av arbeidstakerne.

En mulighet er å gå over til en mer rammepreget arbeidstidsregulering i loven, på linje med hva

man for eksempel har i Danmark, som i det vesentlig tilsvarer arbeidstidsdirektivets rammer. En slik endring vil i så fall få konsekvenser for alle arbeidstakere og ikke bare de som har en uavhengig stilling eller stor grad av fleksibilitet. Av hensyn til vernet av flertallet av arbeidstakerne, herunder de som har liten innflytelse over sitt arbeid samt uorganiserte, finner *flertallet* at dette ikke er en ønskelig vei å gå.

En annen mulighet ville være å lage mindre strenge kriterier for gruppen særlig uavhengig slik at flere blir unntatt fra hele arbeidstidskapitlet bortsett fra forsvarlighetskravet. *Flertallet* mener imidlertid unntakene fra arbeidstidskapitlet for særlig uavhengig stilling er så omfattende at det ville være uheldig om flere arbeidstakere kommer med i denne gruppen.

En variant av alternativet med mindre strenge kriterier for særlig uavhengig er å sikre arbeidstakernes vern gjennom krav om individuell avtale. Kriteriene for «særlig uavhengig etter avtale» kunne være at arbeidstakeren i det alt vesentlige selv kunne bestemme når og hvordan arbeidsoppgavene skal utføres, og at kriteriene i arbeidstidsdirektivet artikkel 17 nr. 1 er oppfylt. Ved at arbeidstakeren må samtykke til hvert av de enkelte unntakene fra loven, kunne vernet «skreddersys» for behovet hos hver enkelt arbeidstaker. Variasjonen i muligheter til selv å ivareta vernehensyn ville innebære et mangfold av individuelle avtaler.

Flertallet mener at slike lite restriktive kriterier kan medføre at gruppen «uavhengige etter avtale» blir for vidtrekkende. *Flertallet* er samtidig skeptisk til om spekteret av individuelle avtaler faktisk vil avspeile mangfoldet i det reelle vernebehovet. Selv om denne arbeidstakergruppen gjennomgående har en relativt sterk stilling overfor arbeidsgiver, vil likevel arbeidsgiver som oftest være den sterkeste part. Svak forhandlingsmakt hos arbeidstakerne kan gjøre det vanskelig å avvise arbeidsgivers ønsker om omfattende unntak. I arbeidsmiljøer med stort innslag av konkurranse om attraktive posisjoner og vekt på individuelle prestasjoner kan vernebehov lett få for liten vekt ved utforming av avtalene. Ved å åpne for fleksible, vidtrekkende unntak basert på kjennetegn ved stillinger som er relativt vanlige, kan regelverket bidra til å forsterke slike kulturer. Kravet om individuell avtale er ikke nødvendigvis et effektivt hinder for en slik utvikling. Selv om arbeidstakeren gis rett til å sette grenser for omfanget av arbeidet ved inngåelsen av avtalen, vil forventninger i enkelte arbeidsmiljøer om vilje til å jobbe svært lange arbeidsdager i praksis ofte

begrense vernet som ligger i betingelsen om avtale. Resultatet vil etter all sannsynlighet være at flere arbeidstakere kommer til å arbeide svært lange arbeidsdager over tid, og med arbeidsfrie perioder som er langt kortere enn det som er lovens hovedregel, uten at loven legger noen begrensning på verken arbeidstid eller hvile.

Flertallet har derfor festet seg ved en løsning som innebærer at man innfører en ny mellomgruppe som har mindre omfattende unntak fra arbeidstidsreguleringen enn det dagens særlig uavhengige har. Denne mellomgruppen blir i det videre betegnet som delvis uavhengig.

Resultatet av den reguleringen *flertallet* foreslår, vil i sum innebære at anvendelsesområdet for unntaket for ledende og særlig uavhengig stilling snevres inn fra det som er praksis i dag, mens det åpnes en ny adgang til å avtale et mer begrenset unntak fra arbeidstidskapitlet. Dermed vil totalt sett en større gruppe arbeidstakere kunne få unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, men for noen av disse i mindre grad enn for ledende og særlig uavhengig stilling.

Heller ikke definisjonen av delvis uavhengige er enkel å gjøre helt presis. Nøkkelaspekter vil, i tråd med ordlyden i direktivet, være om arbeidstidens varighet på grunn av særlige trekk ved den virksomheten som utføres, ikke fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakerne selv. En ansatt i delvis uavhengig stilling vil etter *flertallets* oppfatning dessuten ha en stilling som:

- er ansvarsfull med noe selvstendig beslutningsmyndighet,
- i hovedsak bestemmer når, hvor og hvordan arbeidet utføres,
- i hovedsak bestemmer omfang på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegere.

Flertallet foreslår at man med utgangspunkt i disse kriteriene fastsetter klare vilkår i framtidig lovtekst.

På samme måte som for særlig uavhengige beskriver disse kriteriene de rammene som arbeidsgiver setter for den ansatte. Stillingen til delvis uavhengige må ikke nødvendigvis være overordnet, og graden av selvstendig beslutningsmyndighet kan være mindre enn ved særlig uavhengig stilling. Videre er kravene til innflytelse over når, hvor, hvordan og hvor mye det skal arbeides, mindre for delvis uavhengige. Det vil i noen grad vil være et avveingsforhold mellom de ulike kriteriene, og man må i hvert enkelt tilfelle basere seg på en konkret vurdering. Arbeidstakere i delvis uavhengig stilling må som andre

arbeidstakere forholde seg til ytre rammebetingelser som setter krav til oppmøtested og tidsfrister. I motsetning til de med særlig uavhengig stilling vil de ytre rammebetingelsene til en delvis uavhengig stilling gjerne være av en slik natur at de i større grad begrenser arbeidstakers mulighet til å bestemme sin arbeidstid. *Flertallet* vil likevel understreke at arbeidstaker i en delvis uavhengig stilling må ha reell innflytelse over omfanget på arbeidet. Uten en slik reell innflytelse vil ikke arbeidstakeren kunne ta tilstrekkelig hensyn til sitt eget verne- og velferdsbehov. Det vil også være naturlig at en slik arbeidstaker i noen grad har anledning til selv å vurdere når det er mulig å jobbe mindre eller ta helt fri.

Eksempelvis vil en prosjektmedarbeider som i stor grad styres av eksterne frister, ikke være å anse som en arbeidstaker med særlig uavhengig stilling, men vil kunne være å anse som en med delvis uavhengig stilling. *Flertallet* anbefaler at det lovfestes en adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale at arbeidstaker er unntatt fra sentrale bestemmelser i arbeidstidskapitlet.

Krav om avtale

Flertallet anbefaler at bruk av stillingskategorien delvis uavhengig må betinge en individuell avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Krav om avtale er ønskelig for å sikre at arbeidstakers verne- og velferdsbehov ivaretas i tilstrekkelig grad. Selv om en stilling kvalifiserer for unntak etter en slik ny bestemmelse, vil ikke det nødvendigvis si at en arbeidstaker ønsker å benytte seg av den. I slike tilfeller skal det etter *flertallets* syn være mulig å inngå en avtale som innebærer at arbeidstakeren omfattes av arbeidstidskapitlet i sin helhet.

Det er også et viktig argument at en avtaleadgang kan tydeliggjøre arbeidsforholdets art og bevisstgjøre så vel arbeidsgivere som arbeidstakere om de rettigheter og plikter som bruk av en unntaksbestemmelse innebærer. Kravet om at det skal inngås en avtale gir arbeidstaker mulighet til å ta et eksplisitt valg om man ønsker en stilling som er unntatt arbeidstidsbestemmelsene eller ei. Det gjør det samtidig mulig for arbeidstaker å stille krav til når og hvordan han/hun ønsker å utføre sitt arbeid.

Arbeidsavtalen til ansatte i delvis uavhengig stilling må inneholde bestemmelser om hvorvidt kompensasjon for overtid er inkludert i lønnen, eller om overtid skal kompenseres særskilt.

Det understrekes at det avgjørende for om en arbeidstaker lovlig skal kunne unntas fra arbeids-

tidskapitlet vil være hvorvidt vedkommende reelt sett har en stilling som tilfredsstillende kriteriene til å være delvis uavhengig. Det vil være det reelle innholdet i stillingen som vil være avgjørende. For arbeidstakere i delvis uavhengig stilling vil *flertallet* foreslå at en avtale skal være et tilleggsvilkår når det skal vurderes om stillingen faktisk oppfyller kriteriene for delvis uavhengig.

Endelig foreslår *flertallet* krav om omtale av stillingstype i arbeidsavtalen og at det bør utarbeides en veiledning om bruk av unntaket, se punkt 12.5.5 og 12.5.6 for nærmere redegjørelse.

Hvilke bestemmelser skal gjelde?

Selv om også arbeidstakere i en delvis uavhengig stilling må ha reell innflytelse over sin arbeidssituasjon, og dermed i stor grad selv kunne ivareta hensynet til eget verne- og velferdsbehov, har de likevel mindre reell innflytelse enn arbeidstakere i særlig uavhengig stilling. Det er derfor behov for å beholde verneregler som kan fungere som et «sikkerhetsnett». *Flertallet* ønsker derfor at unntakene fra lovens hovedregler skal være mindre omfattende enn hva som er tilfellet for særlig uavhengige.

Arbeidstakere i delvis uavhengig stilling bør ha grenser for arbeidstid som sikrer at deres samlede arbeidsbelastning over tid ikke blir for høy, hvilket tilsier en maksimal gjennomsnittlig arbeidstid over en gitt periode. I tillegg bør arbeidstaker i delvis uavhengig stilling vernes mot svært lang konsentrert arbeidstid. Dette tilsier en regel om daglig hviletid som begrenser lengden på sammenhengende arbeidsperioder. Det er ikke opplagt hvor disse grensene bør settes fra et verneperspektiv, men *flertallet* foreslår likevel følgende konkrete regler. De delvis uavhengige:

- er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd og § 10-7,
- har en samlet ukentlig arbeidstid (alminnelig arbeidstid pluss overtid) som ikke kan overstige 48 timer i gjennomsnitt over 16 uker,
- skal ha minimum åtte timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer.

Flertallet har drøftet muligheten for å sette et tak på antall arbeidstimer i løpet av en enkelt uke, men har funnet det vanskelig å finne et egnet nivå. Belastningen i et arbeidsforhold avhenger også av mange andre faktorer enn antall timer per uke. *Flertallet* vil understreke at kravet om at arbeidsgiver må sikre en forsvarlig arbeidstidsordning

også gjelder arbeidstakere i delvis uavhengig stilling. I tillegg skal det, i motsetning til hva som gjelder for ledende og særlig uavhengig stilling, foreligge en oversikt over arbeidstiden, jf. § 10-7.

Forslaget om en delvis uavhengig stilling fordrer at unntaksbestemmelsen i artikkel 17 nr. 1 kommer til anvendelse idet hviletidsbegrensningen som foreslås er på under 11 timer. Et alternativ kunne vært en bestemmelse som la seg innenfor direktivets hovedregel. *Flertallet* har i denne sammenheng derfor spesielt vurdert om hviletidsbegrensningen burde vært strammere. Bakgrunnen for forslaget på 8 timer er imidlertid innspill til *flertallet* om at dagens hviletidsbestemmelse begrenser en oppdeling av arbeidsdagen som en del arbeidstakere finner hensiktsmessig. *Flertallet* legger til grunn at mange av disse arbeidstakerne sannsynligvis befinner seg i kategorien delvis uavhengig stilling. Ut fra arbeidstakers behov og ønsker knyttet til å kunne utnytte den selvstendigheten som følger av en delvis uavhengig stilling, anbefaler *flertallet* derfor at kravet til hvile settes til åtte timer. Dette er identisk med den hvilen en arbeidstaker som er omfattet av arbeidstidsreglene, kan ha etter avtale mellom partene i tariffbundet virksomhet. Den korte hviletiden må også sees i lys av at arbeidstakere i delvis uavhengig stilling må ha reell innflytelse på sin egen arbeidssituasjon, slik at de også i betydelig grad må kunne forutsettes å ivareta eget verne- og velferdsbehov.

Utilsiktete konsekvenser

Flertallet er opptatt av at forslaget ikke skal få utilsiktede konsekvenser. Det kan argumenteres mot forslaget med bakgrunn i at flere vil bli omfattet av lovens unntaksbestemmelser. *Flertallet* mener med forslaget om særlig uavhengig stilling å stramme noe inn fra dagens praksis, mens forslaget om delvis uavhengig stilling vil åpne for mulighet til å avtale unntak også for noen som ikke faller inn under gjeldende forståelse av begrepet særlig uavhengig.

Som *flertallet* har drøftet over, samt under punkt 11.3, kan det være usikkert i hvor stor grad individuelle avtaler beskytter arbeidstaker. Reelt sett vil det ofte være vanskelig for arbeidstaker å si nei til en avtale, spesielt i forbindelse med en ansettelsessituasjon. Dette kan innebære at forslaget kan åpne for en fleksibilitet enkelte faktisk ikke ønsker, og som det kan være vanskelig å si nei til. *Flertallet* vil imidlertid peke på at *flertallets* forslag vil begrense muligheten for direkte unntak. Mange av dem som i dag i praksis unntas

direkte, vil sannsynligvis omfattes av den nye bestemmelsen for delvis uavhengig og med det få et bedre vern. For at disse skal kunne unntas, følger det av den nye bestemmelsen at en avtale er påkrevd.

Flertallet mener at bestemmelsene om avtaleadgang for delvis uavhengige må overvåkes nøye, og at det etter relativt kort tid bør gjennomføres en evaluering av ordningen. Blant annet bør evalueringen se på eventuelle utilsiktede konsekvenser, herunder ytterligere kjønnsdeling av arbeidsmarkedet.

Flertallet vil understreke at siden også arbeidstakere i delvis uavhengig stilling vil være unntatt fra store deler av arbeidstidskapitlet, er det viktig at det er klare grenser for bruken av stillingskategorien. Som nevnt over er det ønskelig at det utarbeides presise retningslinjer for bruken av denne kategorien, og at dette fortrinnsvis skjer etter innspill fra partene i arbeidslivet.

Dissens

Utvalgets mindretall, medlemmene Alsos, Borgerud og Molander, viser til at innføring av en ny gruppe – arbeidstakere i delvis uavhengig stilling – innebærer at flere arbeidstakere enn i dag i all hovedsak vil kunne unntas fra lovens arbeidstidsbestemmelser. Den nye gruppen kommer i tillegg til arbeidstakere i særlig uavhengig stilling som i dag er unntatt etter loven § 10-12 andre ledd. Innføring av to grupper uavhengige stillinger, som begge kan unntas fra store deler av lovens arbeidstidsbestemmelser, vil etter all sannsynlighet innebære at flere arbeidstakere kommer til å arbeide svært lange arbeidsdager over tid, og med arbeidsfrie perioder som er langt kortere enn det som er lovens hovedregel. Ikke alle vil ha reelle muligheter til å ivareta eget behov for hvile og vern på en tilstrekkelig måte. Innføring av en ny gruppe stillinger som i all hovedsak unntas fra arbeidstidsbestemmelsene vil dessuten gjøre det enda mer krevende enn i dag å fastslå hvilke stillinger som faller inn under de ulike kategorier.

Mindretallet mener at utfordringene med dagens regelverk fortrinnsvis bør løses ved å klargjøre lovens bestemmelser, ikke ved å utvide grupper av arbeidstakere som unntas fra vernet. Det er minst to måter å regulere dette på. Unntaket fra arbeidstidskapitlet for arbeidstakere i særlig uavhengig stilling kan fastsettes direkte i lov slik det er i dag. Det vises til beskrivelsen i kapittel 12.5.3. *Mindretallet* anbefaler at de sentrale kriteriene lovfestes slik det eksempelvis gjøres i den svenske arbeidstidsloven.

En alternativ reguleringsmåte er at alle arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger kan unntas fra arbeidstidskapitlet dersom arbeidstaker har inngått skriftlig avtale med arbeidsgiver om helt eller delvis unntak fra bestemmelsene i arbeidstidskapitlet. Både avtaleadgangen, begrensninger i denne og hovedkravene til arbeidstakernes stilling bør i så fall fremgå av loven. Kravene i arbeidstidsdirektivets artikkel 17 må være oppfylt. I praksis betyr det at arbeidstaker må ha en stilling hvor han eller hun selv kan disponere sin egen arbeidstid. Det innebærer at arbeidstaker i det alt vesentlige selv kan bestemme når og hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Arbeidstakeren må også kunne sette en rimelig grense for omfang av arbeid utover det som er normalt å forvente innenfor arbeidsforholdets rammer. En slik ordning har den fordel at det allerede ved avtaleinngåelsen, eventuelt ved stillingsendringen, avklares hvilke forventninger partene har til arbeidsmengde, tilstedeværelse, frihet til å disponere arbeidstiden, samt eventuelle kompensasjonsordninger. Partenes oppfatning av om det er en særlig uavhengig stilling er ikke avgjørende, men vil være av betydning i tvilstilfeller.

12.5.5 Behov for tydeligere krav til arbeidsavtalen ved bruk av unntaksbestemmelsene

Etter *utvalgets* syn er det viktig, ikke minst av hensyn til arbeidstaker, å få klarlagt om vedkommende er omfattet av arbeidstidsreglene eller ikke. Undersøkelsene om bruken av unntaksbestemmelsene indikerer at relativt mange arbeidstakere ikke har nedfelt i sine arbeidsavtaler at de er unntatt fra reglene om arbeidstid til tross for at de behandles som unntatt.

Det følger av § 14-6 første ledd at «arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet...». Bestemmelsen lister opp hvilke forhold dette blant annet vil være. Denne opplistingen er imidlertid ikke uttømmende, slik at også eventuelle andre forhold som er av vesentlig betydning for arbeidsforholdet, skal fremgå av arbeidsavtalen.

Utvalget viser til at dersom arbeidsgiver etterlever kravene i gjeldende regler om en beskrivelse av arbeidsoppgaver og tittel/stilling i arbeidsavtalen, samt angivelse av arbeidstidens lengde og plassering, vil dette ofte ha gitt partene et godt grunnlag/god pekepinn for å vurdere hvorvidt vedkommende faktisk har en ledende eller særlig uavhengig stilling, og dermed også er unntatt fra arbeidstidsreglene.

Utvalget mener likevel, at ønsket til klarhet taler for at det bør tas inn et nytt punkt i listen i § 14-6, som eksplisitt sier at det skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen dersom partene mener at arbeidstaker er unntatt fra arbeidstidsreglene. Etter *utvalgets* oppfatning følger en slik plikt allerede av det generelle kravet om at alle forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet skal angis. Som vist ovenfor er det imidlertid ofte at dette ikke fremkommer. Det anses derfor hensiktsmessig å ta inn en spesifikk bestemmelse om dette.

Det understrekes at det avgjørende for om en arbeidstaker lovlig skal kunne unntas fra arbeidstidskapitlet, fortsatt vil være hvorvidt vedkommende reelt sett har en stilling som tilfredsstillende bruk av unntaksbestemmelsene. For arbeidstakere med særlig uavhengig og ledende stilling vil det heller ikke være et vilkår for å være unntatt at dette faktisk er angitt i arbeidsavtalen. Det vil være det reelle innholdet i stillingen som vil være avgjørende. Hvorvidt dette forholdet er nedfelt i arbeidsavtalen eller ikke, vil imidlertid kunne være en tolkningsfaktor ved vurderingen av om arbeidstaker har en ledende eller særlig uavhengig stilling. Det samme vil gjelde for *flertallets* forslag om delvis uavhengig stilling.

Utvalget mener det er god grunn til å tro at et spesifikt krav om at generelt unntak fra arbeidstidskapitlet skal angis i arbeidsavtalen, vil skape en større bevissthet blant partene med hensyn til stillingens art og i hvilken grad den kvalifiserer for bruk av unntaksbestemmelsene, og at arbeidsgiver og arbeidstaker av den grunn vil foreta en mer grundig vurdering av om vilkårene er oppfylt i det enkelte tilfelle.

Paragraf 14-6 første ledd bokstav j fastsetter allerede et krav om at arbeidsavtalen må inneholde opplysninger om lengde og plassering av den avtalte arbeidstid. En fast angivelse av arbeidstidens lengde og plassering, stemmer imidlertid dårlig overens med en arbeidstid som ikke kan måles, ikke er forhåndsfastsatt eller som bestemmes av vedkommende selv. *Utvalget* mener imidlertid at innføring av et nytt krav om at påregnelig arbeidstid skal fremgå av arbeidsavtalen, vil kunne gi bedre sammenheng i regelverket. Etter *utvalgets* syn vil også et slikt krav være bedre i samsvar med EUs direktiv om arbeidskontrakter⁴ som ligger til grunn for § 14-6.

12.5.6 Behov for bedre veiledning

Dagens lov og forarbeider legger opp til at arbeidsgiver skal foreta en konkret og helhetlig skjønnsmessig vurdering for å avgjøre hvorvidt en stilling er særlig uavhengig eller ikke. Det kan være utfordrende for virksomheter og arbeidstakere å se hva som ligger i lovens vilkår.

Utvalget peker på at mange oppfatter dagens lovtekst om særlig uavhengig stilling som knapp og lite forklarende, og at dette skaper uklarheter. Både undersøkelser om bruken av unntaksbestemmelsene samt innspill fra partene bekrefter dette inntrykket. Det fremgår videre at mange opplever det som vanskelig å skille unntakene for ledende og særlig uavhengig stilling fra hverandre.

Reglene gjør unntak fra viktige regler om arbeidstid til beskyttelse for arbeidstaker. Det er derfor etter *utvalgets* syn viktig at unntakene i størst mulig grad benyttes for dem som faktisk er de tilsiktede målgruppene.

Det fremgår blant annet av Rambølls undersøkelse at informantene etterspør kriterier for hva som skal til for å innplassere arbeidstaker i ledende og særlig uavhengig stilling og konkrete eksempler på hvordan regelverket skal forstås og anvendes.

Utvalget vil peke på at det er begrenset hvor mye veiledning den konkrete lovteksten kan gi om de vurderinger som må gjøres for å avgjøre om en stilling er omfattet av de ulike unntaksadgangene. Lovens forarbeider er videre lite tilgjengelige for virksomheter og arbeidstakere og er derfor ikke godt egnet som informasjonskilde. Videre har både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet per i dag noe, men relativt kortfattet informasjon om disse reglene på sine nettsider.

For å svare på behovet for veiledning om disse reglene, er det etter *utvalgets* mening nødvendig å utarbeide veiledninger som gir mer utfyllende forklaringer for alle stillinger som er unntatt arbeidstidsbestemmelsene og som gjerne angir eksempler.

12.6 Utvalgets forslag – oppsummering

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen for ledende stilling, jf. § 10-12 første ledd bør videreføres. *Utvalget* mener at forarbeider, direktivet og rettspraksis gir gode holdepunkter for hvilke typer stillinger som er å anse som ledende stillinger etter § 10-12 første ledd. For å gi økt klarhet foreslår *utvalget* at det skal nedfelles i arbeidsavta-

⁴ Rådsdirektiv 91/533/EØF.

len om man er unntatt fra arbeidstidreglene etter § 10-12 første ledd.

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen for arbeidstakere med særlig uavhengig stilling, jf. § 10-12 andre ledd bør videreføres, mens vilkårene for unntaket presiseres. Arbeidstaker må som utgangspunkt ha en overordnet, ansvarsfull stilling med selvstendig beslutningsmyndighet. Stillingen må også innebære at arbeidstakeren, i all hovedsak bestemmer når, hvor og hvordan arbeidet utføres og i all hovedsak bestemmer omfang på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegere.

Utvalget vil peke på at det i noen grad vil være et avveiningsforhold mellom de ulike kriteriene og at man i hvert enkelt tilfelle må basere seg på en konkret vurdering. De opplistede kriteriene knytter seg til rammene som arbeidsgiver setter for de ulike stillingsinnehaverne. Det vil følgelig være avgjørende at arbeidstakeren selv har tilstrekkelig styring over hvordan, når og med hvilke personellmessige ressurser arbeidet skal utføres.

Utvalget mener at presiseringen av kriteriene for særlig uavhengig stilling samt påpekningen av forholdet til de ytre rammebetingelsene kan bidra til økt tydeliggjøring og mindre tolkningstvil om hvilke typer stillinger som er å anse som særlig uavhengige. For å gi ytterligere klarhet foreslår *utvalget* at det skal nedfelles i arbeidsavtalen om man er unntatt fra arbeidstidreglene etter § 10-12 andre ledd.

Flertallet mener at det kan være behov for unntak fra en del av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet for en større gruppe arbeidstakere. *Flertallet* viser til at det i dagens arbeidsliv kan synes som om det er flere arbeidstakere enn før som har vesentlig innflytelse på når, hvor og hvordan arbeidet utføres, atskillig selvstendighet i utførelsen av arbeidet og betydelig kontroll over egen arbeidstid.

Flertallet mener at dagens regulering innebærer en enten-eller-løsning som neppe er egnet for et stadig mer heterogent arbeidsliv. *Flertallet* foreslår derfor at det innføres en lovfestet adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale at en

ny type stilling, kalt delvis uavhengig, kan unntas fra sentrale bestemmelser i arbeidstidskapitlet.

En ansatt i delvis uavhengig stilling vil i tråd med ordlyden i direktivet, ha en arbeidstid som ikke fastsettes på forhånd eller kan fastsettes av arbeidstakeren selv. Den ansatte vil videre ha en stilling som er ansvarsfull med noe selvstendig beslutningsmyndighet, i hovedsak bestemme når, hvor og hvordan arbeidet utføres, og i hovedsak bestemme omfang på arbeidet, enten direkte eller gjennom myndighet til å delegere. Kravene til innflytelse over når, hvor, hvordan og hvor mye det skal arbeides, er imidlertid mindre for delvis uavhengig stilling enn for særlig uavhengig stilling. *Flertallet* vil likevel understreke at arbeidstaker i en delvis uavhengig stilling må ha reell innflytelse over omfanget på arbeidet.

Flertallet understreker at bruk av delvis uavhengig stilling krever avtale. Dette er ønskelig for å sikre at arbeidstakers verne- og velferdsbehov ivaretas i tilstrekkelig grad. Arbeidstakere i delvis uavhengig stilling bør ha grenser for arbeidstid som sikrer at deres samlede arbeidsbelastning over tid ikke blir for høy. *Flertallet* foreslår at de delvis uavhengige er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd og § 10-7, har en samlet ukentlig arbeidstid som ikke kan overstige 48 timer i gjennomsnitt over 16 uker og skal ha minimum 8 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer.

Flertallet vil understreke at siden også arbeidstakere i delvis uavhengig stilling vil være unntatt fra store deler av arbeidstidskapitlet, er det viktig at det er klare grenser for bruken av stillingskategorien, og anbefaler at det utarbeides presise retningslinjer for bruken av denne kategorien basert blant annet på innspill fra partene i arbeidslivet.

Utvalget foreslår også at det utarbeides en veileder for bruk av unntaksbestemmelsene. Ønsket om klarhet taler for at det bør tas inn et nytt punkt i listen i § 14-6, som eksplisitt sier at det skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen dersom partene mener at arbeidstaker er unntatt fra arbeidstidsreglene.

Kapittel 13

Særregler for skift- og turnusordninger

13.1 Innledning

Det følger av mandatet at *utvalget* skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. I sitt arbeid skal *utvalget* legge til grunn sentrale politiske mål, blant annet en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser for å sikre høy verdiskaping og et høyt nivå på velferdstjenestene. *Utvalget* er også bedt om særlig å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid. Som det fremgår av kapittel 9 om behovet for arbeidskraft, vil det høyst sannsynlig være et økende behov for personell innen helse- og omsorgssektoren i årene som kommer.

Reguleringen av arbeidstid er av stor betydning for både arbeidstakere og virksomheter. Både EUs arbeidstidsdirektiv og arbeidsmiljøloven setter skranker for hvor mye og når det kan arbeides. Begrensningene er begrunnet i hensynet til arbeidstakers helse og velferd. Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid er innrettet slik at det er gitt noen normalrammer som i utgangspunktet gjelder for hele arbeidslivet, men med relativt vid adgang til å avtale unntak som er tilpasset forholdene i den enkelte virksomhet og bransje. Slike avtaler kan inngås på individuelt, lokalt eller sentralt nivå, avhengig av hva slags unntak det dreier seg om. I tillegg er det mulig å søke henholdsvis Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene.

Dagens regulering innebærer at bruk av skift- og turnusordninger i det vesentlige avhenger av at man benytter avtaleadgangen i loven til å gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden og i flere tilfeller også benytter adgangen til å avtale kortere daglig arbeidsfri. Alternativt må man, i de tilfeller det er mulig, benytte muligheten til å søke tilsynene om dispensasjon.

Utvalget ser i dette kapitlet nærmere på problemstillinger knyttet til skift- og turnusordninger. I punkt 13.2 går *utvalget* igjennom gjeldende rett med særlig relevans for skift- og turnusarbeid. I punkt 13.3 ser *utvalget* nærmere på særtrekk ved skift- og turnusarbeid, og omfanget og anvendelsen av slike arbeidstidsordninger. I punkt 13.4.2 går *utvalget* nærmere inn på utfordringene i helse- og omsorgssektoren knyttet til avtaler og arbeidsplaner i forbindelse med skift- og turnusordninger. I punkt 13.4.3 og 13.4.4 vurderer et *flertall* av utvalget behovet for endringer i regelverket. I punkt 13.4.5 legger *flertallet* fram forslag til endringer i reglene om gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden og forkorting av den daglige arbeidsfrie perioden for virksomheter med skift- og turnusordninger.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Alminnelig arbeidstid og arbeidsplaner

Av § 10-4 første ledd følger at den alminnelige arbeidstiden ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av syv dager. For skift- og turnusarbeid er alminnelig ukentlig arbeidstid noe kortere, henholdsvis 38 timer og 36 timer, avhengig av typen skift- eller turnusarbeid, jf. § 10-4 fjerde og femte ledd.

Det følger av § 10-3 at dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. Dersom ikke annet fremgår av tariffavtale, skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte, så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelsen. Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne.

13.2.2 Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid

Loven åpner for at den alminnelige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes, slik at man kan arbeide utover grensene for alminnelig arbeidstid i noen perioder, mot at det arbeides mindre i andre.

For skift- og turnusordninger forutsetter gjennomsnittsberegning av arbeidstiden utover 9 timer per døgn og henholdsvis 36 eller 38 timer per uke avtale, enten mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker, eller med de ansattes tillitsvalgte. Den totale arbeidstiden må i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt holdes innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid, både ved individuell og lokal avtale om unntak, jf. § 10-4.

Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden kan gjøres ved:

- Individuell avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, jf. § 10-5 første ledd: Arbeidstaker og arbeidsgiver kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden kan forlenges opp til ti timer i løpet av 24 timer og 50 timer i løpet av syv dager. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 48 timer i løpet av syv dager i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Avtale om gjennomsnittsberegning etter denne bestemmelsen kan ikke inngås med arbeidstaker som er midlertidig ansatt med grunnlag i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav f.
- Lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale, jf. § 10-5 andre ledd: Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at den alminnelige arbeidstiden kan forlenges opp til 12,5 timer i løpet av 24 timer og 54 timer i løpet av syv dager. Den alminnelige arbeidstiden kan likevel ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Ved inngåelse av avtale som innebærer at den daglige, alminnelige arbeidstid overstiger 10 timer, skal det legges særlig vekt på hensynet til arbeidstakerens helse og velferd.

Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden kan også skje etter samtykke fra Arbeidstilsynet, jf. § 10-5 tredje ledd eller etter avtale mellom arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven, jf. § 10-12 fjerde ledd.

Gjennomsnittsberegning benyttes i utstrakt grad i virksomheter hvor driften er avhengig av

skift- og turnusordninger. I enkelte uker overstiger arbeidstiden 36 eller 38 timer, mens den i andre uker ligger under. Enkelte skift/vakter, ofte i forbindelse med natt, er dessuten noe lenger enn ni timer, som er lovens ramme for daglig arbeidstid.

Se ellers punkt 3.1.6.2 for en mer utfyllende gjennomgang av gjeldende rett.

13.2.3 Daglig arbeidsfri

Arbeidstaker skal i henhold til loven ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer, jf. § 10-8 første ledd.

I forbindelse med ordinære skift- og turnusordninger vil det være behov for noe kortere daglig arbeidsfri mellom enkelte skift/vakter. Det kan inngås lokal avtale med tillitsvalgt i virksomhet bundet av tariffavtale om unntak fra regelen om 11 timer daglig arbeidsfri, men ikke slik at hvilen blir kortere enn 8 timer i løpet av 24 timer, jf. § 10-8 tredje ledd.

Forkorting av den daglige arbeidsfri perioden kan i enkelte pendlersituasjoner, og for helse- og omsorgsarbeid og vakt- og overvåkningsarbeid av delvis passiv karakter også skje etter samtykke fra Arbeidstilsynet, jf. § 10-12 sjette og sjuende ledd. Videre kan forkorting av hvilen skje ved avtale mellom arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven, jf. § 10-12 fjerde ledd.

Forkorting av den daglige arbeidsfri perioden forutsetter at arbeidstakerne sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder eller der dette ikke er mulig, annet passende vern, jf. § 10-8 tredje ledd, § 10-12 sjette og sjuende ledd og § 10-12 fjerde ledd.

Se ellers punkt 3.1.6.5 for en mer utfyllende gjennomgang av gjeldende rett.

13.2.4 Arbeidstidsdirektivets rammer

Samlet arbeidstid

Arbeidstidsdirektivet har ingen bestemmelser som angir samlet daglig arbeidstid. Hvor mye som kan arbeides per dag begrenses imidlertid av direktivets krav til daglig hvile på 11 timer, jf. artikkel 3, og mulighetene for unntak fra denne hovedregelen.

Når det gjelder samlet ukentlig arbeidstid, skal den i gjennomsnitt ikke overstige 48 timer inkludert overtid, jf. artikkel 6, bokstav b. Direktivet åpner for at medlemsstatene kan fastsette en referanseperiode for gjennomsnittsberegning på

inntil fire måneder for samlet ukentlig arbeidstid, jf. artikkel 16, bokstav b.

Daglig arbeidsfri

Etter arbeidstidsdirektivet skal arbeidstakerne sikres minimum 11 timer daglig hvile, jf. artikkel 3. Direktivet åpner likevel for at det ved lov eller forskrift kan fastsettes kortere daglig hvile for enkelte sektorer/typer av virksomheter og situasjoner, for eksempel skift- og turnusarbeid, jf. artikkel 17 nr. 3 og artikkel 17 nr. 4. Se nærmere om dette i punkt 3.5.5 om gjeldende rett.

Dersom det fastsettes kortere daglig hvile, skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompensende hvileperioder, eller dersom dette ikke er mulig, annet passende vern, jf. artikkel 17 nr. 2.

13.3 Nærmere om skift- og turnusarbeid

13.3.1 Omfang av skift- og turnusarbeid

Sysselsettingen i Norge har endret seg markant over de siste tiårene. Et vesentlig særtrekk ved denne utviklingen er at helse- og omsorgssektoren har økt til å bli den enkeltnæringen som sysselsetter flest personer. I 1970 var det 112 000 sysselsatte i helse- og omsorgssektoren. I 2000 hadde antallet økt til 412 000. I 2014 var antallet som arbeidet i helse- og omsorgssektoren 562 000. Om lag 24 prosent av alle ansatte i Norge arbeider i en form for skift- eller turnusordning, se nærmere omtale av dette i kapittel 5. Denne andelen har over de siste årene økt noe, blant annet i takt med at det har blitt flere som jobber i helse- og omsorgssektoren. Samlet sett jobber 234 000 av de ansatte i helse- og omsorgssektoren turnus. Dette utgjør om lag 40 prosent av alle som jobber skift eller turnus i Norge.

13.3.2 Særtrekk ved skift- og turnusarbeid

For de fleste virksomheter vil det langt på vei være mulig å ha ordinær drift innen lovens normalrammer. Når det gjelder virksomheter som benytter skift- og turnusarbeid, oppfatter imidlertid *utvalget* at dette stiller seg annerledes. Skift- og turnusarbeid kjennetegnes av at arbeidet foregår på ulike tider av døgnet, og ofte alle dager i uken. Denne typen arbeidstidsordninger skiller seg dermed fra det som ofte blir karakterisert som «normalarbeidsdagen», som typisk vil være arbeid på dagtid og ikke på søndag.

Selv om det også er mulig å organisere skift- og turnusarbeid innen lovens hovedregler, blir det

av hensyn til både virksomhetenes drift og arbeidstakernes behov likevel sjelden gjort. I praksis er det slik at mange av de skift- og turnusordningene som vanligvis blir benyttet, og som ofte oppfattes som helt ordinære av både arbeidstakerne og virksomhetene, forutsetter en avtale om unntak.

Gjennom skift- og turnusordninger som benytter lovens avtaleadgang kan vakter med svært ulik vaktlengde, delte dagsverk mv. reduseres eller unngås. I enkelte bransjer brukes dette til å konsentrere arbeidstiden, dermed få lengre friperioder, og å unngå oppstyking av enkeltdager, noe mange arbeidstakere trolig ønsker. Dette bidrar også til mer stabil bemanning, noe som vil kunne være en fordel for pasienter og brukere generelt. Ordinære skift- og turnusplaner ivaretar dermed ønsker og behov både hos arbeidstakere, virksomheter og brukere/kunder.

At unntak fra hovedreglene om arbeidstid må skje gjennom avtaler synes å være vel innarbeidet i norsk arbeidsliv, og *utvalget* har inntrykk av at det i all hovedsak fungerer godt. *Utvalget* viser i denne forbindelse til Fafos rapport om omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler.¹ I rapporten oppsummerer Fafo med at de med enkelte unntak, ikke har registrert store problemer knyttet til å inngå lokale avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, selv om partene i avtaleprosessen kan ha motstridende interesser

Boks 13.1 Skift- og turnusarbeid

Skiftarbeid kjennetegnes ved at ordningen har faste arbeidslag som etter en viss rytme skifter mellom dag-, kvelds- og nattarbeid. Skiftarbeid blir benyttet i virksomheter som har et jevnt bemanningsbehov på alle skift, for eksempel i mange produksjonsvirksomheter.

Turnusarbeid benyttes når bemanningsbehovet varierer gjennom døgnet og uka. Arbeidstakeren tilhører ikke et fast arbeidslag, og arbeidslagets antall/størrelse varierer avhengig av om det er dag, kveld, natt, lørdag eller søndag. Turnus er typisk innen helse- og omsorgssektoren hvor behovet for bemanning er sterkt varierende over døgn og ukedager.

¹ Seip, Å.A., R.K. Andersen, K. Nergaard og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid og fleksibilitet. Omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler, Fafo-rapport 2013:46.

Boks 13.2 Eksempler på skift- og turnusplaner

Illustrasjon av hvordan et par typiske arbeidsplaner fra industrien og sykehus kan se ut.

Uke	Mandag			Tirsdag			Onsdag			Torsdag			Fredag			Lørdag			Søndag			Timer arbeidet
	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	
1																						40
2																						40
3																						32
																						112

Figur 13.1 Eksempel på døgnkontinuerlig 3-skiftsplan med lovens arbeidstid på 38 timer per uke

En 3-skiftsplan ruller regelmessig over tre uker og har tre skiftlag. Hver arbeidstaker arbeider tilnærmet like mange skift formiddag, ettermiddag

og natt. Bedrifter som driver døgnkontinuerlig, driver ikke produksjon i søndagsdøgnet, det vil si mellom lørdag klokken 18.00–søndag klokken 22.00.

Uke	Mandag			Tirsdag			Onsdag			Torsdag			Fredag			Lørdag			Søndag			Timer arbeidet
	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	
1																						48
2																						40
3																						48
4																						32
5																						-
																						168

Figur 13.2 Eksempel på helkontinuerlig 5-skiftsplan med tariffavtalt arbeidstid på 33,6 timer per uke

En 5-skiftsplan ruller regelmessig over 5 uker og har 5 skiftlag. Hver arbeidstaker arbeider like

mange skift på formiddag, ettermiddag og natt, til sammen 21 skift på 5 uker.

Kilde: Figur 13.1 og 13.2: NOU 2008: 17

Uke	Mandag			Tirsdag			Onsdag			Torsdag			Fredag			Lørdag			Søndag			Timer arbeidet
	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	N	F	E	
1																						46,00
2																						20,00
3																						39,50
4																						45,75
5																						31,00
6																						30,50
7																						45,75
8																						30,50
9																						30,50
																						320,00

Figur 13.3 Eksempel på tredelt turnus med tariffavtalt arbeidstid på 35,5 timer per uke

Tredelt turnus har ikke faste regler for utforming og fastsettes individuelt.

Boks 13.3 Eksempler på avtaler om gjennomsnittsberegning og forkortet daglig arbeidsfri i helseforetak og kommuner

Når aktiviteten varierer over døgnet og uka, må virksomhetene etablere arbeidsplaner som sikrer kontinuerlig bemanning. Avtaler som typisk muliggjør dette er:

- Avtale om gjennomsnittsberegning hvor arbeidstiden gjennomsnittsberegnes over en periode på inntil 52 uker, slik at man kan jobbe noe mer enn 35,5 timer én uke og noe mindre uka etter. Det åpnes for at den daglige arbeidstiden kan være 10 timer, mot 9 timer

som er lovens hovedregel, for å gi mulighet for tilstrekkelig lange nattevakter.

- Avtale om redusert daglig hvile som åpner for at friperioden mellom to vakter kan være kortere enn 11 timer, for eksempel ved skifte i turnus fra kveldsvakt (klokken 14.45–21.45) til dagvakt (klokken 07.15–15.00). Slike skifter forekommer én til to ganger per uke i vanlige turnuser.

og fremmer disse. Fafo finner imidlertid at 9 prosent av virksomhetene med mer enn 50 ansatte og som har inngått lokale avtaler med fagforeningene om unntak fra hviletidsbestemmelsene eller avtaler om gjennomsnittsberegning, opplyser at det har vært svært eller ganske vanskelig å få dette til.

Det har kommet innspill til *utvalget* om at mange bedrifter oppfatter reglene for gjennomsnittsberegning som for strenge og kompliserte, og vanskelig å overholde. NHOs medlemsbedrifter opplyser videre at de har erfaring med at Arbeidstilsynet ofte ikke benytter den tildelte kompetansen fullt ut.

Fafo har også pekt på at det innen visse bransjer og sektorer synes problematisk å komme fram til lokale avtaler om unntak fra enkelte bestemmelser. Dette gjelder blant annet innen helse- og omsorgssektoren. I denne sektoren forutsetter som oftest de ordinære skift- og turnusordningene unntak fra lovens regler om gjennomsnittsberegning og daglig arbeidsfri. Virksomhetene er dermed avhengig av en avtale for å få etablert de nødvendige, ordinære arbeidstidsordningene.

Hvordan skift- og turnusordningene er satt opp, vil variere ut fra hvilke virksomheter ordningene skal gjelde for. De fleste skift- og turnusordningene som omtales som ordinære, gjør ikke omfattende unntak fra lovens hovedregler. Dette er søkt illustrert i boks 13.2. Innen helse- og omsorgssektoren innebærer ordinære turnusordninger som oftest noe forkortet hvile mellom enkelte vakter, samt gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.

Som det fremgår av eksemplene i boks 13.2 varierer arbeidstiden fra uke til uke. Enkelte uker overstiger den ukentlige arbeidstiden lovens normalramme for skift- og turnusarbeid på henholds-

vis 38 og 36 timer, eventuelt det som er vanlig tariffavtalt ukentlig arbeidstid for disse arbeidstidsordningene på 35,5 timer og 33,6 timer, slik at det er nødvendig med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Noen skift/vakter er også lenger enn 9 timer, som er rammen for alminnelig, daglig arbeidstid. Mellom enkelte skift/vakter er det kortere daglig hvile enn 11 timer, som er lovens hovedregel. For å få etablert slike skift- og turnusordninger som fremgår av eksemplene, er det derfor nødvendig med avtaler om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og/eller avtaler om forkortet daglig arbeidsfri.

13.4 Utvalgets vurderinger og forslag

13.4.1 Generelt om avtaler om unntak fra hovedreglene i loven

Som nevnt i innledningen og drøftet i kapittel 11 gir arbeidsmiljøloven partene en viktig rolle i utformingen av arbeidstidsordningene gjennom adgangen til å avtale unntak. De ulike avtalenivåene og hvilke unntak som kan avtales på det enkelte nivå, gir etter *utvalgets* syn i hovedsak uttrykk for en hensiktsmessig balanse med tanke på styrkeforholdet mellom partene.

Arbeidstidens lengde, perioden for daglig arbeidsfri, arbeidets fordeling over tid, samt arbeidstidens plassering, er av stor betydning for arbeidstakernes helse og velferd. Dette tilsier at avtaler om større unntak fra lovens hovedregler som utgangspunkt bør inngås mellom parter med jevnt styrkeforhold, kompetansenivå og ressurser til å sikre etterlevelse av avtalen. På de fleste områder bidrar gjeldende system til at partene kommer fram til hensiktsmessige løsninger for arbeidstiden.

Boks 13.4 utfordringer knyttet til daglig arbeidsfri

Eksempler på utfordringer med daglig arbeidsfri i skift- og turnusordninger:

- En sykepleier kan ikke jobbe kveldsvakt til klokken 22.00 og så gå på ny vakt klokken 07.00 neste morgen uten at arbeidsgiver får til en avtale med lokalt tillitsvalgte (9 timer hvile).
- En lokomotivfører som kjører toget fra Oslo til Bergen med ankomst klokken 22.35 kan ikke føre toget tilbake klokken 07.58 neste morgen uten avtale med lokalt tillitsvalgte (om lag 9,5 timer hvile).
- Ansatte i Avinor kan ikke arbeide med mot-tak av fly fram til klokken 22.00 og gå på ny vakt klokken 08.00 neste morgen uten avtale med lokalt tillitsvalgte (10 timer hvile).

I virksomheter hvor arbeidet typisk skjer på dagtid, vil normalarbeidsdagen ikke kreve unntak fra lovens hovedregler. I virksomheter hvor arbeidets art krever skift- og turnusordninger stiller dette seg annerledes. Her vil virksomhetene ofte være avhengig av å avtale unntak fra lovens hovedregler eller få dispensasjon fra Arbeidstilsynet. Dette gjelder også arbeidstidsordninger som representerer normalen både for arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Disse ordinære skift- og turnusordningene vil som oftest forutsette en avtale om gjennomsnittsberegning og unntak fra hovedregelen om 11 timer daglig arbeidsfri.

13.4.2 Særlige utfordringer knyttet til avtaler og arbeidsplaner ved skift- og turnusordninger i helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren er avhengig av arbeidstidsordninger som dekker behovet for tjenester hele døgnet. Arbeidsgiver har ansvar for at det er tilstrekkelig bemanning med riktig kompetanse for å dekke brukernes behov. Helse- og omsorgssektoren skal innfri det samfunnsoppdraget som de er tildelt og gi brukerne nødvendig helsehjelp til rett tid. Det betyr at i deler av helse- og omsorgssektoren må de ansatte inngå i en arbeidsplan som dekker alle dagene i uken og hele døgnet.

Utvalget viser til at god arbeidsplanlegging er sentralt i alle virksomheter, ikke minst i helse- og

omsorgssektoren. God ledelse er avgjørende for å styre ressursinnsatsen aktivt for å sikre at tjenestetilbudet blir best mulig til enhver tid. Målet er å få til en best mulig tjeneste innenfor gitte økonomiske rammer. Samtidig må dette gjøres på en måte som sikrer gode og forsvarlige arbeidstidsordninger og derved ivaretar hensynet til de ansatte. Det handler blant annet om å ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse til de oppgavene som til enhver tid skal utføres. Arbeidsplanleggingen forutsettes å være en del av virksomhetens overordnede planverk som gjennomgås med jevne mellomrom for å sikre riktig ressursinnsats, godt tjenestetilbud og hensynet til de ansatte. En slik systematisk tilnærming er også i samsvar med arbeidsmiljølovens krav til et systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid.

Utforming av arbeidsplaner er et viktig verktøy i forbindelse med planleggingen av arbeidet, se punkt 13.2. Selve arbeidsplanen fastsettes av arbeidsgiver etter drøftinger med tillitsvalgte, jf. § 10-3. Det betyr at de tillitsvalgte har reell innflytelse og kan påvirke innholdet av planen, men at den endelige beslutning tas av arbeidsgiver. Etter det opplyste har det enkelte steder utviklet seg en «godkjenningspraksis» som innebærer at tillitsvalgte mener å ha kompetanse til å godta eller forkaste et turnusforslag. En slik praksis er ikke i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven. Med mindre det foreligger en tariffavtale som begrenser arbeidsgivers styringsrett når det gjelder fastsettelse av arbeidsplaner, er en slik ordning noe som har utviklet seg uavhengig av lovens system.

Det er opplyst for utvalget at uenigheten om arbeidsplaner ofte gjelder spørsmålet om den enkelte arbeidstaker skal arbeide mer enn hver tredje søndag. Det vil være relevant å drøfte dette spørsmålet i forbindelse med fastsettelsen av arbeidsplanen. Det vises i denne sammenheng til at den ukentlige arbeidsfrie perioden så vidt mulig skal omfatte søndag og at en arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn, jf. § 10-8 fjerde ledd. Så lenge forslag til arbeidsplan ikke er i strid med denne bestemmelsen og det har funnet sted reelle drøftelser, kan imidlertid arbeidsgiver beslutte å iverksette arbeidsplanen på tross av innvendinger til omfanget av søndagsarbeid. Dette forutsetter at noe annet ikke er avtalt i tariffavtale, at arbeidstidsordningen er forsvarlig og for øvrig i samsvar med arbeidsmiljølovens krav. Det vises i denne sammenheng blant annet til Arbeidsrettens dom av 3. mars 2014 om arbeidstidsordningen ved Akershus universitetssykehus HF. Arbeidsretten konkluderte med at direktørens vedtak om at alle

sykepleiere skulle arbeide minst hver tredje helg og med adgang til å pålegge inntil tre helger i tillegg, ikke var tariffstridig.

Den enkelte arbeidsplan må som nevnt ligge innenfor lovens og tariffavtalens rammer. Mange arbeidsplaner har et innhold som gjør det nødvendig at arbeidsgiver inngår avtale med tillitsvalgte om unntak fra arbeidsmiljølovens regler om for eksempel gjennomsnittsberegning og/eller redusert hviletid. Dette innebærer at selv om arbeidsplaner i henhold til loven kun skal drøftes, kan behovet for avtale knyttet til elementer i planene bety at utarbeidelse av arbeidsplanene i realiteten også blir til en forhandlingsarena. Arbeidsgiver i den enkelte virksomhet, kommune eller helseforetak, må ta stilling til hvem som skal forhandle og inngå avtalen på vegne av virksomheten. Utstrakt bruk av delegasjon til enhetsledere innebærer at det blir nødvendig å forhandle om tilsvarende mange avtaler om unntak. Det er videre av betydning hvilken varighet avtalene om unntak har.

Arbeidsgiver og tillitsvalgte har ulike roller, men et felles ansvar for at avtaleinngåelse skjer på en ryddig måte. Arbeidsgiver har til syvende og sist ansvaret for at den arbeidsplanen som iverksettes er forsvarlig. Etter § 7-2 bokstav f skal arbeidsmiljøutvalget behandle helse- og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordningen. Dette omfatter blant annet spørsmålet om det er for lite fritid mellom vakter eller om planene har for lange arbeidsperioder.

Dersom partene lokalt ikke blir enige om gjennomsnittsberegning, kan Arbeidstilsynet samtykke til en slik ordning i samsvar med bestemmelsen i § 10-5 tredje ledd. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

Utvalget erfarer at partene har ulikt syn på hvorvidt dagens praksis for etablering av arbeidsplaner er problematisk.

KS og Spekter har pekt på at i helse- og omsorgssektoren har bemanningen i helgene utviklet seg til å bli et problemområde, som følge av utfordringer knyttet til å få inngått avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, som sikrer nødvendige arbeidsplaner. *Utvalget* har også fått innspill fra arbeidsgiversiden på at utfordringene rundt utarbeidelsen av arbeidsplaner vanskeliggjør arbeidet med å redusere deltid. Helgearbeid har stor betydning for muligheten til å tilby heltidsstillinger, og når det legges begrensinger på helgearbeidet, blir arbeidet med å etablere en heltidskultur krevende. *Utvalget* merker seg dette innspillet spesielt sett hen til mandatet, som ber

utvalget vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft og herunder legge til rette for heltid. Samtidig blir det fra helse- og omsorgssektoren påpekt at deltid innebærer en rekke ulemper også for virksomhetene. Det gir redusert kontinuitet i tjenesten og økt bruk av vikarer og innleid arbeidskraft. Fast heltidsansatte gir mer forutsigbarhet, større kontinuitet, bedre kvalitet og mer fornøyde brukere og pårørende. Sterkere tilknytning til arbeidsplassen gir lavere sykefravær og større tilfredshet.

Utvalget oppfatter at arbeidstakersiden mener dagens system for avtaler om unntak fungerer godt. Arbeidstakersiden viser til at arbeidstidsbestemmelsene åpner for stor grad av samvirke mellom lov og avtale og mener dette gir rom for fleksibilitet for begge parter på alle nivåer. Arbeidstakersiden er videre opptatt av at avtalesystemet er viktig for arbeidstakernes medbestemmelse og partenes ansvar. Unio peker på at loven gir de nødvendige mulighetene for fleksibilitet og at reglene stiller krav om fremgangsmåter som sikrer at unntak gjøres etter grundige vurderinger. LO mener eventuelle utfordringer bør løses innenfor gjeldende system.

Arbeidstidsordninger i forbindelse med skift- og turnusarbeid har også vært drøftet i tidligere offentlige utvalg. Blant annet pekte Skift/turnusutvalget på at ufrivillig deltid i stor grad henger sammen med at det i mange virksomheter er vanskelig å kombinere bemanningsbehovene med fulle stillinger for alle som ønsker det.² Utvalget viste til at bemanningsproblemer i helgene var sentralt innen helse- og omsorgssektoren, og at tiltak som ikke griper tak i helgeproblematikken bare i begrenset grad kan bidra til uønsket deltid. Skift/turnusutvalget konkluderte med at:

Etter en samlet vurdering av ulike virkemidler for å få ned deltidsfrekvensen blant turnusarbeidere, mener utvalget at en ikke kan komme utenom en viss økning i helgefrekvensen i mange turnusplaner. I mange tilfeller vil det også være behov for at noen ansatte arbeider hyppigere enn hver tredje helg.

13.4.3 Behov for endring

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

² NOU 2008: 17.

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.

Det er av avgjørende betydning at virksomhetene innenfor lovens rammer og i samarbeid med arbeidstakerne, gis mulighet til å organisere arbeidstiden på en hensiktsmessig måte. God organisering av arbeidstiden er viktig for best mulig å imøtekomme brukernes, kundenes og medarbeidernes behov. Samtidig er det viktig at dette skjer på en hensiktsmessig måte. Ingen av partene er tjent med at det brukes unødig mye tid og ressurser på arbeidstidsplanleggingen.

Et flertall i utvalget, medlemmene Ulltveit-Moe, Børkje, Christiansen, Harborg, Holden, Hægeland og Raaum mener at det er behov for en endring i hvordan samarbeidet om arbeidsplaner fungerer i helse- og omsorgssektoren. De arbeidstidsordninger som krever avtale, er helt ordinære i de aktuelle virksomhetene. Ordningene har vært praktisert i lang tid, og de unntakene som krever avtale, er i stor grad motivert av å gi gode arbeidsplaner for den enkelte arbeidstaker. Behovet for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile gir likevel arbeidstakersiden et forhandlingskort, som i mange tilfeller brukes til å gi arbeidstakerens representanter mulighet til reelt sett å forhandle om utarbeidelse av arbeidsplanene. Dette går ut over den lovfestede ordningen hvor arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte og drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte før iverksettelsen.

Behovet for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile blir benyttet til å stoppe arbeidsplaner som innebærer arbeid noen flere søndager enn hver tredje helg. Dermed blir det vanskeligere for virksomhetene å få dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene. Det fører også til behov for deltidstillinger for å dekke helgevakter.

Flertallet vil peke på at virksomheter i helse- og omsorgssektoren ivaretar viktige samfunnsmessige oppgaver. Konsekvensene av at man eventuelt ikke får etablert nødvendige arbeidsplaner for å dekke driftsmessige behov, går ikke bare utover partene selv, men vil i tillegg kunne gå utover en tredjepart som har begrensede muligheter til å velge andre tjenestetilbydere. Fast ansatte i hele stillinger gjør at brukerne opplever

større forutsigbarhet, kjennskap og kontinuitet, som fremmer trygghet og ro. Når kvalifisert personell i en del tilfeller må erstattes med ufaglærte vikarer i helgene, gir det redusert kvalitet og kontinuitet i tjenestene. *Flertallet* viser også til Produktivitetskomisjonens innstilling, hvor det påpekes at i deler av offentlig sektor er bemanningen på kveldstid og i helger vesentlig lavere enn det som er ønskelig, både ut fra et effektivitets- og brukerperspektiv.³

Problemene med å få dekket helgevakter i helse- og omsorgssektoren, og konsekvensene dette kan ha både for bemanningen i helgene og for omfanget av ufrivillig deltid, har vært kjent i mange år. Dette blir blant annet illustrert ved omtalen av dette i Skift/turnusutvalgets rapport i 2008. Likevel har partene ikke vært i stand til å finne fram til noen løsning på problemet. Etter *flertallets* mening taler dette for at man bør vurdere mindre endringer i loven.

Videre mener *flertallet* generelt at det fremstår som lite hensiktsmessig at ordinære skift- og turnusordninger som må benyttes for ordinær drift i ulike typer virksomheter, forutsetter en avtale. Slike ordninger er normalen for en stor del av arbeidslivet og ivaretar ønsker og behov både hos arbeidstakere, virksomheter og brukere/kunder.

På bakgrunn av dette og de utfordringene i spesielt helse- og omsorgssektoren som er beskrevet ovenfor har *flertallet* drøftet muligheten og ønskeligheten av innføring av enkelte særregler for helse- og omsorgssektoren og/eller for virksomheter med skift- eller turnusarbeid mer generelt.

13.4.4 Særregulering for enkelte sektorer eller for skift- og turnusarbeid?

For enkelte deler av arbeidslivet, som har arbeidsoppgaver av en spesiell karakter, er det behov for særregulering som er tilpasset dette. For en del sektorer eksisterer det derfor egne regler om arbeidstid. Dette gjelder blant annet for petroleumssektoren, politiet, brannvesenet og deler av Forsvaret. Gjennom denne typen særregulering har man søkt å ta høyde for de særegne forholdene som deler av arbeidslivet kjennetegnes av. Dette kan være forhold som knytter seg til arbeidets art eller virksomhetenes samfunnsoppdrag. De sektorene som i dag har egne regler, har relativt få arbeidstakere og/eller representerer virksomheter med en særegen karakter. I tillegg iva-

³ NOU 2015: 1.

retar flere av de unntatte sektorene viktige samfunnskritiske oppgaver.

Særregler for helse- og omsorgssektoren?

Flertallet viser til at det er innen helse- og omsorgssektoren utfordringene knyttet til avtaler om unntak fra arbeidstidsreglene synes størst. I tillegg ivaretar denne sektoren særlig viktige samfunnsmessige, og til dels også samfunnskritiske oppgaver. Det kan dermed få store negative konsekvenser blant annet for kritiske, livsviktige funksjoner dersom det ikke lar seg gjøre å etablere arbeidsplaner som er nødvendige for å dekke driften. Konsekvensene av at man ikke får etablert nødvendige arbeidstidsordninger i helse- og omsorgssektoren går ikke bare utover partene selv, men kan gå utover viktig samspill mellom ulike yrkesgrupper og ha negative konsekvenser for brukere og pasienter.

Helse- og omsorgssektoren favner imidlertid vidt, og omfatter mange typer virksomheter med ulike driftsformer, særtrekk og behov. En del av virksomhetene har utelukkende dagarbeid, mens andre har drift hele døgnet, uka og året. Det er også store forskjeller med hensyn til hvilke type oppgaver disse ulike virksomhetene ivaretar, og også hvor samfunnskritiske de kan anses for å være.

Flertallet viser videre til at helse- og omsorgssektoren er en stor og voksende sektor i samfunnet. Blant annet med tanke på behovet for personell i helse- og omsorgssektoren framover, vil en særregulering kunne være uheldig. Innføring av særregulering for denne sektoren vil i tillegg være et lite treffsikkert virkemiddel som også omfatter mange arbeidstakere som ikke arbeider skift/turnus.

Flertallet viser endelig til at også andre sektorer enn helse- og omsorgssektoren har utstrakt bruk av skift- og turnusarbeid, og dermed også et mulig behov for enkelte særregler.

Flertallet har derfor kommet til at det ikke bør være egne regler om arbeidstid for helse- og omsorgssektoren.

Særregler for skift- og turnusarbeid?

Generelt sett mener *flertallet* at en i størst mulig grad bør unngå særregler for deler av arbeidslivet. Lovens utgangspunkt er at normalrammene gjelder for hele arbeidslivet, og at unntak fra dette avtales mellom partene, eventuelt gis ved dispensasjon fra tilsynene. Dette bidrar til et oversikkelig og tilgjengelig regelverk, og det bidrar til likebe-

handling av arbeidstakere i ulike deler av arbeidslivet.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dagens regler i tilstrekkelig grad tar høyde for det som faktisk er normalen i den delen av arbeidslivet hvor arbeidets art krever skift- og turnusordninger. *Flertallet* viser i den sammenheng til at det i arbeidslivet for øvrig stort sett er mulig å ha vanlig drift med utgangspunkt i lovens hovedregler, men for virksomheter med skift- og turnusordninger ville dette gi en lite hensiktsmessig drift både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Forskjellene i driftsbehovet taler derfor etter *flertallets* syn for at det er behov for enkelte særregler for skift- og turnusarbeid. *Flertallet* vil i denne sammenheng peke på at loven allerede inneholder enkelte særregler for skift- og turnusarbeid, ved at den alminnelige arbeidstiden for slikt arbeid er kortere enn for annet arbeid.

Flertallet mener at det ikke er ønskelig å gjøre generelle endringer i regelverket for å avhjelpe utfordringer som spesifikt gjelder i virksomheter med skift- og turnusarbeid. Dette vil kunne gi mange uønskede og utilsiktede konsekvenser.

På bakgrunn av dette mener derfor *flertallet* at ytterligere særregler i loven for skift- og turnusarbeid kan være en hensiktsmessig løsning på utfordringene med å etablere gode arbeidstidsordninger i helse- og omsorgssektoren.

Det blir i den forbindelse et viktig spørsmål hva som skal defineres som skift- og turnusarbeid og som skal falle innenfor særreglenes område. *Flertallet* antar at en hensiktsmessig løsning vil være å ta utgangspunkt i de grupper som er definert i § 10-4 om kortere arbeidstid for ulike skift- og turnusordninger, men dette må utredes nærmere før en eventuell lovendring.

13.4.5 Endringer i arbeidsgivers mulighet til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden og forkorte daglig arbeidsfri for skift- og turnusordninger

Arbeidsgivers rett til å organisere arbeidstiden er en viktig del av dennes styringsrett. Den representerer en vesentlig forutsetning for å kunne organisere virksomhetens drift på en hensiktsmessig, effektiv og lønnsom måte. I tillegg er den av betydning for å kunne imøtekomme brukernes og kundenes behov. *Flertallet* mener at dette er forhold som også må reflekteres i utformingen av arbeidstidsbestemmelsene.

Flertallet mener at de endringene i arbeidstidsbestemmelsene som Stortinget nylig har vedtatt, ivaretar en del av det behovet for større fleksi-

bilitet som arbeidsgiversiden har etterlyst.⁴ Reglene har ikke virket lenge nok til at det kan sies noe klart om effekten. Men *flertallet* vil peke på at det etter endringene fortsatt er behov for avtaler om gjennomsnittsberegning og kortere daglig arbeidsfri for å kunne gjennomføre ordinære turnuser. Dette taler for at endringene neppe vil løse problemene knyttet til arbeidstidsordninger i helse- og omsorgssektoren. *Flertallet* vil i denne forbindelse peke på at Fafos rapport om brudd på arbeidstidsbestemmelsene dessuten indikerer at adgangen til å avtale unntak fra arbeidstidsbestemmelsene ikke benyttes fullt ut, se nærmere om dette i kapittel 8 og 11.⁵

Som nevnt er det særlig rammene for gjennomsnittsberegning og daglig arbeidsfri som synes å være til hinder for at arbeidsgiver kan sette opp ordinære skift- og turnusordninger uten avtale. Ved å endre lovens rammer i retning av at arbeidsgiver i noe større grad enn i dag kan styre arbeidstidens lengde og plassering i begrensede perioder, vil det kunne løse mange av utfordringene knyttet til fastsettelsen av ordinære skift- og turnusplaner.

Det er på det rene at forslag som gir arbeidsgiver mulighet til å fastsette arbeidstidsordninger som i dag krever avtale, vil innebære en forskyving av makt fra arbeidstakerne til arbeidsgiver. *Flertallet* peker imidlertid på at en utvidelse av arbeidsgivers styringsrett med hensyn til gjennomsnittsberegning og forkorting av daglig arbeidsfri ikke innebærer en utvidelse av de ytre rammene for arbeidstiden. Disse ligger fast. Arbeidsgiver vil imidlertid få en noe utvidet styring med hensyn til konsentrasjon og fordeling av arbeidstiden.

I lys av de utfordringene som foreligger knyttet til inngåelse av lokale avtaler i enkelte virksomheter, og at dette er utfordringer som har vært kjent i mange år uten å ha funnet sin løsning, er det etter *flertallets* syn grunn til å vurdere nærmere lovens regler om gjennomsnittsberegning og forkorting av den daglige arbeidsfri perioden for skift- og turnusordninger.

Ved den videre vurderingen har *flertallet* lagt stor vekt på at arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid primært skal sikre arbeidstakerne vern. Utforming av unntak fra hovedreglene vil i imidlertid måtte bygge på en avveining av flere ulike hensyn. 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. En samfunnsmessig vurdering må derfor bygge på en vektlegging av interessene til ulike grupper.

Flertallet legger videre vekt på at deres forslag til endringer ikke rokker ved arbeidstakersidens lovfestede rett til medvirkning ved utarbeidelse og drøfting av arbeidsplaner. *Flertallet* understreker viktigheten av at arbeidsgiver legger til rette for reell medvirkning og søker å involvere den enkelte arbeidstaker og de tillitsvalgte for å sikre at det etableres gode arbeidsplaner.

Flertallet merker seg at nasjonale og internasjonale undersøkelser indikerer at dagens situasjon preges av at den enkelte arbeidstaker i norsk helse- og omsorgssektor opplever å mangle innflytelse over egen arbeidstid. SSBs arbeidskraftsunndersøkelse viser at arbeidstakerne innen helse- og omsorgssektoren i mindre grad enn i andre sektorer opplever at de kan påvirke egen arbeidssituasjon. En internasjonal undersøkelse av helsepersonells arbeidsmiljø⁶ viser at mens norsk helsepersonell er på topp hva angår jobbtilfredshet og i mindre grad er utsatt for anstrengelser og belastninger enn i andre land, er de blant de som oppgir å ha relativt sett minst innflytelse på turnus/vaktplaner. *Flertallets* inntrykk er at utfordringene knyttet til avtaleinngåelse fører til at arbeidsgiverressurser som ellers kunne vært brukt til å forbedre den enkelte arbeidstakers medvirkning, i noen tilfeller heller går med til å takle utfordringene knyttet til inngåelse av avtaler påkrevd for å få arbeidsplaner på plass.

For vurderinger av de samlede effektene av *flertallets* forslag er det viktig om det finnes mekanismer eller tiltak som kan kompensere dem som eventuelt taper på regelendringer. Konkret kan endringer i regulering av skift- og turnusarbeid som eventuelt fører til velferdstap for ansatte kompenseres ved høyere lønn. Det er imidlertid større bekymring knyttet til mulige effekter på helse ettersom de vanskeligere lar seg definere og motvirke. *Flertallet* vil derfor understreke at et viktig utgangspunkt har vært at endringer i regelverket ikke skal gå lenger enn det som er tilstrekkelig for å etablere og organisere ordinære skift- og turnusordninger, spesielt i helse- og omsorgssektoren. *Flertallet* vil videre understreke at det ikke legges

⁴ Se boks 3.4.

⁵ Andersen, R.K., K. Jesnes og K. Nergaard (2015): Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene, Fafo-rapport 2015:47.

⁶ Stordeur, S (2003, Oct. 7): Working Conditions and Health among the Nursing Professions in Europe, presentation of NEXT-study in Brussels, Belgium.

til rette for andre ordninger enn de som i dag allerede praktiseres i denne sektoren.

Endring av reglene om gjennomsnittsberegning for skift/turnus

Flertallet viser til gjennomgangen av reglene om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden under punkt 13.2.

I Norge har vi generelt en høyere arbeidsmiljøstandard og et bedre utviklet partssamarbeid enn i mange EU-land. Dette kan henge sammen med at vi har et lovverk og et samarbeidsklima som legger opp til et sterkere vern enn minimumskravene i arbeidstidsdirektivet og som i vesentlig grad beror på avtaler mellom partene. Dette innebærer imidlertid noe strammere rammer i lovverket sammenlignet med direktivet og utfordringer innen for eksempel helse- og omsorgssektoren, hvor ordinære skift- og turnusordninger krever avtale om unntak.

Flertallet anser det ikke nødvendigvis ønskelig å utnytte direktivets muligheter for unntak fra hovedreglene fullt ut. *Flertallet* har imidlertid merket seg at det i Sverige er regler som gir arbeidsgiver vesentlig større handlingsrom for å gjennomsnittsberegne arbeidstiden enn i Norge.

I Sverige er den alminnelige arbeidstiden, som i Norge, 40 timer per uke. Når det er nødvendig med hensyn til arbeidets natur eller arbeidsforholdene for øvrig, kan imidlertid arbeidstiden i Sverige gjennomsnittsberegnes over en periode på maksimalt fire uker.⁷ Dette gir arbeidsgiver adgang til å konsentrere arbeidstiden i perioder. Grensen for hvor mye som kan jobbes i en enkelt uke er bare begrenset av kravene til daglig og ukentlig arbeidsfri.

Flertallet finner også grunn til å nevne at det i dansk lovgivning ikke er regler som begrenser daglig og ukentlig alminnelige arbeidstid og dermed heller ingen grenser for gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden. Begrensningene ligger i bestemmelser om daglig og ukentlig hvile og grensen for samlet arbeidstid (alminnelig arbeidstid pluss overtid). Den samlede arbeidstiden skal være maks 48 timer per uke i snitt over en periode på fire måneder. Arbeidstiden i Danmark er i stor grad regulert i tariffavtaler.

Flertallet mener at det for skift- og turnusarbeid bør gjøres endringer i regelverket som i noe større grad enn i dag gjør det mulig for arbeidsgiver å gjennomsnittsberegne arbeidstiden uten at det er nødvendig med avtale. Arbeidsgivers mulig-

het for gjennomsnittsberegning bør likevel være klart snevrere enn det som er tilfelle dersom man benytter avtaleadangen i loven. *Flertallet* understreker at den løsningen som foreslås i begrenset grad benytter det handlingsrommet som ligger i arbeidstidsdirektivet, og reglene vil dermed fortsatt være betydelig strengere enn dansk lov.

En endring av arbeidsgivers rammer kan tenkes gjennomført på ulike måter. *Flertallet* vurderer at en hensiktsmessig løsning kan være at arbeidsgiver i forbindelse med skift- og turnusarbeid, uten avtale med arbeidstaker eller tillitsvalgte, kan bestemme følgende om den alminnelige arbeidstiden og gjennomsnittsberegning av denne:

- Den daglige alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige ti timer i løpet av 24 timer.
- Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige 48 timer i en enkelt uke.
- Den alminnelige arbeidstiden skal i løpet av et periode på høyst fire uker i gjennomsnitt ikke bli lenger enn det som følger av reglene i § 10-4 (det vil si 38 og 36 timer per uke for ulike skift- og turnusordninger).

Forslaget innebærer at rammene for hva arbeidsgiver kan fastsette uten avtale er mer begrenset enn rammene for hva som kan avtales. Mens maksimal lengde på daglig arbeidstid er den samme som for individuell avtale, er den maksimale ukentlige alminnelig arbeidstid to timer kortere. Forslaget om å sette perioden for gjennomsnittsberegning til fire uker innebærer en klar begrensning sammenlignet med hva som i dag kan avtales ved individuell avtale. En såpass kort periode som fire uker vil i betydelig grad redusere muligheten til å konsentrere arbeidstiden over tid, og dermed ivareta vernehensyn. *Flertallet* vil presisere at forslaget om grensen på fire uker ikke regulerer hvor mange uker en arbeidsplan kan dekke, så lenge grensen for den alminnelige arbeidstiden for hver fireukersperiode overholdes.

Flertallets forslag vil gjøre det mulig å fastsette ordinære skift- og turnusordninger uten avtale når dette er nødvendig. Behovet for avtale blir dermed mindre effektivt som forhandlingskort, og vil derfor i mindre grad kunne brukes til å begrense omfanget av søndagsarbeid. Det vil gjøre det lettere for virksomhetene å sikre tilstrekkelig bemanning i helgene.

Flertallet vil likevel framheve at avtale med arbeidstakersiden vil gi videre rammer for gjennomsnittsberegning. Avtaleveien vil derfor fortsatt være mer attraktiv for arbeidsgiver. Etter *flertallets* mening vil dette sikre at avtale om gjennom-

⁷ Arbetstidslagen (1982:673) § 5.

Tabell 13.1

Dag	Man	Tirs	Ons	Tors	Fre	Lør	Søn
Timer per dag	10	10	10	10	8	0	0

Tabell 13.2

Uke	1	2	3	4	5	6	7	8
Timer per uke	8	48	48	48	48	48	48	8

snittsberegning i all hovedsak fortsatt vil ligge til grunn for arbeidsplanene. Dette sikrer medvirkning fra arbeidstakersiden.

Tabell 13.1 og 13.2 gir eksempler på mulig maksimal konsentrasjon av arbeidstiden per dag og per uke ved et forslag om maksimumsgrensener for alminnelig arbeidstid (det vil si ikke med tillegg av overtid) på 10 timer per dag, maksimalt 48 timer i en enkelt uke og ikke mer enn 38 timer i gjennomsnitt i løpet av fire uker. Eksempelet med en alminnelig arbeidstid på 38 timer er valgt fordi dette er vanlig lovfestet arbeidsuke for de fleste i skift- og turnusordninger.

Endring av reglene om unntak fra den daglige arbeidsfrie perioden for skift/turnus

I henhold til § 10-8 første ledd skal arbeidstaker ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Det kan inngås avtale med tillitsvalgte i virksomheter bundet av tariffavtale om unntak fra dette, men i hovedsak ikke kortere enn 8 timer i løpet av 24 timer. For å kunne benytte en ordinær skift- og turnusordning i helse- og omsorgssektoren kreves det normalt slik avtale.

Lovens hovedregel om 11 timer daglig arbeidsfri er på linje med hovedregelen i direktivet. Direktivet åpner imidlertid for flere muligheter for unntak enn det som er gjennomført i arbeidsmiljøloven. Direktivet åpner for at det ved lov eller forskrift kan fastsettes kortere daglig hvile for enkelte sektorer/typer av virksomhet, situasjoner og aktiviteter, jf. artikkel 17 nr. 3 og 4. Enkelte av unntakene i direktivet knytter seg eksplisitt til skiftarbeid. Videre er ulike helse- og omsorgsinstitusjoner blant de eksempler som nevnes for sektorer/virksomheter hvor det åpnes for unntak. Når det gjelder muligheten for unntak etter direktivets artikkel 17 nr. 3 og 4 er denne benyttet i begrenset omfang i norsk rett, for eksempel ved at Arbeidstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsordninger som innebærer kortere daglig arbeidsfri når det er lang avstand mellom arbeidsstedet og arbeidstakers bosted, og for

helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter, jf. § 10-12 sjette og sjuende ledd.

Som det fremgår av boks 13.2 og 13.3, er det vanlig at skift- og turnusordninger har forkortet arbeidsfri mellom enkelte skift/vakter, for eksempel i forbindelse med overgang fra kveldsskift/-vakt til dagskift/-vakt. *Flertallet* mener det er hensiktsmessig å benytte den unntaksadgangen som ligger i direktivet i noe større grad enn i dag, og vil derfor foreslå å åpne for at arbeidsgiver kan fastsette kortere hvile i en skift- eller turnusordning.

Prosessen i forkant vil være annerledes når det inngås en avtale om dette, enn om arbeidsgiver ensidig skal kunne bestemme en slik forkorting. *Flertallet* vil derfor bemerke at det uansett vil påhvile arbeidsgiver et ansvar for å legge til rette for arbeids- og arbeidsmiljøforhold som bidrar til at et eventuelt økt risikopotensiale ikke realiseres. Det er arbeidsgiver som fullt ut bærer ansvaret for at det legges til rette for et forsvarlig arbeidsmiljø. Det må også være arbeidsgivers ansvar å vurdere forutsetningene for de rammene en legger til grunn for arbeidstiden i virksomheten. *Flertallet* anser det som viktig at virksomheten kan dokumentere vurdering av risikoen den enkelte arbeidsplan innebærer.

Direktivet setter ingen konkret grense for hvor mye den daglige hvilen kan forkortes. Begrensningen i så måte er direktivets krav om at arbeidstakerne skal sikres tilsvarende kompensende hvile, eventuelt annet passende vern. *Flertallet* finner derfor grunn til å knytte noen generelle bemerkninger til risikoen for skadelige helsevirkninger og feilhandlinger i forbindelse med forkorting av hvilen.

Det finnes solid kunnskap om arbeidstidsordninger og risiko for skadelige helsevirkninger og for feilhandlinger, skader og ulykker. Like fullt er det vanskelig ut i fra denne forskningen å fastsette absolutte grenser for når risikoen blir for stor eller u håndterbar. Dette skyldes blant annet at betydningen av arbeidstid både kan forverres og modereres i et samspill av faktorer på individ-, samfunns- og virksomhetsnivå. Men tendensen til økt risiko for negative helsevirkninger er tydeligere med økende omfang av lang arbeidstid, nattarbeid og skift- og turnusarbeid.

Kortere hviletid innebærer generelt økt helse- og risiko. Virkningen avhenger av mange elementer, herunder hva risikonivået var før endringen og hvor stor endringen er. En endring vil også kunne modereres av eksempelvis gode arbeids-, arbeidsorganiserings- og arbeidsmiljøforhold. Enhver

endring som innebærer en potensielt forhøyet risiko og de ulemper dette vil kunne medføre, må sees i sammenheng med gevinstene av endringsforslaget.

Flertallet er i utgangspunktet positive til at det norske regelverket i enkelte sammenhenger har et strengere vern enn det direktivet åpner for. Arbeidslivet i Norge er velutviklet, godt organisert og effektivt sammenlignet med de fleste land, og legger altoverveiende godt til rette for effektive arbeidsprosesser og gode arbeidsforhold i god balanse med privat- og familieliv. Arbeidsstyrkens sammensetning, med både høy yrkesdeltakelse og høy kvinneandel sammenlignet med de fleste andre land, tyder på et velfungerende arbeidsliv og at regelverket bidrar til dette.

Like fullt kan det være grunn til å vurdere om virksomhetene har behov for større fleksibilitet i noen sammenhenger. En endring kan være aktuell, dersom en noe økt risiko vurderes som håndterbar og forsvarlig, dersom modererende og forebyggende forhold potensielt er realiserbare og positive effekter av tiltaket oppveier for en moderat risikøkning.

Flertallet viser til at redusert hvile ikke er ideelt. Hvor stort unntak fra dagens krav til 11 timer daglig hvile som skal tillates må derfor vurderes nøye, både når det gjelder om risikonivået er akseptabelt og om de ulemper en risikøkning måtte medføre kan forsvares sett opp mot gevinstpotensialet.

Flertallet viser til at dersom arbeidstaker unntas fra kravet til 11 timers daglig arbeidsfri, skal han/hun etter direktivet sikres tilsvarende kompensierende hvile, eventuelt annet passende vern, for å unngå uheldige virkninger av forkortet arbeidsfri. *Flertallet* vil imidlertid understreke at de skift- og turnusordninger som *flertallet* med sitt forslag ønsker å legge til rette for, ikke avviker fra dagens ordinære skift- og turnusordninger. Dette tilsier at det ikke er grunnlag for å forvente noen markant, om noen, risikøkning.

Endringer i rammene for daglig arbeidsfri kan gjøres på flere måter. I en avveining mellom ulike alternativer, hvor både hensynet til virksomhetenes behov og hva som er best for arbeidstakerne ut fra et helse- og sikkerhetsmessig perspektiv er viktig, mener *flertallet* at sistnevnte bør veie tungt.

Det er ulike alternativer som kan være aktuelle, for eksempel en forkortelse til åtte eller ni timer. For arbeidstakerne kan imidlertid skillet mellom en forkortelse på åtte eller ni timer være av helsemessig betydning. Dersom det tas høyde for at arbeidstaker blant annet bruker noe tid både på å komme seg hjem etter arbeid, og så på å

komme tilbake igjen etter hvilen, vil tiden som står igjen til søvn i mange tilfeller være om lag seks timer dersom hvilen forkortes til åtte timer. Fra et helsemessig perspektiv vil derfor en hviletid på minst ni timer være å foretrekke, ettersom det vil gi arbeidstaker lenger tid til restitusjon og hvile mellom to arbeidsøkter.

Ut fra eksemplene på hvordan ordinære skift- og turnusordninger ofte legges opp, kan det dessuten se ut som at en mulighet for daglig arbeidsfri periode på ni timer langt på vei vil ivareta virksomhetenes behov. *Flertallet* foreslår på bakgrunn av dette at arbeidsgiver i virksomhet med skift- eller turnusordning kan bestemme at den daglige arbeidsfrie perioden kan settes ned til ni timer, men at det settes et tak på antall tilfeller av kortere hvile for den enkelte arbeidstaker i løpet av en gitt periode.

Om konsekvenser av forslagene

Flertallet oppfatter at det eksisterer utfordringer knyttet til å få etablert ordinære skift- og turnusordninger, spesielt i helse- og omsorgssektoren. Som påpekt over fører behovet for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile til at arbeidsplaner som innebærer hyppigere søndagsarbeid enn hver tredje helg blir stoppet.

Flertallets forslag vil innebære at de fleste ordinære turnusplaner i helse- og omsorgssektoren kan gjennomføres innenfor de rammer som arbeidsgiver ensidig kan fastsette. Arbeidsplanene skal drøftes med tillitsvalgte, men den endelige beslutning tas av arbeidsgiver. Dette vil gjøre det mulig for arbeidsgivere å fastsette arbeidsplaner med noe hyppigere søndagsarbeid enn det som er tilfelle i dag, noe som vil bidra til å dekke behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene. For lav bemanning i helgene gir et dårligere tilbud til brukerne og en ekstra belastning for de arbeidstakerne som er på jobb. *Flertallets* forslag innebærer at det vil bli mindre behov for deltidsstillinger for å dekke helgevakter. Dette vil gi mulighet til flere heltidsstillinger og dermed bedre fagmiljø, og mindre omfang av uønsket deltid.

Flertallet vil peke på at arbeidstidsordninger som innebærer gjennomsnittsberegning og forkorting av daglig hvile, allerede i dag benyttes i stor utstrekning i helse- og omsorgssektoren. Dersom arbeidsgiver i større grad skal kunne fastsette slike ordninger på eget initiativ, vil det pålegge arbeidsgiver et særlig ansvar for å ta hensyn til helse- og velferdsperspektiver. *Flertallet* vil understreke at i henhold til loven skal arbeidsplanene uansett utarbeides i samarbeid med og drøf-

tes med arbeidstakernes tillitsvalgte, noe som sikrer innflytelse fra arbeidstakersiden i utformingen av skift- og turnusplanene.

Flertallet vil videre peke på at de foreslåtte rammene for gjennomsnittsberegning fastsatt av arbeidsgiver er strammere enn rammene som gjelder ved individuell og lokal avtale. Dette innebærer at arbeidsgiver fortsatt har et klart motiv for å oppnå en avtale med arbeidstakersiden. *Flertallet* mener derfor gjennomsnittsberegning i all hovedsak fortsatt vil skje gjennom avtale mellom partene.

Totalrammene for alminnelig arbeidstid eller daglig arbeidsfri foreslås ikke endret. Den relativt korte gjennomsnittsberegningsperioden på fire uker som foreslås vil dessuten begrense muligheten til store variasjoner i arbeidstid over tid. Til sammenligning åpner dagens lovgivning for betydelig videre rammer for gjennomsnittsberegning ved individuell avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved slik avtale må gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid ikke overstige 48 timer over en periode på åtte uker.

Flertallets forslag gjelder ikke bare helse- og omsorgssektoren, men virksomheter med skift- og turnusordninger generelt. Det er noe usikkert hvilken betydning forslagene vil ha på skift- og turnusordninger i andre sektorer. Ved utarbeiding av eventuelle lovendringer er det derfor viktig med grundig vurdering av hvilke typer av skift- og turnusordninger som skal omfattes av særreglene.

Flertallet viser til at organiseringen av arbeidstiden er regulert i mange tariffavtaler for virksomheter som har skift- og turnusordninger. Selv om *flertallets* forslag åpner for at arbeidsgiver i noen grad kan bestemme gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og kortere daglig arbeidsfri periode, er *flertallets* forslag ikke til hinder for at tariffavtalene kan inneholde bestemmelser som begrenser arbeidsgivers muligheter etter forslagene.

Flertallets forslag – oppsummering

I skift- og turnusarbeid er det behov for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile for å gjennomføre helt ordinære arbeidstidsordninger. I helse- og omsorgssektoren blir behovet for avtale benyttet til å stoppe arbeidsplaner som innebærer noe hyppigere søndagsarbeid enn hver tredje helg. Dermed blir det vanskeligere for virksomhetene å få dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene. For lav bemanning i helgene gir et dårligere tilbud til brukerne og en

ekstra belastning for de arbeidstakerne som er på jobb.

Helgeproblematikken i helse- og omsorgssektoren har vært kjent og omtalt i mange år, men partene har likevel ikke greid å finne en løsning. Etter *flertallets* mening taler dette for noen mindre endringer i loven. *Flertallet* legger vekt på at deres forslag til endringer ikke røkkes ved arbeidstakersidens lovfestede rett til medvirkning ved utarbeidelse og drøfting av arbeidsplaner. *Flertallet* understreker viktigheten av at arbeidsgiver legger til rette for reell medvirkning og søker å involvere den enkelte arbeidstaker og de tillitsvalgte for å sikre at det etableres gode arbeidsplaner.

Flertallets forslag innebærer at det vil bli mindre behov for deltidsstillinger for å dekke helgevakter. Dette vil gi mulighet til flere heltidsstillinger og dermed bedre fagmiljø, og mindre omfang av ufrivillig deltid.

Flertallet foreslår at det lages følgende særregler for virksomheter med skift- og turnusarbeid:

- Arbeidsgiver kan gjennomsnittsberegne arbeidstiden. Arbeidsgiver kan forlenge arbeidstiden opp til ti timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager. Over en periode på fire uker må den alminnelige arbeidstid i gjennomsnitt ikke bli lenger enn foreskrevet i § 10-4 (det vil si 38 og 36 timer per uke for ulike skift- og turnusordninger).
- Arbeidsgiver kan fastsette at den daglige arbeidsfri perioden settes til 9 timer. Det settes et tak på antall tilfeller av kortere hvile for den enkelte arbeidstaker i løpet av en gitt periode.

Flertallet understreker at de foreslåtte rammene for gjennomsnittsberegning og forkortet hvile fastsatt av arbeidsgiver er strammere enn rammene som gjelder ved individuell og lokal avtale. Dermed har arbeidsgiver fortsatt et klart motiv for å oppnå en avtale med arbeidstakersiden. Grunnlaget for gjennomsnittsberegning og forkortet hvile vil derfor, i all hovedsak, fortsatt legges i avtaler mellom partene.

Dissens

Utvalgets mindretall, medlemmene Alsos, Borge-rud, Brandth og Molander mener at bestemmelser om arbeidstidstid er av stor betydning for den enkelte arbeidstaker og for virksomhetene. Både EUs arbeidstidsdirektiv og arbeidsmiljøloven setter derfor skranker for hvor mye og når det kan arbeides. Begrensningene er begrunnet i hensynet til arbeidstakerens helse og velferd.

Det er godt dokumentert at spesielt skiftarbeid, nattarbeid og lange arbeidsdager på gruppenivå over tid bidrar til økt risiko for en rekke helseskader og økt risiko for feilhandlinger, skader og ulykker. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og hviletid er en del av dette bildet. Arbeidstiden eller arbeidstidsordningen i seg selv er ikke en uavhengig størrelse, og i hvilken grad et slikt risikopotensiale vil kunne realiseres må sees i forhold til arbeidstakernes arbeidsinnhold og arbeidsmiljøforhold. Det er for eksempel solid vitenskapelig konsensus om at muligheter for medbestemmelse og for å kunne påvirke egen arbeidssituasjon generelt er av de mest forebyggende arbeidsmiljøfaktorene. Således vil slike forhold også ha betydning for risikonivået knyttet til arbeidstidsordninger.

Internasjonale sammenligninger viser at norske arbeidstakere scorer på topp i Europa på tidspress og høye jobbkrev generelt, og at andelen arbeidstakere med skift/turnus- og nattarbeid er godt over EU-gjennomsnittet. På den annen side bidrar generelt gode arbeidsmiljøvilkår i Norge, med spesielt stor grad av muligheter for kontroll over eget arbeid og medvirkning, sannsynligvis i modererende retning. Det er imidlertid store forskjeller mellom bransjer og yrkesgrupper når det gjelder slike potensielt modererende forhold.

De endringer utvalgets flertall foreslår knyttet til gjennomsnittsberegning og hviletid for skift- og turnusarbeid er i all hovedsak begrunnet ut i fra særskilte behov i helse- og omsorgssektoren. Det er godt dokumentert, blant annet gjennom SSBs levekårsundersøkelser, at ansatte i denne sektoren er blant de arbeidstakere i Norge som scorer høyest på en rekke negative arbeidsmiljøforhold, blant annet lav kontroll over egen arbeidssituasjon, høye jobbkrev, emosjonelle krav, rollekonflikt, lav lederstøtte og ubalanse mellom innsats og belønning. Ansatte i denne sektoren er også blant de med høyest sykefravær og høyest andel arbeidsrelatert sykefravær.

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.

Mindretallet vil peke på at de sentrale tariffpartene i fellesskap har et særlig ansvar for å sørge for å løse de utfordringene som er knyttet til skift- og turnusordninger i helse- og omsorgssektoren. Etter det opplyste er uenigheten i første rekke knyttet til hyppigheten av arbeid på søn- og helgedager. Det er bekymringsfullt at tariffpartene vurderer den faktiske situasjonen så forskjellig som det de tilsynelatende gjør. Dette gjelder særlig fordi helse- og omsorgssektoren har som samfunnsoppdrag å sørge for at brukerne og pasientene får nødvendig helsehjelp til rett tid, alle uke dager og hele døgnet. Særlige utfordringer innen en sektor bør fortrinnsvis løses av tariffpartene. Det har vi lang tradisjon for i Norge.

Også partene lokalt ved det enkelte helseforetak og i den enkelte kommune har et betydelig ansvar for å samarbeide om arbeidstidsordninger og arbeidsplaner. Det legges til grunn at både arbeidsgiverne og tillitsvalgte tilstreber å etablere arbeidsplaner som ikke rammer pasienter og brukere av helse- og omsorgstjenester.

Ingen av partene er tjent med at det brukes unødig mye tid og ressurser på arbeidstidsplanleggingen. Medbestemmelse og medvirkning skal utøves effektivt og rasjonelt og være tilpasset kommunenes og helseforetakenes organisering. Arbeidet med arbeidsplanlegging forutsetter god ledelse, systematisk arbeid og gode systemer. Helseforetakene og kommunene må derfor kontinuerlig ha fokus på å forbedre arbeidet med arbeidstidsplanlegging. Samtidig må arbeidsgiver legge til rette for reell medvirkning fra de tillitsvalgtes side for å sikre at det etableres gode arbeidstidsordninger og turnusplaner. Dette er sentralt blant annet fordi lengden av arbeidsperiodene, arbeidets fordeling over tid og arbeidets plassering er av stor betydning for arbeidstakernes helse og velferd. Twister om arbeid og fritid i forbindelse med helger og høytider må håndteres i tråd med de til enhver tid gjeldende tariffavtaler. Dersom partene lokalt ikke lykkes med å etablere gode arbeidstidsordninger og arbeidsplaner, vil dette kunne ha negative effekter på mulighetene for å rekruttere og beholde medarbeidere.

Utfordringer knyttet til inngåelse av avtaler om unntak fra arbeidstidsreguleringen i helse- og omsorgssektoren, er i seg selv ikke et tilstrekkelig argument for å endre lovens system. En lovendring vil omfatte alle bransjer, og hovedvekten av skift- og turnusarbeid skjer i andre bransjer enn i helse- og omsorgssektoren. Arbeidsmiljølovens regler om gjennomsnittsberegning og hviletid gjelder for arbeidstakere i alle sektorer, i ulike stillinger og i ulike livsfaser. Avtaleinngåelser vil

på generelt grunnlag sikre at lokale forhold, inkludert arbeidsmiljø, blir vurdert og vektlagt.

Det er i stor grad enighet om at gjennomsnittsberegning av arbeidstid er et godt egnet virkemiddel for å sikre at arbeidsmiljøloven kan tilpasses arbeidslivets ulike og skiftende behov. Ordningen gjør det mulig å ivareta både hensynet til arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd og virksomhetenes behov for en rasjonell drift. Ordningen med gjennomsnittsberegning har derfor lang tradisjon i norsk arbeidsliv, og partene klarer i all hovedsak å finne løsninger som ivaretar de kryssende hensynene.

Det fremgår av Fafos rapport om omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidsavtaler at det gjennomgående ikke er store problemer knyttet til inngåelse av lokale avtaler om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.⁸ Dette gjelder selv om partene i utgangspunktet har motstridende interesser og fremmer disse.

Bestemmelsene om alminnelig arbeidstid, gjennomsnittsberegning og overtid må ses i sammenheng. En ensidig adgang for arbeidsgiver til å pålegge gjennomsnittsberegning, vil kunne redusere overtidskostnadene i virksomheter hvor noe annet ikke følger av tariffavtale. Arbeidsgivers bruk av gjennomsnittsberegning av arbeidstiden vil derfor etter all sannsynlighet øke. Motstykket er at de berørte arbeidstakerne i større grad enn tidligere må finne seg i gjennomsnittsberegning/ubekvem arbeidstid og arbeide uten overtidskom-

pensasjon med mindre noe annet er avtalt. En utvidet bruk av gjennomsnittsberegning istedenfor overtid, vil også begrense ansattes muligheter til å bli fritatt fra arbeid på grunn av helsemessige eller vektige sosiale grunner.

Både etter arbeidsmiljøloven og EUs arbeidstidsdirektiv skal arbeidstaker sikres minimum 11 timers sammenhengende hvile i løpet av 24 timer. Unntaksadgangen i direktivets artikkel 17 forutsetter at arbeidstakeren sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller dersom det ikke er mulig, annet passende vern. Hvileperioden bør bare unntaksvis kunne forkortes. I den grad dette gjøres bør forkortingen 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.

Lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2015, innebærer en betydelig utvidelse av adgangen til å gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden. I høringsrunden advarte både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet mot en slik endring ut i fra vernehensyn. En ny ordning som innebærer at arbeidsgiver ensidig skal kunne redusere hviletiden for skift- og turnusarbeidere og øke rammene for gjennomsnittsberegning, vil bidra til ytterligere risiko.

Mindretallet anbefaler at det innhentes erfaringer om tilsiktede og utilsiktede virkninger av de nylig vedtatte lovendringen når disse har virket en tid, og at de særlige utfordringene i helse- og omsorgssektoren i første rekke søkes løst i samarbeid med tariffpartene.

⁸ Seip, Å.A., R.K. Andersen, K. Nergaard og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid og fleksibilitet. Omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidsavtaler, Faforapport 2013:46.

Kapittel 14

Medleverordninger

14.1 Innledning

Enkelte behandlings- og omsorgsinstitusjoner har oppgaver som enten krever at de ansatte er tilstede kontinuerlig i lengre perioder eller hvor det er sterkt ønskelig ut ifra brukernes behov for omsorg eller behandlingsopplegg. Beboere ved institusjonene vil med en slik ordning forholde seg til samme omsorgsperson gjennom døgnet, og opplever på den måten mer kontinuitet, stabil voksenkontakt, færre avbrudd og personalskifter – noe som kan være viktig for omsorgs- eller behandlingstilbudet. I dette kapitlet drøfter *utvalget* hvordan dette er regulert i dag, og om det er behov for endringer i denne reguleringen.

Den såkalte medleverforskriften ble fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet i juni 2005 og åpner for vidtgående unntak fra lovens alminnelige arbeidstidregler for institusjoner som gir omsorg eller behandling til personer med rus- eller atferdsproblemer.¹

Utvalget mener det bør vurderes hvorvidt det er behov for å gjøre medleverforskriften til en permanent ordning, idet dagens forskrift er midlertidig. Videre mener *utvalget* at det må vurderes om det er behov for å endre dagens regulering til å gjelde flere institusjoner og driftsenheter med samme type brukerbehov.

Utvalget mener at selv om medleverforskriften ikke berører mange arbeidstakere, er unntakene fra lovens hovedregel så omfattende at det også vil være hensiktsmessig å vurdere de rammene som forskriften angir for slike ordninger.

14.2 Medleverforskriften

14.2.1 Formål

Arbeids- og sosialdepartementet fastsatte i juni 2005 medleverforskriften. Forskriften gjelder for arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at

arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver for personer med rus- eller atferdsproblemer.

Forskriften fastsetter vidtgående unntak fra lovens alminnelige arbeidstidregler for å gjøre det mulig å praktisere arbeidstidsordninger der arbeidstaker er tilgjengelig på arbeidsplassen i lange sammenhengende perioder. Det har vært et premiss for forskriften at arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse arbeidstidsreglene.²

Det fremgår av forarbeidene at unntaksbestemmelsen er ment å være forbeholdt helt spesielle arbeidsformer. Forarbeidene nevner som eksempel en særegen form for arbeid hvor arbeidstakerne på institusjoner må bo sammen med beboerne i lengre perioder. I slike særegne tilfeller passer ikke lovens alminnelige regler for arbeidstid.

Begrunnelsen for medleverordningen har videre vært at stabil kontakt med ansatte gjennom lange arbeidsperioder kan ha positive effekter for barn og unge med særlige omsorgs- og behandlingsbehov. Medleverordninger legger til rette for større grad av stabilitet og kontinuitet, noe som både fagfolk og pårørende mener har positiv betydning for brukerne som bor i institusjonene.

Medleverforskriften er midlertidig. Det er ikke fastsatt noen bestemt varighet. Det har vært en forutsetning fra departementets side at det skal gjøres en kartlegging og evaluering av utbredelse, konsekvenser mv. av forskriften. En slik evaluering ble gjennomført i 2014 av Fafo og AFI (Arbeidsforskningsinstituttet), og rapporten om praktisering og regulering av arbeidstid i barneverninstitusjoner omtales nedenfor.

14.2.2 Gjeldende rett

Medleverforskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker opphol-

¹ Midlertidig forskrift 24. juni 2005 nr 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger.

² Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.12.5.

der seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus- eller adferdsproblemer. Lovens bestemmelser om arbeidstid gjelder med de presiseringer og unntak som følger av forskriften.

Samlet ukentlig arbeidstid

Den samlede ukentlige arbeidstiden må ikke overstige 48 timer i løpet av en periode på sju dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på seks uker.

Den enkelte arbeidstaker kan gi skriftlig samtykke til en samlet ukentlig arbeidstid utover 48 timer, likevel ikke mer enn 60 timer i uken. Den avtalte ukentlige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes over en periode på seks uker. Arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan gi skriftlig samtykke til å være tilgjengelig utover 60 timer i uken.

Arbeidstaker som ikke har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan trekke tilbake tidligere gitt samtykke til en arbeidstid utover 48 timer. Arbeidsgiver plikter da, innen en periode på tre måneder, å tilby arbeidstaker en annen arbeidstidsordning innenfor rammen på 48 timer i første ledd.

Daglige hvileperioder

Arbeidstaker skal i løpet av en periode på 24 timer, ha minst to sammenhengende hvileperioder, der arbeidstaker bortsett fra tilfældige eller kortvarige avbrytelser, er fritatt fra arbeid. Hvileperiodene skal være på henholdsvis to og åtte timer hvorav den lengste skal plasseres mellom klokken 22.00 og 08.00.

Arbeidstaker skal gis mulighet for tilsvarende kompensering hvile der det har vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden. Er nattehvilen blitt vesentlig forstyrret, skal det i tillegg til kompensering hvile, sørges for at arbeidstaker den påfølgende natten kan sove uforstyrret.

Hviletidsbestemmelsene fravikes ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerens tillitsvalgte i institusjoner som er bundet av tariffavtale. Unntak fra første ledd må ikke medføre at de daglige hvileperiodene til sammen blir mindre enn 10 timer.

14.2.3 Bakgrunn for forskriften

Bakgrunnen for den midlertidige medleverforskriften er forhold som ble synliggjort i forbin-

delse med overføring av oppfølgingsansvaret og det faglige ansvaret for private bo- og behandlingsskolekollektiver for barn og ungdom med rus- og adferdsproblemer fra det fylkeskommunale til det statlige barnevernet i 2004. Institusjonene forble private, men ansvaret ble overført til den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). En rekke av disse institusjonene praktiserte medleverordninger som innebar at arbeidstakerne både bodde og arbeidet sammen med institusjonens beboere i den tiden de oppholdt seg på institusjonen. Ordningene var begrunnet i behovet for kontinuitet og stabilitet i arbeidet med beboerne.

Det ble i forbindelse med overføringen klart at flere av de praktiserte ordningene ikke var i tråd med lovens regler. I tillegg var enkelte av arbeidstidsordningene basert på dispensasjoner fra Arbeidstilsynet.

I noen av ordningene som ble praktisert kunne arbeidstaker arbeide for eksempel seks til åtte uker for deretter å ha fri i én til to uker. I slike tilfeller hadde arbeidstakeren sin primære bolig og eventuell familie knyttet til kollektivet. I andre tilfeller hadde arbeidstakeren sin primære bolig utenfor institusjonen. I slike tilfeller kunne arbeidstakeren jobbe i om lag to uker, og hadde deretter fri i om lag to uker. Det fantes også ordninger hvor arbeidstakerne arbeidet opp mot tre til fire døgn i strekk, for deretter å ha fri i om lag en uke.

Begrunnelsen for å benytte slike ordninger var knyttet til omsorgs- og behandlingmessige prinsipper som legger vekt på mest mulig stabile forhold som gir kontinuitet og forhindrer at pasientene eller beboerne stadig må forholde seg til ulike voksenpersoner. Denne type arbeidstidsordning har så langt *utvalget* har brakt på det rene vært benyttet i alle fall siden etableringen av Tyrlikkollektivet i 1980.

Arbeids- og sosialdepartementet fastsatte en forskrift som gjorde det mulig å videreføre hovedtrekkene i de eksisterende ordningene. Hovedbegrunnelsen for forskriften var at en omlegging av de aktuelle arbeidstidsordningene ville kunne medføre et mindre egnet omsorgs- og behandlingstilbud til beboerne ved institusjonene.

Forskriften innebærer at arbeidsgiver ikke behøver dispensasjon fra Arbeidstilsynet eller avtale med sentral fagforening for å praktisere slike arbeidstidsordninger. Det ble likevel satt noen begrensninger som gjorde at ikke alle de eksisterende ordningene kunne videreføres innenfor rammen av medleverforskriften.

14.2.4 Forskriftens virkeområde og anvendelse

Virkeområde: Hva slags institusjoner?

Forskriften har et begrenset virkeområde. Den gjelder for arbeidstakere ved institusjoner som gir behandling eller omsorg til personer med rus- eller atferdsproblemer, og omfatter typisk visse institusjoner innen barnevernet og institusjoner for voksne med rusproblemer. Den omfatter derimot ikke institusjoner for psykisk utviklingshemmede, barn uten særlige behandlingsbehov eller andre institusjoner innen helse og omsorg. Grunnen til at forskriften begrenser virkeområdet til institusjoner som arbeider med adferds- eller rusproblemer, skyldes først og fremst at det var i slike institusjoner medleverordningene var i bruk da forskriften ble fastsatt i 2005.

Ifølge forskriften er det en viktig forutsetning for å benytte medleverordninger at arbeidstakerne i stor grad kan sove uforstyrret gjennom natten slik det er beskrevet nedenfor om daglige hvileperioder. Dette gir klare begrensninger for hva slags institusjoner som kan benytte seg av disse arbeidstidsordningene.

Arbeidet som utføres ved disse institusjonene inneholder gjerne perioder med mye passivt arbeid også utenom hvileperiodene. Behandlings- eller omsorgstilbudet handler mye om å legge til rette for et godt dagligliv for beboerne. Innholdet i arbeidet, kombinert med passive perioder og krav om tilgang på bolig for arbeidstakerne er faktorer som er modererende i et risikoperspektiv. Dette gjør de omfattende unntakene fra lovens hovedregel som forskriften åpner for, mulig å forsvare ut fra et verneperspektiv.

Daglige hvileperioder

Forskriften bruker begrepet hvileperioder i § 3. Hvileperiodene som er regulert i forskriften, er ikke nødvendigvis arbeidsfri i loven og arbeidstidsdirektivets forstand. Hvileperiodene vil være å anse som arbeidstid dersom arbeidstaker skal være tilgjengelig for arbeidsgiver og skal derfor fullt ut tas med ved beregningen av samlet ukentlig arbeidstid. Dette er et av de viktige kjennetegnene ved medleverordninger.

Dersom arbeidstaker ikke skal være tilgjengelig (ikke risikerer å bli tilkalt) og fritt kan forlate institusjonen i hvileperioden, vil det normalt kunne anses som arbeidsfri og dermed ikke telle med ved beregningen av samlet ukentlig arbeidstid.

Ifølge forskriften skal arbeidstaker ha minst to sammenhengende hvileperioder i løpet av en periode på 24 timer. Disse skal være på henholdsvis to og åtte timer, og den lengste pausen skal plasseres mellom klokken 22.00 og 08.00. Regelen om hvileperioden innebærer at arbeidstaker skal ha minst ti timer passivt arbeid i løpet av et døgn. I loven og arbeidstidsdirektivets forstand er både passive og aktive arbeidsperioder gjennom hele døgnet å betrakte som arbeidstid.

I hvileperiodene skal arbeidstaker være fritatt fra arbeid, bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser. Har det vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden, skal arbeidstaker gis mulighet for tilvarende hvileperiode neste dag. Det er ikke bestemt noe om når denne erstatningshvilen skal avvikles. Hvis nattehvilen er blitt vesentlig forstyrret, skal det i tillegg til en ekstra hvileperiode sørges for at arbeidstaker kan sove uforstyrret påfølgende natt. Også kortvarige forstyrrelser kan være vesentlige dersom det er mange av dem. Det avgjørende vil være om hvileperioden totalt sett gir arbeidstakeren den nødvendige hvile og avkobling.

Bestemmelsene om forskriftens daglige hvileperioder kan fravikes ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte i institusjoner som er bundet av tariffavtale. Unntak fra bestemmelsene om daglige hvileperioder er kun tillatt i den utstrekning dette ikke medfører at de daglige hvilepausene til sammen blir mindre enn ti timer. Muligheten til å gjøre unntak innebærer i praksis at avtaleadgangen er begrenset til å gjelde en annen plassering og fordeling av den samlede hvileperioden på minst ti timer.

De ordningene som avtales må også være forsvarlige slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, jf. arbeidsmiljøloven § 10-2.

Forskriften åpner for at arbeidstaker kan arbeide flere døgn sammenhengende uten at det stilles krav om arbeidsfrie perioder etter loven. Arbeidets innhold og organisering, forskriftens krav til hvileperioder og muligheten for lengre perioder med sammenhengende fritid utgjør ut fra en samlet vurdering et vern som er tilstrekkelig til å tillate at hviletidsbestemmelsene fravikes.

Samlet ukentlig arbeidstid

Forskriften åpner for at arbeidstiden kan konsentreres. Som omtalt ovenfor vil medleverordningen i noen tilfeller innebære at arbeidstaker er i arbeid hele døgnet uten krav til arbeidsfri periode

eller grense for samlet arbeidstid per døgn eller i en enkelt uke.

Ifølge forskriften § 2 må den samlede ukentlige arbeidstiden ikke overstige 48 timer i løpet av en periode på sju dager. Grensen kan gjennomsnittsberegnes over seks uker.

Som følge av dette kan det for eksempel arbeides 12 døgn sammenhengende, mot mer fri senere. Bestemmelsen åpner for en ordning med fire døgn arbeid, deretter sju døgn fri, to døgn arbeid, åtte dager fri og så videre (4-7-2-8). En slik ordning vil utgjøre 48 timer per uke i snitt dersom arbeidstiden er 24 timer i døgnet.

Ved skriftlig samtykke fra den enkelte arbeidstaker kan samlet ukentlig arbeidstid utvides ut over 48 timer, men ikke mer enn inntil 60 timer per uke. Avtalt ukentlig arbeidstid kan gjennomsnittsberegnes over en periode på seks uker. Utvidelsen til 60 timer per uke åpner for en arbeidstidsordning hvor arbeidstakeren arbeider i 15 dager og deretter har fri i nesten fire uker, eller en arbeidstidsordning med tre dager på, sju dager fri, fire dager på, sju dager fri og så videre (3-7-4-7). Denne arbeidstidsordningen er den mest brukte i private institusjoner med medleverordninger, og innebærer at arbeidstiden i snitt kan bli opp til 56 timer per uke.

Arbeidstaker som ikke har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan trekke tilbake tidligere gitt samtykke til en arbeidstid utover 48 timer per uke. Arbeidsgiver plikter da innen en periode på tre måneder, å tilby arbeidstaker en annen arbeidstidsordning innenfor rammen på 48 timer per uke i gjennomsnitt. Det er ingenting i veien for at arbeidstaker delvis kan trekke tilbake samtykke til å arbeide utover 48 timer, for eksempel en reduksjon fra 60 til 55 timer.

Arbeidstaker som har sin bolig på institusjonen kan skriftlig samtykke til å være tilgjengelig også ut over 60 timer. Hva som kan avtales av tilgjengelighet ut over 60 timer vil etter forskriften bero på hva som anses å være forsvarlig. Det må foretas en helhetsvurdering av blant annet hvordan arbeidsperiodene er lagt opp med pauser, hvileperioder og uforstyrret søvn, hvordan beboerne fungerer og hvor belastende selve arbeidet er. For arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til kollektivet, vil mye av tiden vedkommende oppholder seg der, bestå av fritid uten at det er fullt mulig å skille mellom arbeidstid og fritid som ikke er arbeidstid.

14.2.5 Omfang og bruk av medleverordninger

Medleverordninger benyttes i all hovedsak i visse institusjoner innen barnevernet, men også i enkelte institusjoner som har et behandlingsopplegg for voksne med rusproblemer.

Det er totalt omkring 180 barnevernsinstitusjoner i Norge, med en fordeling på noe under 80 statlige og om lag 100 private. Begrepet private institusjoner vil i denne sammenheng også omfatte institusjoner som eies og drives av ideelle organisasjoner.

En evalueringsrapport innhentet av Barne- og familiedepartementet i 2006 fant at rundt 52 prosent av barnevernsinstitusjonene praktiserte langturnusordninger definert som ordninger med sammenhengende vakter på mer enn ett døgn. Lengden på den lengste arbeidsperioden varierte mye, men det klart vanligste var at lengste arbeidsperiode var på om lag fire døgn. Bare et fåtall institusjoner praktiserte arbeidsperioder på mer enn sju døgn.

I 2015 utarbeidet Fafo en rapport om arbeidstid i barnevernsinstitusjonene.³ Rapporten viste at nærmere seks av ti barnevernsinstitusjoner (statlige og private) bruker sammenhengende vakter på over ett døgn. Slike vakter brukes av nesten alle de private institusjonene.

Den mest vanlige arbeidstidsordningen i de private barnevernsinstitusjonene er 3-7-4-7-turnus. Som omtalt ovenfor vil dette medføre en gjennomsnittlig arbeidstid på 56 timer per uke dersom både de aktive og passive arbeidsperiodene regnes med.

Medleverforskriften gjelder for både private og offentlige institusjoner. Undersøkelser viser likevel at den i dag hovedsakelig benyttes i private virksomheter. I kommunale og statlige institusjoner er lignende arbeidstidsordninger etablert gjennom avtaler med fagforeninger med innstillingsrett, og ikke fastsatt med hjemmel i forskriftens bestemmelser. Den vanligste sammenlignbare turnusen i offentlige institusjoner er 2-7-2-7-3-7. En viktig forskjell mellom de avtalefestede turnusene i det offentlige og ordningene i private institusjoner som er basert på medleverforskriften, er at arbeidstidsordningene i det offentlige i liten grad åpner for arbeidstid ut over 40 timer per uke i snitt.

³ Olberg, D. & Pettersen K-S (2015): Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene Praktisering og regulering, Fafo – rapport 2015:01.

14.2.6 Evaluering av medleverordninger

Det er gjennomført flere undersøkelser og evalueringer som tar for seg medleverordninger og langturnuser, og effektene av disse. Disse studiene ser alle ut til å peke i retning av klare positive erfaringer hos brukerne. Studiene gir ikke grunnlag for en klar konklusjon om medleverordninger er bedre enn andre langturnusordninger.

Problemstillinger knyttet til medleverordninger og ulike former for langturnus var hovedtemaet i en undersøkelse NOVA gjennomførte i 2005/2006.⁴ Her ble det blant annet lagt vekt på hvordan disse arbeidstidsordningene bidro til en positiv hverdag for barn og unge som bodde ved institusjonene. Ansatte som arbeidet i ulike former for langturnuser, medleverordninger og moderate langturnuser, pekte særlig på hvordan arbeidstiden la til rette for å kunne bygge relasjoner med beboerne. Studien viste blant annet at ansatte som jobbet langturnus/medlevertturnus, var opptatt av behandlingsgevinsten knyttet til tilstedeværelse, trygghet og tillit. Ifølge de ansatte var arbeidstidsordningen en betingelse for å komme «nær» ungdommen og skape relasjoner. De mente at lange vakter bidro til å gi ungdommene ro og trygghet. Den lange turnusen var grunnet på ungdommenes behov for kontinuitet og stabilitet.⁵

Tredelt eller todelt skift er den mest brukte turnusordningen i de barnevernsinstitusjonene som deltok i undersøkelsen, fulgt av såkalt kort medlevertturnus. Det var kun et fåtall som praktiserte såkalt lang medleverordning. Det viste seg at ungdommene fra institusjoner med tredelt turnus og kort medlevertturnus svarte likt på en rekke spørsmål. Både ekstravakter og det at de voksne oppholdt seg for kort tid i institusjonen ble opplevd som et problem av ungdommene. På den andre siden så det ut som om ungdom i institusjoner med lang medlevertturnus var mer avhengige av relasjonen til de som var på jobb. Hadde de en god relasjon, var det bra med lange økter, ellers ble periodene med lav trivsel langvarige.

Barnevernpanelet, som avga sin rapport til Barne- og likestillingsdepartementet i 2011, anbefalte også at man i høyere grad bør vurdere medleverskap for ansatte i barnevernsinstitusjoner.⁶ Panelet begrunnet dette med at det er stressende

for unge å måtte forholde seg til mange voksne i løpet av én dag, at unge trenger stabile voksenpersoner rundt seg, og at de ønsker en tilværelse som er mest mulig lik det som flertallet av norske barn har.

Medleverordningen har nylig blitt evaluert av Fafo.⁷ Fafo fant at de ansatte i hovedsak er fornøyde med langturnus og medleverordninger. Flere av de som arbeider innenfor rammen av medleverordningene legger stor vekt på at turnusordningene har stor betydning for stabilitet og kontinuitet i tjenestetilbudet. Det blir trukket fram at dette gir de ansatte mulighet til å bygge relasjoner til ungdommene på andre måter enn det ordinær turnus gjør. De ansatte legger vekt på at flertallet av ungdommene som bor på institusjon har opplevd mange relasjonsbrudd, og at de har et ønske om at ansatte skal være til stede så mye som mulig.

Studiene av medleverordningene og andre varianter av lange turnuser tar også opp arbeidsmiljø, helse og velferd. Brukerundersøkelsen fra 2006 fant at ansatte generelt vurderte sin egen helse som god, samtidig som data viste at arbeidstakere som gikk lange turnuser, fortalte om perioder med lite søvn og hvile og få muligheter til å kompensere for dette.⁸ I tillegg ble det ofte, og på kort varsel, iverksatt behandlingstiltak overfor beboerne, som grep inn i ansattes organisering av arbeidet.

Evalueringen fra Fafo trekker fram at ansatte som jobbet ordinær todelt turnus, var særlig opptatt av at arbeidsperioden ikke ga tilstrekkelig tid til å skape en god relasjon til beboerne. I sin beskrivelse av belastninger ved jobben sammenliknet de ofte sin arbeidstid med medleverordninger som de oppfattet som bedre enn egen arbeidstidsordning. Fafo fant også at medleverordninger oppleves som gunstige, ettersom de gir ansatte mer sammenhengende fritid.

Fafo studerte også hvileperioden om natten. De fant at det ikke er uvanlig med forstyrrelser om natten i barnevernsinstitusjoner. Ansatte og ledelsen ga imidlertid uttrykk for at mesteparten av disse forstyrrelsene ikke kan betegnes som «vesentlige». Forstyrrelsene handler om ungdommer som er urolige, som ikke klarer å sove og som våkner lett. Flere av de ansatte og ledelsen la stor vekt på at natten er en vanskelig tid på døgnet for mange av barna, og at det er på natten at beho-

⁴ Pettersen, K-S og Olberg, D. (2006): Arbeidstid i barnevernsinstitusjoner og behandlingstiltaket MST, NOVA – rapport 8/06.

⁵ Pettersen, K-S og Olberg, D. (2006).

⁶ Rapport fra Barnevernpanelet september 2011.

⁷ Olberg, D. & Pettersen K-S (2015).

⁸ Gautun, H. mfl. (2006): Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene, NOVA – rapport 9/06.

vet for omsorg, trygghet og tilstedeværelse er høyest.

Ansatte som gikk i medleverordninger la vekt på at de kunne gjøre et godt miljøterapeutisk arbeid uten avbrytelser. Fafo fant at dette hadde betydning for de ansattes vurdering av eget arbeidsmiljø.

Enkelte institusjoner har framhevet at det er positivt for tilgangen på kvalifisert personell å kunne tilby medleverordninger.⁹

14.3 Utvalgets vurderinger og forslag

14.3.1 Videreføring av forskriften

Medleverforskriften er som omtalt ovenfor begrunnet i hensynet til omsorgs- og behandlingstilbudet. Arbeidstidsordninger tilsvarende de som medleverforskriften hjemler, kunne i prinsippet også blitt innført etter avtale med arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett.

Arbeidstidsordningene som medleverforskriften åpner for, innebærer arbeidsforhold som kan være belastende og kan medføre svekket vern. Arbeidet som utføres er imidlertid ofte av passiv art, og undersøkelser tyder på at de ansatte trives med arbeidstidsordningen. Ordningen benyttes i svært begrenset omfang og omfatter et begrenset antall ansatte. I et velfungerende arbeidsmarked er det i tillegg grunn til å forvente at ansatte som opplever arbeidstidsordningen som belastende eller negativ ikke søker seg til slike stillinger i utgangspunktet, eller velger annen type arbeid raskt. 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. Rapportert høy medarbeidertrivsel blant denne type arbeidstakere understøtter dette.

Basert på en helhetsvurdering mener *utvalget* at forskriften bør videreføres. *Utvalget* legger i denne sammenheng vekt på de positive erfaringene med denne type ordninger.

Utvalget mener imidlertid at ordningen baserer seg på så vidtrekkende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i loven at det er grunn til å sørge for særlig tilsyn med virksomheter som benytter ordningen.

14.3.2 Utvidelse av forskriftens virkeområde

Utvalget mener at det bør vurderes en utvidelse av forskriftens virkeområde. *Utvalget* finner at skillet

mellom institusjoner for personer med rus- og adferdsproblemer og andre helse- og omsorgsinstitusjoner er kunstig og ikke tilstrekkelig begrunnet.

Det finnes også andre institusjoner hvor pasienter eller brukere kan ha behov for kontinuitet og stabilitet som en del av behandlings- eller omsorgsopplegget på samme måte som det er for beboere med rus- eller adferdsproblemer. *Utvalget* mener at samfunnets behov for å tilby relevante behandlings- og omsorgstilbud innen en voksende sektor også tilsier at virkeområdet bør utvides noe.

I enkelte innspill til *utvalget* har det blitt trukket fram at mange ansatte ønsker og har behov for å kunne ha lengre sammenhengende perioder både med arbeid og fritid. *Utvalget* legger også vekt på at de evalueringene som er gjennomført viser at bruk av medleverordninger oppleves som positivt både for beboere og for arbeidstakere. Samtidig legger *utvalget* vekt på at arbeidstidsordninger som inneholder arbeidsperioder på over et døgn sammenhengende er belastende, og at en utvidelse av den grunn må vurderes nøye.

Utvalget mener at arbeidstidsordningene ikke bør være avhengige av hvilke typer problemer eller diagnoser pasienter og beboere har. Det avgjørende bør være de krav til kontinuitet og tilstedeværelse som følger av beboernes behandlingssopplegg og omsorgsbehov, og som benyttes ved institusjonen. Det må være den faglige vurderingen av omsorgs- og behandlingssopplegget som er avgjørende. Hensyn til økonomi og personalsituasjon bør ikke være tilstrekkelig for å kunne benytte unntakene i forskriften. Dette innebærer at det er vanskelig å se for seg noe annet enn en relativt forsiktig utvidelse av virkeområdet. Et utvidet virkeområde vil fortsatt kun omfatte institusjoner med helt spesiell drift og spesielle behov blant beboerne, hvor medleverordning er en sentral del av opplegget. Det vil som i dag være institusjonen og de som er faglig ansvarlig for omsorgs- eller behandlingssopplegget som i utgangspunktet vurderer om vilkårene for å benytte seg av unntakene i forskriften er til stede. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt.

Eksempler på institusjoner som etter *utvalgets* oppfatning bør kunne omfattes av forskriften kan være enkelte boenheter for enslige mindreårige asylsøkere og enkelte barnevernsinstitusjoner for barn uten rus- eller adferdsproblemer. Det kan også være andre institusjoner hvor dette vil være aktuelt, basert på de kravene som stilles til behandlings- eller omsorgsopplegg, og forutset-

⁹ Moland & Bråthen (2012).

ningen om at arbeidstaker har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen.

Medleverforskriften omfatter arbeid som nødvendiggjør lengre opphold ved institusjonen for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. Lengre sammenhengende perioder vil som hovedregel være minimum ett døgn (medleverordninger). Det er et avgjørende krav at lengden på arbeidsperioden er nødvendig ut fra et omsorgs- eller behandlingsperspektiv. Det kan for eksempel være behov for stabilitet og trygghet hos beboerne, som at aktiviteter ikke avbrytes av vaktskifter eller at det er viktig å kunne forholde seg til samme voksenperson eller behandler over en lengre periode.

I tillegg til den type utvidelse av virkeområdet som er skissert ovenfor kan en se for seg at det er behov for, eller ønsker om, å ta i bruk tilsvarende arbeidstidsordninger også i institusjoner som ikke har et omsorgs- eller behandlingsopplegg som krever at behandlere eller omsorgspersoner bor sammen med beboerne. Det kan være pasienter ved institusjoner som kan ha et ønske om størst mulig kontinuitet i omsorg og oppfølging, og som vil ha fordeler ved færre skifter av personale i løpet av en dag eller uke.

Utvalget mener at medleverforskriften ikke er egnet til å fastsette rammene for disse arbeidstidsordningene i tilfeller hvor arbeidstakerne ikke bor sammen med beboerne i en medleverordning som en del av behandlings- eller omsorgsopplegget. Som drøftet ovenfor er det også en avgjørende forutsetning at arbeidstaker bor på eller i tilknytning til institusjonen, og kan sove uforstyrret i de daglige hvileperiodene.

Lange vakter, færre personskifter og større kontinuitet er behov som også kan finnes ved institusjoner som ikke er medleverinstitusjoner, men i slike situasjoner bør arbeidstidsordningene basere seg på lovens system, og etableres gjennom avtaler mellom partene eller ved tillatelser fra Arbeidstilsynet.

Utvalget mener at det er viktig å videreføre kravet om at lengre opphold, altså en medleverordning, er nødvendig for omsorgen eller behandlingen som den ansatte utfører. Det vil også være en viktig begrensning at arbeidet ved institusjonen gjør det mulig for de ansatte å ha tilstrekkelige passive perioder i løpet av arbeidsperioden. Institusjoner med store innslag av våkne nattevakter vil ikke kunne benytte seg av de arbeidstidsordningene som medleverforskriften åpner for.

Utvalget vil understreke at arbeidstidsordninger etter unntaksbestemmelsene i forskriften bare kan omfatte arbeidstakere som har sin bolig på

eller i tilknytning til institusjonen. Det er et krav at lengden på arbeidsperioden er nødvendig ut fra et omsorgs- eller behandlingsperspektiv. Det vil derfor fortsatt være snakk om et virkeområde for forskriften med få institusjoner med spesielle behov.

Utvidelse av forskriftens virkeområde vil ikke endre adgangen til å inngå avtaler med fagforeninger med innstillingsrett om samme type arbeidstidsordning på samme måte som det gjøres i dag.

Utvidelse av virkeområdet vil kunne ha betydning for konkurranseforholdet mellom statlige og private virksomheter. Evalueringen fra Fafo peker på at medleverordninger er mindre kostnadskrevenne for virksomhetene enn ordinær turnus. Det innebærer at institusjonene kan basere seg på færre ansatte, som arbeider flere timer i snitt enn ansatte som ikke følger unntakene i forskriften. Ettersom medleverordninger etter forskriften i hovedsak benyttes i private virksomheter kan dette bidra til lavere kostnader i private institusjoner enn offentlige.

Utvalget mener det er viktig at konsekvensene av utvidelsen av virkeområdet følges nøye. Det gjelder både konsekvensene for de ansatte og brukerne, og forholdet mellom private og offentlige institusjoner. *Utvalget* mener derfor det er viktig at det gjennomføres en evaluering av ordningen som kan vurdere hvilke følger en utvidelse av virkeområdet har.

14.3.3 Innholdet i arbeidstidsordningene

Utvalget mener at forskriften i dag åpner for arbeidstidsordninger som innebærer store unntak fra lovens hovedregler. Parallelt med en utvidelse av virkeområdet, bør omfanget av unntakene fra loven som forskriften åpner for begrenses. *Utvalget* mener det bør gjøres enkelte endringer i forskriftens grenser for arbeids- og hviletid, slik at ordningene ikke åpner for like lange arbeidsperioder som i dag.

Forskriften angir at den samlede ukentlige arbeidstiden uten avtale kan være 48 timer per uke, og opptil 60 timer per uke ved individuelt samtykke. I tillegg kan enkelte arbeidstakere samtykke til tilstedeværelse også ut over 60 timer per uke. Dette åpner for arbeidstidsordninger hvor arbeidstakerne er tilgjengelig for arbeidsgiver sammenhengende i mer enn 24 timer.

Etter lovens bestemmelser er all tid arbeidstakeren må oppholde seg på institusjonene arbeidstid. *Utvalget* har drøftet om forskriften kunne innrettes slik at det skilles mellom aktive og passive perioder. Det er mulig å begrense andelen aktivt

arbeid i ulike perioder for å sikre arbeidstakerne vern. I mange tilfeller vil det veksles mellom aktivt og passivt arbeid flere ganger i løpet av en arbeidsperiode. Det vil også kunne være vanskelig å avgjøre konkret når arbeidet skifter karakter fra passivt til aktivt. *Utvalget* legger også vekt på at det er det totale omfanget av arbeid og muligheten for tilstrekkelig arbeidsfri som er avgjørende for hva som bør tillates. *Utvalget* har derfor konkludert med at det vil være vanskelig å operere med et skille mellom aktivt og passivt arbeid i praksis, og at en justering av de totale rammene for arbeidstid er en mer hensiktsmessig løsning.

Utvalget mener at forskriften fortsatt bør åpne for at arbeidsgiver kan fastsette en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid ut over det som er lovens grense på 40 timer. *Utvalget* ser ikke noe behov for å endre den eksisterende grensen i forskriften på opptil 48 timer i løpet av en periode på sju dager, gjennomsnittsberegnet over en periode på seks uker.

Utvalget mener også at det bør være anledning til å avtale ordninger som innebærer arbeid ut over dette, men innenfor en øvre grense.

For ansatte som ikke har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen bør grensen etter *utvalgets* mening settes lavere enn 60 timer per uke, som er dagens nivå. Mange ordninger som praktiseres i dag har en arbeidstid på over 50 timer i gjennomsnitt. Etter *utvalgets* mening bør grensen for arbeidstid trekkes slik at majoriteten av disse ordningene fortsatt kan benyttes.

For ansatte som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, bør det fortsatt være mulig å avtale ytterligere tilstedeværelse etter dagens modell. *Utvalget* mener at det for denne gruppen, i motsetning til tidligere, bør innføres en øvre grense for hvor lange arbeidsperioder som kan avtales.

Den konkrete grensen for hva som kan avtales må vurderes nærmere. Den må fastsettes ut fra en vurdering av brukernes behov, arbeidstakernes behov for vern og deres ønsker. Det må også gjø-

res en grundig vurdering av forholdet til arbeidstids- og hviletidsbestemmelsene som følger av arbeidstidsdirektivet. *Utvalgets* forslag om å utvide virkeområdet for forskriften vil kunne ytterligere aktualisere behovet for å innføre en øvre grense for den samlede tilstedeværelsen på institusjonene.

Utvalget mener at kravet til det forskriften kaller daglige hvileperioder, altså perioder med passivt arbeid, bør videreføres. Det skal fortsatt være mulig å omdisponere disse hvileperiodene, men ikke avtale kortere hvileperioder enn til sammen 10 timer.

Utvalget mener det er viktig at forskriften viderefører kravet om at arbeidstaker skal gi sitt skriftlige samtykke til arbeidstidsordningen. Muligheten til å trekke dette samtykket tilbake bør også gjelde for arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen.

14.3.4 Utvalgets forslag – oppsummering

Utvalget mener det er ønskelig med en videreføring av forskriften. Utvalget legger i denne sammenheng vekt på de positive erfaringene med denne type ordninger.

Utvalget mener det bør vurderes en utvidelse av forskriftens virkeområde. Det må fortsatt være et krav om at det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder ved institusjonen for å ivareta særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. *Utvalget* mener samtidig at rammene for arbeidstid i medleverordningen bør strammes noe inn ut fra vernehensyn. Fortsatt må det være et krav om at den enkelte arbeidstaker skriftlig samtykker til arbeidstidsordningen, og at dette samtykket kan trekkes tilbake.

Utvalget anbefaler at det i løpet av kort tid etter en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde gjennomføres en evaluering med henblikk på brukere og arbeidstakere.

Kapittel 15

Særregulering i petroleumssektoren

15.1 Innledning

Petroleumssektoren har stor betydning for norsk økonomi og det norske samfunnet. I 2014 utgjorde produksjonsaktiviteten på sokkelen 23 prosent av BNP-fastland. Sektorens andel av Norges samlede eksport var 46 prosent. Mye av virksomheten foregår langt til havs, og arbeidskraften må transporteres til og fra installasjonene. For å legge til rette for kontinuerlig og effektiv drift, og samtidig ta hensyn til de utfordringene som følger med tilgangen på arbeidskraft, er det spesielle arbeidstidsregler for petroleumssektoren. Disse reglene er utformet med tanke på de spesielle forholdene som gjelder for arbeid i sektoren, samtidig som de ivaretar et forsvarlig vern for arbeidstakerne. Reglene har samtidig betydning for kostnadsnivå og lønnsomhet i petroleumssektoren.

I kjølvannet av en redusert oljepris har behovet for omstilling og reduserte kostnader i petroleumssektoren vært gjenstand for atskillig oppmerksomhet. Denne debatten er imidlertid ikke ny. Det har gjennom de siste 10–15 årene blitt gjennomført flere utredninger knyttet til petroleumssektoren. Felles for disse utredningene er at det kommer til uttrykk at norske særkrav innenfor helse, miljø og sikkerhet kan virke kostnadsdrivende.¹ På den annen side er det pekt på at regelverket ikke er endret vesentlig og at det ikke er innført nye krav fra myndighetene på HMS-området av betydning i disse årene. Det er videre hevdet at næringens egne krav til dokumentasjon og beste praksis kan ha bidratt til å øke kostnadsnivået mer enn det som følger av myndighetenes krav.

Arbeidskraftkostnadene er en av flere viktige kostnadsfaktorer i næringen. Arbeidstidsordningene har betydning for hvordan arbeidskraften utnyttes, hvilke kostnader virksomhetene må for-

holde seg til og dermed hvor effektiv driften er. Riggutvalget² pekte i 2012 på forskjellen mellom personellkostnader i norsk og britisk sektor, og understreket at deler av forskjellen skyldes rotasjonsordningene. Riggutvalget trakk også fram den spesielle hvilebestemmelsen som gjelder i sektoren, den såkalte en-tredjedelsregelen³. Riggutvalget uttalte at en-tredjedelsregelen «... gir betydelige konsekvenser for ressursutnyttelse og er derved kostnadsdrivende». Riggutvalget anbefalte å myke opp denne regelen. Arbeidstakerorganisasjonen Industri Energi har advart mot å endre en-tredjedelsregelen da de mener den ivaretar viktige vernehensyn.

Produktivitetskommisjonen omtalte i sin første rapport arbeidstidsordningene på sokkelen.⁴ Kommisjonen pekte på den ene siden på at arbeidstidsordninger med konsentrert arbeidstid gir færre oppmøter og effektive arbeidsøkter, noe som er en fordel i denne sektoren. På den annen side innebærer ordningene forholdsvis få arbeidstimer per år og bidrar dermed til høyere personalkostnader på norsk sokkel sammenlignet med for eksempel britisk sokkel. Arbeids- og sosialdepartementet ba i februar 2015 Petroleumstilsynet om å redegjøre for tiltak som kan bidra til enklere forflytning av flyttbare innretninger til norsk kontinentalsokkel. I sin rapport til departementet omtaler Petroleumstilsynet blant annet arbeidstidsordningene, og en oppmykning av en-tredjedelsregelen er et av flere tiltak som nevnes.

På bakgrunn av sektorens betydning for norsk økonomi har *utvalget* ønsket å se nærmere på de spesielle arbeidstidsreguleringene som gjelder for petroleumssektoren, og vurdere om disse er hensiktsmessige.

¹ Se for eksempel Olje- og energidepartementet (2012): Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel, Rapport fra ekspertutvalg og Olje- og energidepartementet (2010): Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel, en rapport fra utvinningsutvalget.

² Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel. Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet (2012).

³ Forskrift av 12.02.2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) § 39.

⁴ NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. side 219.

Forskningsinstituttet IRIS i Stavanger har på oppdrag fra *utvalget* foretatt en gjennomgang av arbeidstidsreguleringene i sektoren.⁵ Gjennomgangen av reguleringsregimet som følger under, bygger i det vesentlige på IRIS' notat.

15.2 Gjeldende rett

Arbeidsmiljøloven gjelder for arbeid på norsk sokkel jf. § 1-3. Med hjemmel i § 1-3 tredje og fjerde ledd er det gitt en forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg⁶ (rammeforskriften). Denne inneholder også enkelte bestemmelser om arbeidstid. Arbeidstidsbestemmelsene gjelder anlegg til havs, mens landanleggene stort sett følger lovens regler. I tillegg er det inngått ulike tariffavtaler som inneholder en rekke arbeidstidsbestemmelser.

15.2.1 Arbeidstidsregulering i rammeforskriften

Rammeforskriften unntar ansatte i petroleumsvirksomheten til havs fra reglene om alminnelig arbeidstid, gjennomsnittsberegning, hviletid, nattarbeid og søndagsarbeid og deler av overtidsreglene. Forskriften har egne regler på de fleste av disse områdene, bortsett fra søndagsarbeid. En viktig forutsetning for de lange arbeidsdagene offshore, samt nattarbeid, er at arbeidstakeren til en viss grad er fritatt for enkelte oppgaver og dagligdage forpliktelser som for eksempel matlaging og rengjøring.

Hovedpunktene i rammeforskriften er at alminnelig arbeidstid ikke skal overstige 12 timer i døgnet og 36 timer i uka i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år, jf. § 37.

Etter § 41 kan det arbeides 200 timer overtid i løpet av 52 uker, eller 300 timer overtid etter avtale med arbeidstakernes tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet.

Som i loven fastsetter rammeforskriften § 39 et krav til arbeidsfri periode på 11 timer per døgn, men denne perioden kan reduseres til 8 timer uten avtale dersom arbeidstakeren sikres kompensierende hvile eller annet passende vern.

Reglene om oppholdsperiode i § 42 er spesiell for rammeforskriften og arbeid til havs. Det er

ingen tilsvarende regulering i loven. Oppholdsperioden betegner det tidsrommet en arbeidstaker oppholder seg sammenhengende på innretninger eller fartøy. Denne perioden skal ikke overskride 14 døgn. Arbeidsgiver kan utvide perioden med sju døgn ved særlig og tidsavgrenset behov. Perioden kan utvides med mer enn sju døgn etter tillatelse fra Petroleumstilsynet.

For å sikre tilstrekkelige hvileperioder på land mellom oppholdsperioder er det i rammeforskriften § 39 tredje ledd tatt inn en bestemmelse om at «Den arbeidsfrie perioden mellom to oppholdsperioder skal ha en sammenhengende varighet på minst en tredjedel av den sist avsluttede oppholdsperioden.» (omtalt som en-tredjedelsregelen). Dette innebærer at en arbeidstaker som reiser inn til land etter å ha avsluttet en oppholdsperiode til havs, ikke kan reise ut igjen på et nytt oppdrag uten å ha fri minst like lenge som en tredjedel av den tiden den siste oppholdsperioden varte. Dette er uavhengig av den totale arbeidsmengden.

Regelen medfører at en arbeidstaker som avslutter et oppdrag på seks dager ikke vil kunne starte på et nytt oppdrag før det har gått to døgn, selv om vedkommende fortsatt er innenfor samme påperiode⁷. Dersom den samme arbeidstakeren starter det nye oppdraget umiddelbart, og dermed ikke avslutter en oppholdsperiode, kan arbeidstakeren arbeide opp til 14 dager. Dette gjelder også dersom arbeidstakeren reiser via land mellom oppdragene. Dette betraktes som transitt, og medfører ikke nødvendigvis at oppholdsperioden avbrytes.

Regelen ble innført på et tidspunkt da tariffdekningen var lavere enn i dag. De første sentrale tariffavtalene som regulerer rotasjonsordninger kom i 1992. Før dette var det arbeidstakere som hadde lange oppholdsperioder offshore, inntil 21 dager, og som så gikk i land for deretter å reise til en ny installasjon eller rigg, på oppdrag for en annen arbeidsgiver. Det var helt avgjørende at arbeidstidsbestemmelsene ble regulert i forskriften for at arbeidstakere, uavhengig av hvor mange arbeidsgivere de arbeidet for, skulle forholde seg til én vernebestemmelse. En-tredjedelsregelen var derfor en avgjørende vernebestemmelse. Etter hvert ble tariffavtalene videreutviklet gjennom partssamarbeidet med mer faste og regulerte oppholds- og avspaseringsperioder for store deler av arbeidstakerne på norsk sokkel. Utviklingen i tariffavtalene har senere medført strengere

⁵ Notat fra IRIS, Arbeidstid og arbeidstidsregulering i petroleumssektoren, 2015.

⁶ Forskrift av 12.02.2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg.

⁷ Se punkt 15.2.2 for nærmere forklaring av påperiode.

krav til begrensninger i opphold på innretninger og minimumskrav til friperioder på land.

En-tredjedelsregelen har størst betydning for arbeidstakere som ikke har fast rotasjonsordning, men som utfører enkeltoppdrag på ulike innretninger etter behov (disponibelordninger) etter oljeserviceavtalene. Dette gjelder om lag halvparten av arbeidstakerne som følger oljeserviceavtalene. Regelen har mindre betydning for arbeidstakere som går i en ordinær planlagt arbeidstidsordning.

15.2.2 Arbeidstidsregulering i tariffavtalene

Arbeidsmiljøloven § 10-12 fjerde ledd åpner for at det kan inngås avtaler som fraviker arbeidstidsbestemmelsene i loven og forskriften. Det er inngått flere slike avtaler som gjelder på norsk sokkel. Avtalene inneholder som regel bestemmelser om blant annet alminnelig arbeidstid. Tariffdekningen i petroleumssektoren er høyere enn ellers i privat sektor. Tall fra 2013 viser at for næringene industri, olje og bergverk samlet er dekningsgraden 68 prosent.⁸ Den høye tariffdekningen i petroleumssektoren medfører at de minimumsbestemmelser som følger av lov og forskrift i praksis bare regulerer arbeidstiden til et mindretall av arbeidstakerne. I denne sektoren er det sentrale avtaler som angir rammene for eksempel for rotasjonsordningene. Lokale avtaler kan være avtaler som er inngått for grupper av ansatte i en virksomhet, eller for en enkelt innretning og som nærmere angir for eksempel hvilken rotasjonsordning eller skiftordning som gjelder.⁹ Nedenfor er det gjort rede for innholdet i de viktigste sentrale avtalene.

Sokkelavtalene

Sokkelavtalene er likelydende avtaler mellom Norsk olje & gass og Lederne, LO/Industri Energi og YS/SAFE som gjelder for operatørselskap, forpleiningsselskaper og boreselskaper, og omfatter totalt om lag 7 600 arbeidstakere. Avtalene bestemmer at den alminnelige arbeidstiden ikke skal overstige 12 timer i døgnet og 33,6 timer i uka i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst

ett år. Årstimetallet, altså hvor mange timer alminnelig arbeidstid en arbeidstaker kan arbeide i løpet av et år, er etter tariffavtalen 1 582 timer.

Arbeidstidsordningen som følger av avtalen var i utgangspunktet 2-3-2-4, det vil si 2 uker opphold til havs etterfulgt av 3 uker fri på land, deretter 2 uker opphold etterfulgt av 4 uker fri på land. I 2002 ble det åpnet for at lokale parter kan velge å benytte seg av arbeidstidsordningen 2-4 (2 uker opphold etterfulgt av 4 uker fri). Denne ordningen har blitt innført lokalt i alle bedrifter som følger sokkelavtalene. Ved arbeid 12 timer per dag i 14 dager, med påfølgende 4 uker fri innebærer det at en arbeidstaker kan arbeide 168 timer i løpet av en periode på 6 uker. I løpet av et år vil dette utgjøre 1 460 timer. Rotasjonsordningen 2-4 fører til at arbeidstakerne arbeider 122 timer mindre i løpet av et år enn det reglene om daglig og ukentlig arbeidstid åpner for. Ved innføringen av 2-4-ordningen ble det foretatt en nedjustering av årslønnen som tilsvarte reduksjonen i arbeidstiden.

Flyteriggavtalene

Flyteriggavtalene omfatter mer enn 9 000 arbeidstakere. Avtalen bestemmer at den alminnelige arbeidstiden ikke skal overstige 12 timer i døgnet og 33,6 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst et år. Rammen for årstimetall i tariffavtalen er 1 582 timer. Det skal normalt følges 2-4-rotasjoner. Faktisk årlig arbeidstid er etter disse avtalene på 1 460 timer når denne rotasjonsordningen følges.

Oljeserviceavtalene

Oljeserviceavtalene gjelder for ansatte i bedrifter som driver virksomhet på eller mot norsk kontinentalsokkel innen eller i tilknytning til oljevirk-somheten, og omfatter om lag 6 000 arbeidstakere. Som etter sokkelavtalene skal den alminnelige arbeidstiden ikke overstige 12 timer i døgnet og 33,6 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst et år. Årstimetallet i tariffavtalen er 1 582 timer.

For oljeserviceavtalene er det to hovedgrupper av arbeidstidsordninger: faste arbeidsplaner og disponibelordninger. For noen arbeidstakere er det mulig for arbeidsgiver å planlegge arbeidet på en slik måte at faste arbeidsplaner kan benyttes. Disse arbeidstakerne følger da i hovedsak samme mønster som innenfor sokkelavtalen, 2-4-ordningen, og vil da arbeide 1 460 timer i løpet av et år.

⁸ Nergaard, K. (2014): Organisasjonsgrader, tariffavtaledeking og arbeidskonflikter 2013, Fafo-notat 2014:14.

⁹ Foruten fast dagskift (som er mest vanlig for offshoreansatte) er de mest brukte skifttypene helskift og svingskift. Helskift innebærer at arbeidstakeren går kun dagskift eller nattskift i løpet av oppholdsperioden (14 dagskift eller 14 nattskift), og at motsatt skift arbeides på neste tur. Sving-skift innebærer at arbeidstakeren bytter fra nattskift til dagskift eller fra dagskift til nattskift etter første uke av oppholdsperioden.

For oppdrag som er av variabel karakter og ikke kan planlegges i like stor grad er det mulig å avtale disponibelordninger, noe som innebærer at de ansatte er tilgjengelige for arbeidsgiver i et gitt tidsrom (påperiode), etterfulgt av en friperiode. I denne påperioden vil arbeidstaker kunne pålegges å utføre oppdrag både til havs og på land.

Den ansatte skal ikke være tilgjengelig for arbeidsgiver i mer enn 203 dager per år. I tillegg kan det arbeides såkalte plussdager, begrenset til 16 dager i løpet av et år. Yttergrensen for hva som kan avtales i en disponibelplan er 5 uker på/disponibel og 4 uker fri. Det kan anvendes friperioder kortere enn 4 uker så lenge antall disponibeldager totalt i løpet av året ikke overstiger 203 dager.

Når arbeidstakeren utfører aktivt arbeid, registreres disse timene mot det avtalte årstimetallet. Et fullt årsverk innebærer 132 offshore-dager per år. Disponibelordningene forutsetter at det skal være flere oppholdsperioder og arbeidsfrie perioder per påperiode for at arbeidstakeren skal utføre så mye aktivt arbeid som årstimeverket ifølge tariffavtalen åpner for.

Reglene i rammeforskriften om maksimalt 14 dagers oppholdsperiode og minst 1/3 avspasering av forrige periode før ny kan starte, legger begrensninger på når og hvor mye arbeidsgiver kan benytte sine ansatte i påperioden.

Nærmere om disponibelordningen og en-tredjedsregelen i rammeforskriften

Oljeserviceavtalens bestemmelser om disponibelordningen bestemmer i utgangspunktet at maksimal disponibelperiode er 5 uker, etterfulgt av minimum 4 uker fri. Arbeidstidsordningen kan imidlertid avtales lokalt og er ulik i de forskjellige bedrifter (for eksempel 5-3, 4-3, 3-3). Oppholdsperioden er satt til å være maksimalt 14 dager sammenhengende.

Kombinert med rammeforskriftens en-tredjedsregel kan arbeidstidsordningene framstilles slik: I en 5-4-ordning er det mulig å arbeide 14 dager, ha fri i 4,7 dager (1/3 av 14 dager) og så jobbe nye 14 dager. Et annet eksempel er en 4-4-ordning der det er mulig å arbeide 14 dager, ha fri i 4,7 dager og så jobbe de 9,3 dager som gjenstår i disponibelperioden.

Kravet til avspaseringsperiode gjelder bare dersom oppholdsperioden avsluttes. Dersom arbeidstakeren etter sju dager på en installasjon skal reise direkte videre til en annen installasjon, trer ikke en-tredjedsregelen inn, selv om den ansatte må reise via land. Dette kalles transitt og regnes ikke som brudd i oppholdsperioden. Opp-

holdet på land betraktes som om arbeidstaker er offshore.

Petroleumstilsynet har uttalt at kortere opphold på land, som ledd i transport mellom innretninger eller fartøy ikke skal regnes som fritid, men som transitt. I tillegg til transitt skal også kortere opphold på land grunnet mangel på innkvarteringskapasitet, eller deltakelse i møter eller liknende regnes med i oppholdsperioden. Petroleumstilsynet legger til grunn at det ikke finnes noen maksimal lengde på transittperioden, men at oppholdet på land ikke må vare lenger enn det som er nødvendig. De har også uttalt at lengden på oppholdet på land er avgjørende for om en periode skal anses som transitt eller ikke, i tillegg til hvorvidt arbeidstakeren vet at han eller hun skal videre på nytt oppdrag på det tidspunkt vedkommende forlater innretningen.

En arbeidstaker som ved avreise fra innretningen vet at et nytt oppdrag begynner umiddelbart etterpå, vil betrakte opphold på land i for eksempel et døgn som transitt. En arbeidstaker som derimot ikke får beskjed om nytt oppdrag før han eller hun kommer i land vil ikke være i transitt, og må derfor ha fri tilsvarende 1/3 av det siste oppholdets lengde før neste oppdrag begynner. Dette gjelder selv om begge arbeidstakerne i utgangspunktet skulle oppholde seg på land like lenge. Det er altså tidspunktet for når arbeidstaker får beskjed om det nye oppdraget som er avgjørende.

Dersom arbeidstaker er offshore i 10 dager, er i transitt hjemme i 2 dager, for så å reise offshore igjen i 2 dager, regnes hele perioden som en oppholdsperiode på 14 dager. Dersom oppholdsperioden i det samme tilfelle ble avsluttet etter 10 dager, og en-tredjedsregelen kom til anvendelse, måtte arbeidstakeren avspasere i 3,3 dager før ny utreise.

Det ser ut til å være uenighet mellom partene om praktiseringen av transittbegrepet. Arbeidstakerorganisasjonene hevder at enkelte landopphold betegnes som transitt, men skulle vært definert som en avsluttet oppholdsperiode, og dermed utløst en-tredjedsregelen. Arbeidsgiverne har på sin side ikke trukket fram transittbegrepet i sine innspill.

15.3 Utvalgets vurderinger og forslag

15.3.1 Arbeidstidsordningenes betydning for kostnadene

Betydningen av arbeidstidsordningene for kostnadsnivået på norsk sokkel har vært gjenstand for atskillig diskusjon og utredning. Riggutvalgets

rapport peker på personalkostnadenes rolle i det totale kostnadsbildet, og understreker at arbeids- tidsordningene bidrar til høyere kostnader i Norge enn i Storbritannia. Etter det *utvalget* erfarer, er det videre rammer for arbeidstidsordninger i britisk sektor. Det vil også her være valg av rotasjonsordning som avgjør hvor mye den enkelte arbeidstaker arbeider og hvordan arbeidskraften utnyttes. Ifølge IRIS' notat er det i britisk sektor vanlig å benytte 2-2-ordninger eller 3-3-ordninger. Dette medfører at arbeidstakerne arbeider mer enn de norske som går i 2-4-ordninger i løpet av et år. Det er imidlertid viktig å merke seg at ulikheter i kostnadsnivået mellom Norge og Storbritannia ikke bare gjelder offshorevirksomhet. Det generelle lønns- og prisnivået er lavere i Storbritannia enn i Norge.

Petroleumstilsynet har gjennomgått ulike mulige tiltak som kan forenkle flyten av flytbare innretninger mellom norsk og britisk sokkel, og har i denne sammenheng også pekt på HMS-regelverket og arbeidstidsreguleringenes betydning.¹⁰

Utvalget vil peke på at sentrale og lokale tariffavtaler har langt større betydning for kostnadene på sokkelen enn lov og forskrift. For eksempel påvirker valg av rotasjonsordning innenfor tariffavtalens rammer hvor mange timer en arbeidstaker arbeider i løpet av et år. Over tid har utviklingen i tariffavtalene vært at den alminnelige arbeidstiden har blitt kortere. Den faktiske arbeidstiden som følger av ulike rotasjonsordninger har også blitt redusert ettersom rotasjonsordningene har blitt mer gunstige.

Utvalget merker seg at det etter oljeprisfallet har blitt større oppmerksomhet om kostnader i petroleumssektoren. *Utvalget* vil understreke at lønns- og arbeidsvilkår først og fremst er partenes ansvar, og at lovgivningen spiller en mindre rolle når det gjelder ressursutnyttelse og kostnadsstruktur. På bakgrunn av utviklingen i oljeprisen og de utfordringene bransjen nå står overfor, legger *utvalget* til grunn at kostnader knyttet til arbeidstidsordningene vil stå helt sentralt i partenes vurderinger.

15.3.2 En-tredjedelsregelen

Petroleumssektoren er gjennomgående godt organisert, og for det store flertall av arbeidstakere blir arbeidstiden bestemt gjennom tariffavta-

ler. Disse gir på flere områder bedre ordninger for arbeidstakerne enn de lovfestede minimumskravene. Slik er det også i arbeidslivet på fastlandet, for eksempel ved at normalarbeidstiden for de aller fleste arbeidstakere er 37,5 timer per uke, og dermed kortere enn lovens bestemmelse om 40 timer. De lovfestede kravene er likevel viktige for å sikre et minimumsnivå av hensyn til sikkerhet og godt arbeidsmiljø. *Utvalget* konstaterer at en-tredjedelsregelen først og fremst har en viktig funksjon for å sikre et minimumsvern knyttet til hvile for arbeidstakere som ikke er dekket av tariffavtale.

Utvalget mener det er mange særegne forhold knyttet til sikkerhet og risiko for feilhandlinger i petroleumssektoren, og fare for storulykker og skade på personell og sårbare områder. Dette tilsier at det fortsatt er behov for særregulering av arbeidstiden for denne sektoren.

Utvalget registrerer videre at det har pågått en diskusjon om forskriftens en-tredjedelsregel i flere år. Arbeidsgiversiden mener at regelen hindrer effektiv utnyttelse av arbeidskraften. De hevder at ansatte som er omfattet av en tariffavtale er sikret et tilstrekkelig vern gjennom sine arbeidstidsordninger, og at en-tredjedelsregelen er overflødig for disse arbeidstakerne.

I følge Riggutvalgets rapport var et gjennomsnittlig årsverk innen oljeservice på 1 363 timer i 2011, der deler av dette var overtid. Et normalt årsverk etter arbeidstidsbestemmelsene i tariffavtalene var 1 582 timer som fortrinnsvis skulle utføres i løpet av disponibelperioden. Riggutvalget mente dette innebar en fordyrende praksis og de anbefalte derfor at tariffavtalen (disponibelordningen) i kombinasjon med en-tredjedelsregelen burde revurderes og justeres mot større fleksibilitet og tilhørende økt kapasitetsutnyttelse, samtidig som arbeidstakerne sikres nødvendig restitusjon.

Ifølge Industri Energi er en-tredjedelsregelen både nødvendig og fleksibel. Det er den eneste regelen som regulerer total mengde arbeid på perioder ut over 14 dager for ansatte som ikke er omfattet av tariffavtale. Ifølge Industri Energi beskytter en-tredjedelsregelen ansatte i uorganiserte bedrifter og ansatte med dårlige disponibelplaner, for eksempel 6-4-ordninger, og er myndighetenes eneste regulering av høy gjennomsnittlig arbeidstid over en lengre periode.

Norsk olje og gass har fremmet et forslag om å endre forskriften slik at arbeidsfrie perioder på mindre enn 48 timer skal unntas fra en-tredjedelsregelen. Det vil bety at dersom oppholdsperioden har vært på seks dager eller mindre stilles det

¹⁰ Prosjektrapport – Flyt av flytbare innretninger mellom kontinentalsokler i Nordsjøbassenget, Petroleumstilsynet juni 2015.

ikke noe krav om hvor lenge arbeidstakeren skal ha fri før et nytt oppdrag kan starte.

Petroleumstilsynet legger vekt på at en-tredjedelsregelen er en regel som skal beskytte arbeidstakerne mot negative konsekvenser for arbeidsmiljøet og sikkerheten. Kravet ble i sin tid etablert for å bidra til at arbeidstakerne skulle få balanse i forholdet mellom arbeidsperiode og fritid, og dermed få den nødvendige restitusjon og hvile mellom oppholdsperiodene. Dersom en-tredjedelsregelen ikke var der eller ble oppmyket, ville det ifølge Petroleumstilsynet redusere arbeidstakernes mulighet til restitusjon og hvile.

Petroleumstilsynet har primært anmodet partene om å komme fram til en omforent løsning dersom regelen skal endres. Dette har ikke partene gjort, og tilsynet har derfor tatt forslaget fremmet av Norsk olje og gass opp til behandling.

I sin rapport til regjeringen om flyten av flytbare innretninger, peker Petroleumstilsynet på oppmykning av en-tredjedelsregelen som et mulig tiltak for å gi bedre flyt av innretningene mellom norsk og britisk sokkel.¹¹ Norsk olje og gass har foreslått at oppholdsperioder på inntil seks døgn ikke skal berøres av en-tredjedelsregelen.

Utvalget er av den oppfatning at en-tredjedelsregelen framstår som en viktig hviletidsbestemmelse først og fremst for arbeidstakere uten tariffavtale. En-tredjedelsregelen er også viktig av sikkerhetshensyn fordi den begrenser arbeidstiden for arbeidstakere med flere arbeidsgivere. En-tredjedelsregelen kan imidlertid også ha betydning for ressursutnyttelsen når den anvendes i situasjoner hvor arbeidstakeren også er omfattet av tariffavtaler som regulerer arbeidstidsordningen. I de tilfeller en-tredjedelsregelen pålegger arbeidstakeren en hvileperiode i løpet av en påperiode, vil dette kunne medføre at arbeidstakeren i løpet av et år arbeider færre timer enn fastsatt i tariffavtalen.

Slik tariffavtale og en-tredjedelsregelen virker sammen kan arbeidstaker i enkelte tilfeller bli pålagt avspasering i løpet av perioden de skal være disponible for arbeid. I noen tilfeller kan en slik avspaseringsperiode utsette oppstarten på en ny oppholdsperiode innenfor den samme disponibelperioden. Det kan medføre at det i noen tilfeller er vanskelig å få utnyttet disponibelperioden fullt ut til det aktive arbeidet arbeidstaker skal utføre etter tariffavtalen. I tillegg kan avspaseringsperioden medføre at arbeidstakeren ikke kan utføre et nytt oppdrag fordi det etter avspaseringen er for få dager igjen av disponibelperioden.

Dette kan føre til at arbeidstakeren må gå enda flere dager uten aktivt arbeid.

Konsekvensene kan være at regelen gjør det vanskeligere å benytte den tilgjengelige arbeidskraften på en god måte ved at arbeidstaker som allerede er sikret tilstrekkelig vern, skal ha ekstra friperioder og ikke kan ta nye oppdrag når det er behov, selv innenfor avtalt oppholdsperiode/disponibelperiode.

15.3.3 Forslag til endringer i en-tredjedelsregelen

I lys av den pågående diskusjonen har *utvalget* vurdert ulike alternativer til dagens regel.

En mulig endring av en-tredjedelsregelen er å sette en grense for hvor lang en oppholdsperiode må være før regelen om avspasering tilsvarende en-tredjedel av oppholdet kommer til anvendelse.

Dette vil være en endring langs de samme linjer som foreslått av Norsk olje og gass, og som er til behandling. *Utvalget* vil peke på at en slik endring vil kunne ha andre konsekvenser for vernet av arbeidstakere uten tariffavtale, samtidig som den ikke vil endre utfordringene knyttet til kombinasjonen av tariffavtale og forskriftsbestemmelsen ved lengre oppholdsperioder.

En annen løsning vil være å bestemme at en-tredjedelsregelen ikke gjelder for arbeidstakere som har en arbeidstidsordning som samlet sett gir et like godt eller bedre vern enn det en-tredjedelsregelen gir. På denne måten vil en-tredjedelsregelen fungere som et sikkerhetsnett for de arbeidstakerne med et særlig behov for vern.

Utvalgets flertall, medlemmene Ulltveit-Moe, Børkje, Christiansen, Harborg, Holden, Hægeland og Raaum mener at en egnet løsning er å bestemme at en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som har en arbeidstidsordning som samlet sett gir et bedre vern enn det som følger av en-tredjedelsregelen.

Dermed vil regelen fortsatt ha sin funksjon for arbeidstakere som ikke er sikret en god arbeidstidsordning gjennom tariffavtalene, samtidig som man vil unngå utilsiktede konsekvenser der en-tredjedelsregelen kombineres med tariffavtalene.

Flertallet vil peke på at en ordning der en forskrift ikke kommer til anvendelse for arbeidstakere som er omfattet av en avtale som samlet sett gir bedre vern, også brukes ved allmenngjøring av tariffavtaler. Arbeidstakere som samlet sett har bedre vilkår enn det allmenngjorte nivået omfattes ikke av allmenngjøringen.

Endring av en-tredjedelsregelen vil kunne ha innvirkning på tariffavtalene. Det kan ha betyd-

¹¹ Petroleumstilsynet (2015).

ning for praktiseringen av bestemmelser om oppholdsperiode, og vil kunne påvirke partenes forhandlingsposisjon. *Flertallet* kjenner til at dagens landsomfattende tariffavtaler inneholder bestemmelser om at dersom rammeforskriften endres kan tariffavtalens regler om oppholdsperiode, og tolkningen av transittbegrepet revideres.

Flertallet anser derfor at partene vil sørge for at arbeidstidsordningene fortsatt vil ivareta sikkerhets- og arbeidsmiljøhensyn.

Det er Petroleumstilsynet som fører tilsyn med at bestemmelsene i rammeforskriften overholdes. Det forutsettes at Petroleumstilsynet fortsatt skal føre tilsyn med en-tredjedelsregelen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Alsos, Borgerud og Molander viser til at flertallet foreslår å begrense en-tredjedelsregelens anvendelsesområde ved å unnta arbeidstakere som er omfattet av en tariffavtale som samlet sett gir et bedre vern. *Mindretallet* viser til at det er flere mulige reguleringsalternativer for arbeid- og hviletid i petroleumsnæringen. Det er av stor betydning at bestemmelsen som regulerer hvileperioden mellom to oppholdsperioder offshore, er enkel å forstå og anvende både for virksomhetene og de berørte arbeidstakerne. I tillegg er det viktig at regelen er enkel å håndheve. Arbeidstidsordningene offshore er spesielle. Det samme gjelder risikoforholdene. Det er særegne forhold knyttet til sikkerhet

og risiko i petroleumssektoren med fare for feilhandlinger som kan resultere i storulykker og skader på personell og sårbare områder. Det er vanskelig å se at en bestemmelse om at en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som har en arbeidstidsordning som «samlet sett gir et bedre vern» vil være tilstrekkelig enkel å anvende og håndheve.

Flertallets forslag – oppsummering

Flertallet foreslår at en-tredjedelsregelen endres slik at det blir mulig med en mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften, samtidig som regelen fortsatt vil fungere for arbeidstakere uten tariffavtale, med flere arbeidsgivere eller med særlig belastende arbeidstidsordninger. *Flertallet* mener dette kan gjøres ved å bestemme at en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som har en arbeidstidsordning som samlet sett gir et bedre vern.

Flertallet anser at partene vil sørge for at arbeidstidsordningene fortsatt vil ivareta sikkerhets- og arbeidsmiljøhensyn.

Det er Petroleumstilsynet som fører tilsyn med at bestemmelsene i rammeforskriften overholdes. Det forutsettes at Petroleumstilsynet fortsatt skal føre tilsyn med en-tredjedelsregelen.

Kapittel 16

Søn- og helgedagsarbeid

16.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhetene. Et aktuelt område er reglene for søn- og helgedagsarbeid.

Lovens regler om søn- og helgedagsarbeid har vært oppe til diskusjon en rekke ganger, senest i Prop. 48L (2014–2015). Regjeringen foreslo her å gjøre endringer i reglene for når søn- og helgedagsarbeid er tillatt, og hvor ofte den enkelte arbeidstaker kan arbeide på søn- og helgedager. *Utvalget* har merket seg diskusjonen om økt mulighet for søn- og helgedagsarbeid, og at Stortingets flertall ikke ønsket å gjøre endringer i den generelle adgangen til søn- og helgedagsarbeid.

Med individuell fleksibilitet for øye, vil *utvalget* likevel se nærmere på enkelte sider ved dagens regler om hvor mye og ofte den enkelte arbeidstaker kan arbeide på søn- og helgedager. Forbudet mot søn- og helgedagsarbeid, med mindre arbeidets art gjør det nødvendig, er ikke motivert utfra vernehensyn. Det er først og fremst begrunnet i hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og betydningen av en felles fridag som gir mulighet til samvær og sosial kontakt med familie og venner. *Utvalget* drøfter her muligheter for økt fleksibilitet uten at arbeidstakernes velferd svekkes.

16.2 Gjeldende rett

Arbeid på søn- og helgedager er bare tillatt når arbeidets art gjør det nødvendig. Det følger av § 10-10 første ledd at det skal være arbeidsfri fra klokken 18.00 dagen før en søn- eller helgedag og til klokken 22.00 dagen før neste virkedag. Med søn- og helgedager menes søndager, religiøse helligdager etter lov om helligdager og helligdagsfred og 1. og 17. mai, som er høytidsdager. Jul-, påske- og pinseaften skal det være arbeidsfri fra klokken 15.00 til klokken 22.00 dagen før neste

virkedag. Se nærmere omtale av dette i punkt 3.1.6.6.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette, jf. § 10-10 fjerde ledd.

Paragraf § 10-8 fjerde ledd fastsetter at arbeidstaker skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode (ukehvile) på 35 timer i løpet av sju dager. Ukehvilen skal så vidt mulig omfatte søndag.

Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. Utgangspunktet er altså at arbeidstaker skal ha fri minst annenhver søn- og helgedag.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstaker arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker, likevel slik at arbeidstaker minst hver fjerde uke har fri på en søn- eller helgedag.

Etter en slik avtale om gjennomsnittsberegning kan en arbeidstaker arbeide flere søn- og helgedager på rad i løpet av en fireukersperiode. Det kan for eksempel avtales arbeid alle fridagene i påsken, fra og med palmesøndag til og med første søndag etter påske, mot tilsvarende fri på andre søn- og helgedager.

Selv om loven åpner for individuelle avtaler om søn- og helgedagsarbeid, kan det foreligge tariffavtaler som setter begrensninger for arbeidstakernes mulighet til å inngå avtaler om å arbeide på søndager.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale arbeid på søn- og helgedager mot tilsvarende fri på andre dager som i henhold til arbeidstakerens religion er helge- eller høytidsdag. Regelen har sin begrunnelse i at arbeidstakere som ønsker fri på egne helge- og høytidsdager skal kunne innarbeide slik fri på søn- og helgedager uavhengig av begrensningene for hvor mange søn- og helgedager det kan arbeides, jf. § 10-10 femte ledd.

16.3 Utvalgets vurderinger og forslag

16.3.1 Forbud mot søn- og helgedagsarbeid

Reglene om søn- og helgedagsarbeid er først og fremst begrunnet i hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i hensynet til helse og sikkerhet. Det er ansett som viktig å verne om en felles fridag som gir mulighet til samvær og sosial kontakt med familie og venner. Barnehager og skoler har stengt på søndager, og en rekke fritidsaktiviteter er organisert slik at det er ansett nødvendig med en felles fridag. Det er altså ikke den totale arbeidsbelastningen eller hvor mye arbeidstaker ellers arbeider som er avgjørende for begrensningene i anledningen til å arbeide på søn- og helgedager, men hensynet til behovet for en livsrytme der arbeid og hvile veksler, og det er forskjell på hverdag og helg. Felles hvile- og helgedager er også viktig for samfunnet som helhet fordi de muliggjør aktiviteter som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv samhörighet i samfunnet.¹

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om det burde være opp til partene å regulere søndagsarbeid og ikke lovgiver. Det kan hevdes at partene er best egnet til å ivareta arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov. Dette gjelder både hva slags arbeid som skal utføres på søn- og helgedager, og hvor mye og hvor hyppig den enkelte arbeidstaker skal arbeide på søn- og helgedager.

En felles fridag krever en samfunnsmessig koordinering som det ikke kan forventes at partene i arbeidslivet, særlig på lokalt nivå, kan oppnå. Således oppstår et klart behov for regulering i lov.

Med dette som bakgrunn mener *utvalget* at forbudet mot søn- og helgedagsarbeid i loven bør videreføres.

16.3.2 Ulike behov og ønsker

Utvalget vil peke på at de fleste arbeidstakere arbeider fulltid, har faste tidspunkter de arbeider på, og har krav til tilstedeværelse på arbeidsplassen. For disse er den sosiale og velferdsmessige betydningen av begrensningene i søn- og helgedagsarbeid vesentlig.

Samtidig er det et viktig utviklingstrekk i arbeidslivet at flere arbeidstakere ønsker større frihet til selv å bestemme når og hvor man ønsker

å jobbe, og kan gjøre dette i et godt og balansert forhold til arbeidsgiver.

Det kan for noen arbeidstakere være mer hensiktsmessig å arbeide søn- og helgedager i stedet for andre dager i uken. Enkelte vil derfor ønske å arbeide flere søndager etter hverandre, og flere søn- og helgedager totalt enn det loven i utgangspunktet åpner for. Det kan være arbeidstakerens arbeidssituasjon og familiære eller private forhold som ligger bak et ønske, eller behov for, å arbeide mer på søn- og helgedager.

Utvalget mener det bør være mulig å åpne for at denne gruppen kan arbeide noe mer søn- og helgedagsarbeid i tilfeller der arbeidstakerne selv ønsker det.

Også arbeidsgivere kan ha ønske om at enkelte arbeidstakere kan arbeide flere søn- og helgedager. Dette vil kunne bidra til at arbeidsgiver på en bedre måte og med større fleksibilitet kan dekke behovet for arbeidskraft på søn- og helgedager. Samtidig kan det å åpne for at enkelte arbeidstakere kan arbeide mer og hyppigere på søn- og helgedager, bidra til at andre arbeidstakere kan arbeide mindre eller sjeldnere på disse dagene.

Økt adgang til søn- og helgedagsarbeid for enkelte arbeidstakere vil ha betydning for arbeidstakernes deltakelse i fritidsaktiviteter og sosiale aktiviteter som foregår på søndag. Mer arbeid på søn- og helgedager kan bidra til at arbeidstaker får mindre fri på dager hvor de fleste virksomheter, skoler og barnehager mv. holder stengt. Det vil også kunne redusere tiden som er tilgjengelig for å være sammen med venner og familie. Den særlige begrunnelsen som ligger til grunn for begrensningene i søndagsarbeid gjør at det å ha fri på andre tidspunkter ikke uten videre kan kompensere for arbeid på søn- og helgedager.

16.3.3 Alternative forslag

For å åpne for hyppigere søn- og helgedagsarbeid for de arbeidstakere som ønsker det, og som føler at de har et mindre behov for begrensninger i søn- og helgedagsarbeid, samtidig som dagens beskyttelsesnivå opprettholdes for de øvrige arbeidstakerne, mener *utvalget* endringer i adgangen til å arbeide søn- og helgedager bør begrenses til enkelte arbeidstakere. *Utvalget* har vurdert ulike løsninger for å oppnå økt fleksibilitet for den enkelte med tanke på søn- og helgedagsarbeid.

En mulighet er å åpne for mer søn- og helgedagsarbeid i stillinger eller virksomheter hvor det ikke er tilstrekkelig arbeid på andre tider av uken til at arbeidstaker kan få en full stilling uten å

¹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.1.4.

arbeide mer enn annenhver søndag. I slike tilfeller kunne det åpnes for at arbeidstakere kan arbeide mer og/eller hyppigere på søn- og helgedager for å oppnå den ønskede stillingsprosenten. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan slike stillinger skal identifiseres. Det er også lite trolig at dette vil gjelde for mange arbeidstakere.

En annen mulig løsning er at lovens begrensninger i søn- og helgedagsarbeid ikke skal gjelde ansatte som bare arbeider søndag og helg. En slik løsning kan åpne for at disse arbeidstakerne som bare, eller i all hovedsak, arbeider søn- og helgedager, vil kunne gjøre dette mer og i lengre perioder sammenhengende. Enkelte ansatte som velger søn- og helgedagsarbeid gjør dette ut fra en vurdering av at de ikke har behov for eller ønske om å ha fri på samme tid som store deler av samfunnet for øvrig. Det er likevel slik at mange som jobber helg, og i mindre stillinger, har et ønske om å utvide stillingen, og ønsker å jobbe normale arbeidsuker.

Utvalget har også vurdert om ansatte i deltidsstilling under en bestemt stillingsprosent kan gis mulighet til å arbeide mer eller oftere på søn- eller helgedager. Et slikt unntak vil åpne for mer søn- og helgedagsarbeid for ansatte som har mer fritid og derfor større anledning til å ivareta fritidsinteresser og sosiale aktiviteter til andre tider, på samme måte som de som bare arbeider helg. Det som kan tale imot en slik avgrensning av en gruppe er at stillingsstørrelsen ikke nødvendigvis sier noe om når arbeidet utføres, og i hvilken grad arbeidstaker kan kompenseres tilstrekkelig for ulempene som følger med økt søn- og helgedagsarbeid.

En annen mulig uønsket konsekvens av å åpne for mer søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere med lavere deltidsstilling kan etter *utvalgets* oppfatning bli økt bruk av små stillinger for lettere å dekke behovet for søn- og helgedagsarbeid i virksomhetene. *Utvalget* mener at endringer i reglene om søn- og helgedagsarbeid ikke må undergrave arbeidet med å legge til rette for økt bruk av deltidsstillinger. Det er derfor viktig at eventuelle regler blir utformet for å sikre arbeidstakernes fleksibilitet, og ikke åpne for at arbeidsgiverne i større grad oppretter små stillinger for å omgå begrensningene for søn- og helgedagsarbeid.

Utvalget mener at en åpning for økt grad av søndagsarbeid knyttet til stillingsprosent, må basere seg på en lav grense. Dersom grensen settes for eksempel til 30 prosent stilling kan resultatet bli at søn- og helgedagsarbeidet utgjør en vesentlig del av arbeidsuken for disse arbeidstakerne, noe som også er drøftet ovenfor. Arbeidsta-

kere som av ulike årsaker ikke jobber fullt har, avhengig av stillingsstørrelsen, mer fritid, og dermed også større anledning til å ivareta fritidsinteresser, og andre aktiviteter på andre dager enn søn- og helgedager. På den annen side er begrensningene i søn- og helgedagsarbeidet hovedsakelig begrunnet i sosiale og velferdsmessige forhold, og hensynet til en felles fridag. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at redusert arbeidsmengde totalt sett reduserer betydningen av de hensynene som ligger bak begrensningene i søn- og helgedagsarbeid.

Det vil være vanskelig å begrense gruppen slik at den ikke omfatter arbeidstakere som ønsker å unngå mer arbeid på søn- og helgedager. *Utvalget* har likevel drøftet om det bør være mulig å åpne for mer og hyppigere søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere som bare arbeider søndag, og dermed har en liten stillingsprosent på eksempelvis 20 prosent eller mindre.

En løsning kan være at arbeidsgiver kan pålegge søn- og helgedagsarbeid ut over det som i dag er lovens begrensninger for denne gruppen. En annen løsning kan være at avtale om unntak gjøres med den enkelte arbeidstaker eller mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet.

Utvalget mener imidlertid at en endring av reglene må være begrunnet ut fra hensynet til den enkelte arbeidstakers behov og ønske om fleksibilitet. Dette tilsier at arbeidsgiver ikke bør gis en utvidet adgang til å pålegge søn- og helgedagsarbeid. Hensikten med å myke opp reglene om søn- og helgedagsarbeid er at det for enkelte skal gis større anledning til individuelle tilpasninger. Dette tilsier at det ut fra formålet med forslaget er individuell avtale som er best egnet.

Loven åpner i dag bare i begrenset grad for unntak som ansees å være til ugunst for arbeidstaker gjennom individuell avtale.

16.3.4 Forholdet til diskrimineringsreglene

Loven har flere bestemmelser som fastsetter ulike regler for ulike grupper ansatte eller bransjer. Dette gjelder for eksempel reglene om ansatte i særlig uavhengig stilling og når søn- og helgedagsarbeid er tillatt. Innføring av regler som gir én gruppe andre betingelser eller rammer enn de øvrige arbeidstakerne kan likevel i noen tilfeller være diskriminering og ulovlig forskjellsbehandling.

Enkelte grupper har et særlig diskrimineringsvern. Paragraf 13-1 tredje ledd forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av at arbeidsta-

keren arbeider deltid. Denne bestemmelsen bygger på EUs direktiv om deltidsarbeid, som har en bestemmelse om at deltidsansatte ikke skal behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende heltidsansatte, utelukkende fordi de arbeider deltid.² Direktivet er gjennomført i norsk rett og setter derfor rammer for lovgivningen.

Utvalget har vurdert diskrimineringsreglene i loven og i direktivet og kommet til at disse reglene reiser noen vanskelige problemstillinger. *Utvalget* ser at det å regulere søn- og helgedagsarbeid særskilt for deltidsansatte med en bestemt stillingsstørrelse kan være utfordrende med tanke på diskrimineringsreglene. *Utvalget* går derfor ikke videre med dette forslaget.

16.3.5 Oppsummering

En felles fridag krever en samfunnsmessig koordinering som det ikke kan forventes at partene i arbeidslivet, særlig på lokalt nivå, kan oppnå. Således oppstår et klart behov for regulering i lov. *Utvalget* mener derfor at forbudet mot søn- og helgedagsarbeid i loven bør videreføres.

² Rådskonferansen om rammeavtalen om deltidsarbeid inngått mellom UNICE, CEEP og ETUC.

Utvalget mener likevel det burde være mulig å åpne for hyppigere søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere som selv ønsker det, og hvor det ut fra en helhetsvurdering av arbeidstakerens arbeidssituasjon ikke er viktige vernehensyn som taler imot. Særlig for arbeidstakere som har stor frihet til å utnytte andre tider av uken til fritid vil det samlet sett være mindre behov for særlige begrensninger i søn- og helgedagsarbeidet.

Utvalget vil påpeke at det ikke er hensikten med en slik mulig endring at det skal bli mer søndagsarbeid, eller at flere virksomheter enn i dag skal kunne benytte søndagsarbeid. Formålet er å øke fleksibiliteten for den enkelte arbeidstaker ved å fjerne en av lovens hindringer for tilpasninger for en begrenset gruppe. Ved å åpne for mer fleksibilitet vil enkelte arbeidstakere som ønsker å jobbe søndag i noen grad kunne erstatte arbeidstakere som ser på søndagsarbeid som en ulempe.

Utvalget mener en adgang til å arbeide hyppigere søn- og helgedager ville kunne vært til enkelte arbeidstakers fordel. *Utvalget* har drøftet å regulere dette særskilt for en gruppe med lav stillingsandel. Etter det *utvalget* har brakt på det rene vil imidlertid et slikt forslag stride mot diskrimineringsvernet for deltidsansatte, og vil derfor ikke foreslå dette.

Kapittel 17

Kveldsarbeid

17.1 Innledning

I bakgrunnen til mandatet for utvalget står det:

Arbeidstakerne skal ha arbeidstidsordninger som ivaretar deres helse og velferd, som gjør det mulig å finne den rette balansen mellom arbeid og fritid, og som legger til rette for lange yrkeskarrierer. Arbeidstidsbestemmelsene må også balanseres mot økt risiko for feil og arbeidsulykker, slik at arbeidstakerne ikke utsetter seg selv og andre for fare.

Samtidig skal virksomheter ha fleksibilitet til å kunne drive godt og lønnsomt, og brukerrettede tjenester skal på best mulig måte kunne ivareta brukernes interesser. Fleksibilitet er viktig også for arbeidstakerne. Ny teknologi har gjort det mulig for flere å tilpasse arbeidstiden til egne ønsker og familiens behov. Det er sentralt at arbeidstidsreglene ikke stenger for fleksible arbeidstidsordninger som kan tilpasses den enkeltes behov i hverdagen.

Videre er det trukket fram i mandatet:

Utvalget skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økte behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomheter.

Under stortingsbehandlingen av regjeringens forslag til endringer i loven i 2015 heter det i en merknad i innstillingen fra komiteen:

Flertallet mener det er viktig at arbeidsmiljølovens bestemmelser sikrer fleksibilitet for den enkelte og et familievennlig arbeidsliv. Flertallet har notert seg at partene i arbeidslivet til dels er uenige om dagens regelverk for når nattarbeid inntreffer. Flertallet finner det naturlig at denne saken blir en del av drøftingene i arbeidstidsutvalget.¹

Videre har *utvalget* mottatt innspill fra arbeidsgiversiden om at dagens regler om nattarbeid ikke legger tilstrekkelig til rette for fleksibilitet når det gjelder arbeid på kveldstid.

I dette kapitlet drøfter *utvalget* om reglene for nattarbeid bedre kan tilpasses slik at arbeidstakere gis nødvendig vern, samtidig som det legges til rette for mer fleksible arbeidstidsordninger som også kan gi arbeidstakernes lovfestede rett til mer fleksibel arbeidstid i § 10-2 tredje ledd mer innhold. *Utvalget* har valgt både å vurdere mindre endringer for å møte spesifikke utfordringer, og å vurdere endringer som er av mer prinsipiell karakter.

17.2 Gjeldende rett

Arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 er i henhold til loven å anse som nattarbeid, jf. § 10-11 første ledd.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte skriftlig avtale et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom klokken 00.00 og klokken 06.00. Arbeid på to skift som legges mellom klokken 06.00 og klokken 00.00 regnes imidlertid ikke som nattarbeid.

Nattarbeid er bare tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig, jf. § 10-11 andre ledd. Begrunnelsen for forbudet mot nattarbeid er etter forarbeidene først og fremst at arbeidstakerne skal vernes mot de helsemessige belastningene det innebærer å arbeide om natten. Det er i hovedsak hensynet til produksjon og samfunnsmessige hensyn som likevel kan begrunne at nattarbeid i noen tilfeller er nødvendig, og dermed tillatt.

Arbeidsmiljøloven av 1977 § 42 listet opp tilfeller der det var tillatt med nattarbeid. På bakgrunn av forenklingshensyn ble ordlyden i denne bestemmelsen endret i dagens arbeidsmiljølov. Formuleringen i gjeldende lov viderefører imidlertid de tilfeller hvor nattarbeid var tillatt før 2005, samtidig som samfunnsutviklingen til en viss grad

¹ Innst. 207 L (2014–2015).

vil være normgivende for i hvilken grad nattarbeid skal tillates. Dette er det gjort nærmere rede for i kapittel 3.1.7.7.

I virksomheter som er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte uavhengig av arbeidets art inngå avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette, jf. § 10-11 fjerde ledd.

Nærmere om unntaket for arbeid på to skift mellom 06.00 og 00.00

Arbeid på to skift som legges mellom klokken 06.00 og klokken 00.00 regnes ikke som nattarbeid. Unntaket gjør det mulig å ha to skift per dag på opptil ni timer selv om arbeidet strekker seg lenger enn til klokken 21.00. Unntaket fra nattarbeidsforbudet har praktisk betydning for den delen av ettermiddags/kveldsskiftet som legges til timene mellom klokken 21.00 og 00.00. Begrunnelsen for denne regelen er at det skal være mulig å utnytte to skift fullt ut, uavhengig av om arbeidets art åpner for nattarbeid. Slike skiftordninger kan derfor brukes i alle bransjer. I loven av 1977 § 42 bokstav g var unntaket formulert slik at nattarbeid var tillatt i disse tilfellene. Formuleringen om at dette ikke skal regnes som nattarbeid i loven av 2005, var en videreføring av at arbeid i disse tilfellene skulle være lovlig.²

Nærmere om adgangen til å avtale kortere natt og annet tidspunkt for natt

Avtaleadgangen knyttet til kortere natt og annet nattetidspunkt ble innført i 2005. Bakgrunnen for avtaleadgangen var ønske om mer fleksibilitet og mulighet til å tilpasse natten til virksomhetenes ulike behov, se nærmere redegjørelse i punkt 17.4. Adgangen til å inngå avtale om kortere natt (8 i stedet for 9 timer) og andre tidspunkter for natt, åpner for at arbeidet etter avtale for eksempel kan vare fram til klokken 00.00, med nattarbeid definert som perioden mellom 00.00 og 08.00. Et annet eksempel vil være en avtale om nattarbeid mellom 23.00 og 07.00. Adgangen til å inngå slik avtale gjelder alle typer virksomhet. Dette innebærer at virksomheter som ikke har anledning til å drive nattarbeid kan avtale en nattperiode fra klokken 23.00, og dermed drive arbeid fram til dette tidspunktet. Slike avtaler må inngås med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet og kan

på samme måte som andre avtaler gjelde alle eller en begrenset krets av arbeidstakere.

Arbeidstidsdirektivets rammer

Arbeidstidsdirektivet definerer natt som en periode på minimum sju timer. Perioden må omfatte tiden mellom klokken 00.00 og klokken 05.00. Innenfor disse rammene har statene frihet til å fastsette egne regler. Lovens regler om nattarbeid innebærer at natten i utgangspunktet skal være ni timer, men at den kan avtales ned til åtte timer. Det følger også av loven at timen mellom 05.00 og 06.00 er å anse som nattarbeid i Norge selv om den ikke er det etter minstekravet i direktivet.

17.3 Arbeidslivslovutvalgets anbefalinger

Reglene for nattarbeid ble også vurdert av Arbeidslivslovutvalget.³ Utvalget vurderte både avgrensningene av hva slags arbeid som skal være tillatt om natten, og hvilke tidspunkt som skal være grensene for hva som regnes som nattarbeid.

Det ble trukket fram at det fra et helsemessig synspunkt kan være mer heldig at natten starter senest klokken 23.00, og at arbeidet ikke starter igjen før klokken 07.00. Det ble lagt vekt på at tidspunktene for natt skulle være helsemessig forsvarlige. Det ble også lagt vekt på at det går en viss tid med til å reise til og fra arbeidsstedet og til å spise og forberede seg til natten. Ut fra en helhetsvurdering ble anbefalingen fra utvalgets flertall at natt skal defineres som perioden mellom 22.00 og 06.00. Det ble også foreslått at arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet skulle kunne inngå avtale om et annet tidsrom for natt.

I loven av 2005 ble imidlertid perioden fra klokken 21.00 til klokken 06.00 videreført fra loven av 1977. I forarbeidene til loven av 2005 ble det samtidig lagt til grunn at hensynet til fleksibilitet og økt driftstid for virksomhetene er av stor betydning.⁴ Det ble derfor innført en regel om at det kan inngås lokal avtale om et annet tidspunkt for nattarbeid som tar høyde for ulike behov i ulike bransjer og virksomheter. Natten må i en slik avtale være på minimum åtte timer og omfatte tiden mellom klokken 00.00 og 06.00.

² Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.10.4.

³ NOU 2004: 5.

⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.10.4.

17.4 Endret livsmønster, søvn, helse og risiko

Som omtalt ovenfor er det strenge regler for nattarbeid. Det er kjent at nattarbeid øker risikoen for både feilhandlinger og ulykker. Det følger også klart av tilgjengelig forskning at nattarbeid medfører betydelig risiko for negative helsemessige effekter, og at det innebærer en større risiko for visse sykdommer, se kapittel 7.2 for en mer utførlig behandling av temaet.

I Arbeidslivsmeldingen ble nattarbeid i det norske arbeidslivet gjennomgått.⁵ Meldingen satte søkelys på de helsemessige virkningene av nattarbeid, og pekte på tiltak som kan føre til bedre tilrettelegging og bruk og organisering av nattarbeid i virksomhetene. Forslagene for å minimere de negative effektene var blant annet å legge opp turnusene med individuelle tilpasninger, vurdere å bruke lengre skift og lengre friperioder, og mer informasjon til arbeidstakere om hvordan de best kan snu døgnrytmen. Det ble også lagt vekt på betydningen av å ha en kultur med aksept for de ulike behovene som arbeidstakere kan ha for tilpasninger eller fritak fra nattarbeid. Betydningen av arbeidstakers ulike behov ble med andre ord tillagt atskillig vekt i forslagene.

Arbeidslivsmeldingen peker blant annet på at nattarbeid gir redusert søvn, som er assosiert med at en er mer søvning på jobb. Studier viser for eksempel at prestasjonsevnen reduseres når en er sliten og trøtt, og det gjør at risikoen for feil og skader øker. Arbeid om natten bør på bakgrunn av den økte risikoen både for arbeidstakers helse og for sikkerheten knyttet til de arbeidsoppgaver som utføres, begrenses. De som utfører nattarbeid må sikres et særlig vern, som blant annet redusert arbeidstid, og utvidet helsekontroll. Det må imidlertid understrekes at sammenhengen mellom nattarbeid, helse og risiko i hovedsak gjelder arbeidstakere som over tid arbeider gjennom natten. Situasjonen for «dagarbeidere» som innimellom arbeider om kvelden og da i enkelte tilfeller arbeider ut over klokken 21.00 er ikke direkte sammenlignbar.

I denne sammenheng er det relevant at hva som er egnet nattetidspunkt for noen, ikke nødvendigvis er det for andre. Endrede livsmønster drevet fram av to yrkesaktive foreldre som ønsker å kombinere arbeid og familie på en god måte, kan være blant de forhold som endrer ønsket nattetidspunkt for den enkelte. For mange småbarnsforeldre handler fleksibel arbeidstid om mulighe-

ten til å gå tidligere fra jobb enn andre for på denne måten å få mer tid med barna. Samtidig vil de gjerne kunne ta igjen arbeid på kveldstid.

Arbeidslivslovutvalget understreket at vi også kan ha ulike fysiologiske behov for søvn og nattehvile:

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. Noen er imidlertid «A-mennesker» og våkner naturlig ved 0500–0600 tiden og legger seg tilsvarende tidligere. Andre er «B-mennesker» som først blir naturlig trette ved 0100–0200 tiden og våkner ved 0900–1000 tiden. I tillegg kommer at noen naturlig bare trenger fem til seks timers søvn i døgnet, mens andre trenger opp mot tolv timer. Felles for alle er imidlertid at hvile og spesielt søvnbehov ikke er noe vi kan «samle opp» over flere døgn for så å ta igjen senere.⁶

Forskning viser at i den voksne befolkningen har den gjennomsnittlige søvntiden vært relativt stabil de siste tiårene, men nye norske tall viser at vi har forskjøvet døgnet betraktelig siden 1980.⁷ Det er en tydelig utvikling at tidspunktet for når det er vanlig å starte søvnen stadig er senere enn det det var før. For eksempel var det i 1980 72 prosent som sov klokken 23.30, mens andelen i 2000 var falt til 55 prosent. Tilsvarende viser undersøkelsen at andelen som sover klokken 05.30 har vært økende. Det studiene ikke forteller oss er hva som er kildene til endringene i nattetidspunkt. Det er viktig å merke seg at vi sover like mye som før, men at det er forskyvning og større spredning i tidspunktene for når det er vanlig å legge seg.

17.5 Utvalgets vurderinger og forslag

17.5.1 Innledning

Nattarbeid er etter loven tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig. Nødvendighetsbegrepet dekker i denne sammenheng de fleste situasjoner der virksomheten er avhengig av å ha drift om natten. I tillegg dekker begrepet ifølge forarbeidene

⁵ Meld. St. 29 (2010–2011) punkt 21.5.1.

⁶ NOU 2004: 5 punkt 13.3.2.

⁷ Sivertsen, B., Overland, S., & Pallesen, S. (2011): Trends in timing of sleep in the general population of Norway: 1980 to 2001, *Perceptual and Motor Skills*, 113(2), 509–518.

også en del situasjoner der arbeid mellom klokken 21.00 og 06.00 er hensiktsmessig for fornuftig drift. Dette omfatter både hensynet til en økonomisk hensiktsmessig drift, og rent praktiske hensyn.

Dersom det oppstår et særlig og tidsavgrenset behov for det kan det inngås en lokal avtale om at nattarbeid kan gjennomføres uavhengig av arbeidets art.

Utvalget mener at hensynet til vern av arbeidstakerne taler for restriktive bestemmelser hva angår nattarbeid.

Slik *utvalget* ser det, dekker lovens regler i det store og hele det behovet virksomheter og bransjer har for at det kan arbeides gjennom natten. *Utvalget* ønsker også å peke på den avtaleadgangen knyttet til redusert natt og endret nattetidspunkt som ble innført i 2005, som muliggjør en mer individuell tilpasning på virksomhetsnivå. Virksomhetenes behov for fleksibilitet i forbindelse med både bruk og plassering av nattarbeid ser derfor ut til å være ivaretatt i dagens lov.

Utvalget ønsker således ikke å anbefale endringer i reglene for nattarbeid som knytter seg til arbeid som skjer gjennom natten. *Utvalget* ønsker imidlertid å se på om det er mulig å endre reglene på en slik måte at de bedre svarer på behovet for fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker, herunder til å kunne utføre kveldsarbeid.

Arbeidstakere som arbeider vanlig dag- eller kveldstid vil også i noen tilfeller ha behov for, og ønske om, å utføre arbeid etter klokken 21.00, uten at de skal arbeide gjennom natten. Slikt arbeid medfører ikke den samme risikoen som nattarbeid. Regelen om at alt arbeid etter klokken 21.00 er nattarbeid og dermed ikke tillatt kan for denne gruppen framstå som lite hensiktsmessig. Nye teknologiske løsninger og mer oppgavestyrte arbeid gjør at arbeidet i større grad enn før kan utføres når som helst og hvor som helst. Stadig flere arbeidstakere har mulighet til å utføre arbeid hjemme og til den tiden de selv ønsker. Samtidig vil familiesituasjonen gjøre at arbeidstaker enkelte ganger ønsker å avslutte arbeidet på arbeidsstedet tidligere enn ordinær arbeidsdag og kombinere dette med kveldsarbeid hjemme.

Arbeidsgiverorganisasjonene har i sine innspill til utvalget tatt opp ulike spørsmål knyttet til nattarbeid. Det blir pekt på at flere arbeidstakere ønsker å innrette arbeidsdagen med flere snarere enn én økt. NHO peker i denne sammenheng på at det bør være enklere for «dagarbeidere» å arbeide etter klokken 21.00. Dette handler om tilfeller hvor det er behov for å arbeide ut over kvelden, men uten at arbeidet skal foregå gjennom

natten. Spekter peker også på at det bør være enklere for arbeidstakere som selv ønsker det å arbeide etter klokken 21.00, selv om arbeidet i dag ikke er av den typen som typisk utføres om natten.

Arbeidstakerorganisasjonene har på sin side argumentert med at dagens regler for nattarbeid innebærer en viktig begrensning i når på døgnet det er lov å arbeide, og at det er viktig at det ikke blir vanlig å arbeide etter klokken 21.00.

Utvalget ser det slik at utfordringer knyttet til kveldsarbeid ikke gjelder en bestemt bransje eller type arbeid, og har ikke funnet grunn til å gjøre en ny vurdering av lovens begrensninger av i hvilke tilfeller nattarbeid er tillatt. Dagens regel om at dette avhenger av arbeidets art, åpner for en konkret vurdering og løpende tilpasning til den samfunnsmessige utviklingen.

Utvalget mener imidlertid at det bør være større anledning til å arbeide etter klokken 21.00 for arbeidstakere som ikke skal arbeide om natten. *Utvalget* legger vekt på at det er hensynet til arbeidstakernes behov og ønsker om fleksibilitet som er avgjørende for vurderingene. I forarbeidene til retten til fleksibel arbeidstid som er nedfelt i § 10-2 tredje ledd, heter det:

Dersom arbeidslivet skal virke inkluderende så er det viktig at det ikke bare tar hensyn til den enkeltes forutsetninger, men også at det er tilbørlig tilpasset den enkeltes livssituasjon. Tilpasningen mellom arbeid og privatliv har utvilsomt en annen karakter i dag enn da arbeidsmiljøloven kom ...

Målet for *utvalgets* forslag er å fjerne reguleringer som er til hinder for gode ordninger om fleksibel arbeidstid som følger av § 10-2 tredje ledd. Samtidig er det viktig for *utvalget* at en eventuell endring ikke skal gi utilsiktede virkninger for andre grupper arbeidstakere.

Utvalget foreslår å åpne for kveldsarbeid etter arbeidstakerens eget ønske og med samtykke fra arbeidsgiver. *Utvalget* har imidlertid også vurdert ulike andre alternativer for å tilpasse reglene om nattarbeid. I det følgende diskuteres tre ulike alternativer før *utvalgets* foretrukne løsning beskrives.

17.5.2 Endret tidspunkt for nattarbeid?

Utvalget har vurdert om det er dekkende å kalle hele tidsrommet fra 21.00 til 06.00 for natt.

Forbudet mot nattarbeid bygger blant annet på arbeidstakers behov for søvn. At loven fastsetter klokken 06.00 og 21.00 som ytterrammene for det

som kan regnes som en normal arbeidstid har også en sosial og velferdsmessig betydning.

Utvalget mener at den helsemessige begrunnelsen for reglene om nattarbeid tilsier at tidspunktet for når nattarbeid inntreffer bør kunne settes senere.

Etter *utvalgets* vurdering kan grensen for nattarbeid flyttes til 23.00 uten at helsemessige hensyn taler sterkt imot dette. *Utvalget* mener imidlertid at nattperioden ikke bør være kortere enn åtte timer. *Utvalget* har derfor vurdert om perioden for nattarbeid bør vare fram til klokken 07.00, noe som er én time senere enn etter dagens regel. Også her mener *utvalget* at det er de helsemessige hensynene til søvnbehovet som bør være avgjørende, og at hensynet til virksomhetenes driftsbehov må vurderes opp mot dette.

Arbeidslivslovutvalget⁸ uttalte i denne sammenheng:

Forskning viser at søvnen er på sitt dypeste fram til om lag klokken 0500 og det anses uheldig å avbryte søvnen rundt dette tidspunktet.⁹ Fordi en arbeidsstart klokken 0600 normalt vil innebære at arbeidstaker må stå opp før behovet for dyp søvn er tilfredsstillt, har *utvalget* vurdert om grensen for nattarbeid bør skyves fram til klokken 0700.

Endring av sluttidspunktet for nattarbeid fra klokken 06.00 til 07.00 ville medføre at arbeidstakere som ikke har lov til å arbeide om natten ikke kan starte arbeidsdagen før klokken 07.00. Dette ville være en innstramming i forhold til dagens regel. *Utvalget* vil peke på at det i situasjoner hvor det er behov for arbeid før klokken 07.00 ikke desto mindre vil være anledning til å inngå avtale om slikt arbeid. *Utvalget* vil i denne sammenheng understreke at dette illustrerer utfordringen ved å ha en uniform arbeidsmiljølov for alle virksomheter og arbeidstakere. En endring av for eksempel plasseringen av natt kan for noen grupper være positivt, mens det for andre grupper vil være negativt.

Dersom reglene om tidspunktet for nattarbeid endres, vil dette gjøre det mulig å arbeide etter klokken 21.00 uten avtale om dette. Reglene om hviletid vil imidlertid fortsatt gjelde, og arbeid ut over kvelden vil ha betydning for når arbeidstaker igjen kan starte på arbeid neste dag. Kravet til daglig hvile er 11 timer. Dette følger både av loven

og arbeidstidsdirektivet. Dersom arbeidstaker arbeider fram til klokken 23.00, kan ikke arbeidstaker starte arbeidet igjen før klokken 10.00 neste dag. Dersom det er inngått en avtale mellom partene om kortere hvile, kan arbeidstaker imidlertid starte inntil tre timer tidligere enn dette.

Utvalget har vurdert om flytting av tidspunktet for nattarbeid vil ha konsekvenser også for arbeidstakere som selv ikke har et ønske om å arbeide etter klokken 21.00. I de tilfeller hvor arbeidets art gjør det nødvendig å arbeide om natten har arbeidsgiver allerede i dag lov til å pålegge slikt arbeid. Det gjelder da hele tidsrommet mellom klokken 21.00 og 06.00. Endringen som foreslås vil ikke føre til noen utvidelse av hvem som kan arbeide om natten.

Dersom tidspunktet for nattarbeid flyttes til klokken 23.00 vil det likevel kunne innebære at virksomheter i større grad enn i dag innretter sin normale drift fram til klokken 23.00. Forslaget vil også innebære at arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakere å arbeide fram til det samme tidspunktet. Mot dette kan det innvendes at i de tilfellene hvor drift etter klokken 21.00 er nødvendig vil det i hovedsak allerede være anledning til det etter unntaket etter arbeidets art.

Utvalget mener at det ut fra vernehensyn ville være mer naturlig å definere natt som perioden mellom 23.00 og 07.00. *Utvalget* mener imidlertid det er betydelig usikkerhet om hvilke effekter en endring av tidspunktene for nattarbeid vil ha for arbeidstakere og virksomheter. Som *utvalget* har vist til ovenfor er det avgjørende at en eventuell endring tar utgangspunkt i arbeidstakere som selv ønsker å arbeide etter klokken 21.00. *Utvalget* vil derfor ikke foreslå en generell endring i reglene for hva som skal regnes som nattarbeid. *Utvalget* påpeker samtidig at virksomheter med behov for en annen definisjon av natt har mulighet til å flytte tidspunktet for natt gjennom avtale.

Arbeidsmiljølovens regler er verneregler som beskytter arbeidstakerne mot unødvendige belastninger ved arbeid om natten. Det er de helsemessige begrunnelsene, som hensynet til søvn og hvile, som bør være avgjørende for hva som regnes som nattarbeid. Rammene for arbeidstidens plassering ut over dette er etter *utvalgets* oppfatning et spørsmål som bør reguleres mellom partene som best kjenner virksomhetene og arbeidstakernes behov. *Utvalget* mener at en generell endring av perioden for nattarbeid vil kunne ha utilsiktede konsekvenser for arbeidets organisering, velferdshensyn og vern av arbeidstakerne.

⁸ NOU 2004: 5.

⁹ Åkerstedt, T. (2001): Arbetstider, hälsa och säkerhet – en sammenstilling av aktuell forskning, Karolinska Institutet, Institutet för psykosocial medicin.

17.5.3 Annen nattperiode for dagarbeidere?

Utvalget har vurdert om det kan innføres en regel om at arbeid mellom klokken 21.00 og 00.00 ikke skal regnes som nattarbeid dersom det ikke utføres arbeid mellom klokken 00.00 og 06.00. Hensikten er å se på muligheten for å utforme en regel som gjelder for arbeidstakere som kan betegnes som «dagarbeidere». På denne måten opprettholdes dagens vern for arbeidstakere som skal arbeide gjennom natten, og samtidig åpnes det for kveldsarbeid i større grad enn i dag der det er behov for, og ønske, om dette.

Det vil i en slik regel være behov for å avklare innholdet i kravet om at det ikke skal arbeides mellom klokken 00.00 og 06.00, altså hva som skal til for at en arbeidstaker regnes som «dagarbeider».

En mulighet er å tillate arbeid mellom klokken 21.00 og 00.00 i virksomheter der arbeidets art ikke gjør det nødvendig med drift gjennom natten. Ulempen vil være at dette ikke åpner for ulike løsninger for ulike deler av virksomheter og ansatte med ulik arbeidstid og ulike arbeidstidsordninger.

Vurderingen kan alternativt begrenses til den aktuelle arbeidstidsordningen den ansatte inngår i. Det vil da være mulig å ta hensyn til om de ansatte er en del av virksomhetens nattarbeid. Det vil ikke være nødvendig å avgjøre om, og eventuelt hvor ofte den enkelte arbeidstaker arbeider gjennom natten. Det vil være nok å bygge på om de ansatte arbeider etter en arbeidstidsordning som omfatter tidsrommet mellom klokken 23.00 og 06.00.

Den siste muligheten er å vurdere nattperioden for hver enkelt arbeidstaker. Det vil åpne for at ansatte som inngår i en arbeidstidsordning som omfatter nattarbeid likevel skal betraktes som dagarbeidere dersom de faktisk ikke har vakter gjennom natten. Det betyr at det må avgjøres hvor lang periode uten nattarbeid som skal til, og hva som skal skje i de tilfeller der en ansatt som ordinært ikke arbeider natt i enkelte tilfeller tar ekstravakter om natten.

Utvalget mener at vurdering på individnivå vil være komplisert og skape avgrensingsproblemer. Dersom virksomheten samlet skal vurderes vil dette på den annen side være en generell bestemmelse, som ikke vil gi den fleksibilitet og mulighet for tilpasning som er noe av bakgrunnen for en endring.

Enkelte av innspillene fra partene har også lagt vekt på at det bør bli enklere for arbeidstakere som har behov for å arbeide hjemmefra på kveldstid, særlig i de tilfeller hvor den ansatte må

gå tidlig fra arbeidsplassen. *Utvalget* har vurdert muligheten for å innføre en egen regulering av tidspunkt for natt i forbindelse med arbeid hjemmefra eller har såkalt hjemmekontor. *Utvalget* har kommet til at en slik løsning også reiser flere avgrensningsspørsmål og vil være vanskelig å gjennomføre i praksis.

17.5.4 Individuell avtale om annet tidspunkt for nattarbeid?

Utvalget har vurdert om det bør være en adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale arbeid mellom 21.00 og 23.00 for dagarbeidere. Adgangen til å inngå individuell avtale om dette vil også gi større mulighet for å tilpasse arbeidstiden til den enkelte ansattes arbeidssituasjon og ønsker om arbeidstid. En individuell avtaleadgang vil ikke innebære en åpning for lengre daglig arbeidstid, men vil kun gjøre det mulig å dele opp eller flytte på deler av den alminnelige arbeidstiden.

Utvalget mener at en generell adgang for den enkelte arbeidstaker til å inngå en avtale om andre tidspunkter for nattarbeid ikke er den beste måten å oppnå den fleksibiliteten *utvalget* ønsker. Bakgrunnen for dette er de mer utilsiktede og lite ønskelige konsekvensene en slik ny bestemmelse vil kunne ha. En generell avtaleadgang vil åpne for at det inngås rammeavtaler eller permanente ordninger som åpner for at arbeidsgiver kan pålegge arbeid på tidspunkter på kvelden som i dag ikke er mulig. Det er viktig å unngå situasjoner hvor arbeidstakeren kan utsettes for press om å inngå slike avtaler. Det er *utvalgets* ønske at reglene om nattarbeid ikke skal være til hinder for fleksibilitet for den enkelte, men samtidig ivareta arbeidstakernes vernebehov. Samtidig vil også tariffavtaler kunne begrense den enkeltes avtaleadgang på dette området.

17.5.5 Kveldsarbeid etter eget ønske

For å sikre at konsekvensene av en oppmykning i reglene om nattarbeid blir slik *utvalget* ønsker bør løsningen etter *utvalgets* mening være at dersom arbeidstaker selv vil, kan deler av arbeidsdagen flyttes til etter klokken 21.00. Det er avgjørende at det er arbeidstakerens initiativ og ønsker som skal være førende. Et eksempel kan være at en arbeidstaker ikke har anledning til å arbeide mellom klokken 15.00 og 17.00, men i stedet ønsker å jobbe fra klokken 21.00 til 23.00. Samtidig skal dette også være frivillig for arbeidsgiver. Ordningen gir dermed ingen ensidig rett til arbeidstaker til å forskyve arbeidstiden.

Forslaget vil ikke innebære anledning til å utvide arbeidstiden, eller redusere behovet for overtidarbeid. Det forutsettes at det arbeidet som utføres etter klokken 21.00 er innenfor den daglige arbeidstiden slik den følger av lov eller tariffavtale, og i utgangspunktet kunne vært utført på et annet tidspunkt samme dag. Det er altså snakk om at deler av arbeidsdagen flyttes til et annet tidspunkt på dagen.

Arbeid ut over daglig avtalt arbeidstid må følge av gjennomsnittsberegning, eller være tillatt overtid eller nattarbeid som i dag. Dersom det er ønskelig å kunne opparbeide arbeidstid til avspasering på andre dager, må dette gjøres gjennom en fleksitidsavtale.

For å sikre at arbeidstaker ikke utsettes for forventninger eller press om å benytte seg av muligheten til å arbeide etter klokken 21.00, er det viktig å fastslå at arbeidsgiver har et ansvar for å legge til rette for at arbeidet kan utføres innenfor den normale arbeidsdagen. Dersom dette ikke er mulig, må gjennomsnittsberegning eller overtid benyttes.

Det er også en viktig forutsetning at det ikke skal inngås en avtale som binder arbeidstakeren til å påta seg kveldsarbeid framover i tid, men bare dersom arbeidstaker ønsker det i det enkelte tilfelle.

Utvalget mener at det ikke skal åpnes for arbeid etter 23.00. *Utvalget* vurderer det slik at hensynet til hvile og søvn tilsier at arbeid etter klokken 23.00 også reelt sett er å betrakte som nattarbeid, og derfor i utgangspunktet ikke bør være tillatt.

Utvalget foreslår ikke at reglene om daglig arbeidsfri periode skal endres i denne sammenhengen. 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.

Slik *utvalget* ser det, bør ikke forslaget åpne for at arbeidstaker skal få en rett til slikt arbeid. Dersom arbeidsgiver ikke finner det hensiktsmessig eller er avhengig av at arbeidet utføres innenfor den avtalte arbeidstiden, kan ikke arbeidstaker velge å utsette arbeidet til kvelden. Dette henger også sammen med at hviletidsbestemmelsene som beskrevet ovenfor vil ha betydning for når arbeidstakeren kan starte arbeidet neste dag.

Det må altså være både i arbeidstaker og arbeidsgivers interesse at arbeidstaker utfører arbeid etter klokken 21.00.

17.5.6 Utvalgets forslag – oppsummering

Utvalget mener det bør gjøres enklere å legge arbeid til tiden etter klokken 21.00 også for arbeidstakere som ikke skal arbeide om natten. *Utvalget* foreslår at arbeidstakere som ønsker det, i de tilfellene det ikke medfører ulempe for arbeidsgiver, kan legge deler av arbeidet til tidsrommet mellom klokken 21.00 og klokken 23.00 uten at dette skal regnes som nattarbeid. Samtidig skal dette også være frivillig for arbeidsgiver. Ordningen gir dermed ingen ensidig rett til arbeidstaker til å forskyve arbeidstiden.

Forslaget innebærer at lovens bestemmelser endres slik at forbudet mot nattarbeid ikke hindrer kveldsarbeid mellom klokken 21.00 og 23.00 dersom arbeidstaker ønsker det. Om og i hvilken grad ordningen kan praktiseres må avklares mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det er viktig at lovbestemmelsen utformes slik at det er tydelig at dette kun skal skje på arbeidstakers initiativ, basert på arbeidstakers ønsker og behov, og at dette må være klart i hvert enkelt tilfelle. Arbeidsgiver vil ha plikt til å legge til rette for at arbeidet kan utføres innenfor den normale arbeidstiden. Arbeidstaker kan på sin side ikke kreve å få arbeide utenfor den normale arbeidstiden. Det vil i tillegg være slik at en tariffavtale som er gjeldende for arbeidstakeren kan sette begrensninger i muligheten til å utnytte denne individuelle løsningen.

Kapittel 18

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har vurdert eventuelle økonomiske, administrative og andre konsekvenser av forslagene. Endring i arbeidstidsbestemmelser kan ha betydning for den enkelte arbeidstakers helse og velferd samt virksomhetenes og samfunnets effektive utnyttelse av arbeidskraften. Noen av virkningene kan komme gjennom endrete styrkeforhold i forhandlingene rundt lønns- og arbeidsforhold, medbestemmelse og/eller trepartssamarbeid i deler av arbeidslivet. Forslagene kan ha konsekvenser for samspillet mellom lov og tariffavtaler.

Utvalget legger til grunn at forslagene ikke vil ha store direkte konsekvenser for offentlige budsjetter, men at de kan få betydning indirekte. Dette omtales nedenfor.

Forslagene knyttet til arbeidstakere i ledende og særlig uavhengige stillinger vil gjøre det lettere å fastslå om en arbeidstaker er unntatt fra arbeidsmiljøloven eller ikke. Dette kan gjøre det enklere for både arbeidstakere og arbeidsgivere å forholde seg til lovens regler, og dermed bidra til mindre uklarhet og konflikt. Opprettelsen av en ny gruppe med delvis uavhengige stillinger vil medføre at flere arbeidstakere vil kunne avtale omfattende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, noe som kan medføre at enkelte ansatte vil kunne arbeide mer. Samtidig vil det bidra til økt arbeidsinnsats og til at oppgaver kan løses på en bedre måte og at arbeidsgivere og arbeidstakere bedre kan tilpasse seg variasjon i arbeidsmengde eller oppgavetilgang.

Forslaget om særregulering av skift- og turnusarbeid innebærer at arbeidsgivere i virksomheter med behov for skift- og turnusarbeid vil kunne fastsette arbeidsplaner og planlegge drift uten å inngå avtaler om unntak fra hovedreglene om arbeidstid i loven. Dette kan i noen tilfeller gi mer effektiv drift og dermed bedre utnyttelse av økonomiske ressurser. Det kan for eksempel bidra til bedre utnyttelse av dyrt utstyr gjennom døgnet og uken i flere sektorer, som helsevesenet og deler av industrien. For konkurranseutsatt industri kan dette bidra til å holde kostnadene

nede og lønnsomhet oppe sammenlignet med andre land. Slike virkninger kan være spesielt viktige framover med tanke på nedtrappingen av petroleumsvirksomheten og tilhørende omstilling i norsk økonomi.

Avhengig av de konkrete behovene og ønskene i ulike næringer og sektorer vil forslagene knyttet til skift- og turnusarbeid bety en forskyvning av maktbalansen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. I mange tilfeller vil avtaleadgangen på ulike nivåer likevel være mer hensiktsmessig, da de gir enda større rom for fleksibilitet og tilpasninger. At det blir lettere å fastlegge arbeidsplaner og planlegge drift knyttet til skift- og turnusarbeid vil kunne føre til at flere virksomheter tar i bruk skift eller turnus og at flere arbeidstakere dermed blir omfattet av slike arbeidstidsordninger. Forslaget vil også kunne føre til at færre arbeidsgivere vil søke Arbeidstilsynet om samtykke til ulike skift- og turnusordninger.

Foreslåtte endringer i medleverforskriften vil kunne bidra til at arbeidsgiver ved flere institusjoner kan fastsette omfattende unntak fra lovens hovedregler når dette anses nødvendig for behandlingstilbudet. Mer kontinuerlig tilstedeværelse vil kunne gi et bedre tilbud til beboere ved flere institusjoner. Utvidet bruk av medleverordninger kan ha betydning for hvor kostnadseffektivt institusjoner kan drives.

Regelen om fritid etter en oppholdsperiode offshore, en-tredjedelsregelen, i rammeforskriften i kombinasjon med de gjeldende tariffavtalene anses å være en av faktorene som bidrar til høyere lønnskostnader i petroleumssektoren i Norge sammenlignet med for eksempel Storbritannia. Endring av regelen vil kunne bidra til mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften i petroleumssektoren, gjøre det lettere for bedrifter å håndtere den nåværende situasjonen med lav oljepris, samtidig som det i noen grad vil kunne forenkle overgangen og omstillingen knyttet til den mer langsiktige nedtrappingen av petroleumsaktiviteten i Norge.

Noen av forslagene, særlig de knyttet til delvis uavhengige stillinger og kveldsarbeid, innebærer større frihet og fleksibilitet i planlegging og gjennomføring av arbeidsinnsatsen for de enkelte arbeidstakerne som vil kunne berøres. Dette kan gjøre det enklere å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver og fritidsinteresser samt å utnytte potensialet i nye teknologiske løsninger. Arbeidstakere som omfattes av de foreslåtte endringene knyttet til delvis uavhengige stillinger og/eller kveldsarbeid pålegges imidlertid også noe større ansvar for sitt eget vern i forhold til risiko og ulemper av ulike typer arbeid. Grensene mellom arbeid og fritid kan i noen grad bli visket ut og gi press i retning av at personer i visse typer stillinger alltid skal være på eller tilgjengelige for arbeidsgiver og arbeidsplassen.

Forslaget om å tillate kveldsarbeid etter eget ønske vil samtidig gi arbeidstakerne større mulig-

heter til selv å disponere arbeidsdagen, uten at arbeidsgiver gis større styring over arbeidstakers tid. Dette vil kunne gjøre det enklere for flere arbeidstakere å kombinere arbeid og for eksempel omsorgsoppgaver.

Forslaget om kveldsarbeid etter eget ønske vil være et forslag som styrker arbeidstakernes mulighet til å finne individuelle fleksible løsninger i samarbeid med arbeidsgiverne. Enkelte av de andre forslagene vil bety en maktforskyvning ved at arbeidsgiver i flere tilfeller vil få anledning til å fastsette arbeidstidsordninger som etter gjeldende rett krever avtale med arbeidstaker eller tillitsvalgte. Dette vil kunne få betydning for kravene som fremmes i forhandlinger om tariffavtale, selv om forslagene ikke direkte berører spørsmål om kompensasjon.



Referanser og litteratur

Offentlige dokumenter

- NOU 1979: 56 Skift- og turnusarbeid.
NOU 1987: 9A Arbeidstidsreformer.
NOU 1987: 9B Vedlegg til arbeidstidsutvalgets utredning.
NOU 1992: 20 Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. Utredning fra Arbeidsmiljøutvalg.
NOU 1999: 34 Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv.
NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr ...?
NOU 2004: 5 Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.
NOU 2004: 29 Kan flere jobbe mer? – Deltid og undersysselsetting i norsk arbeidsliv.
NOU 2008: 17 Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid.
NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid.
NOU 2012: 15 Politikk for likestilling.
NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommisjonens første rapport.
NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015.
Ot.prp. nr. 22 (1967–68).
Ot.prp. nr. 41 (1975–76).
Ot.prp. nr. 50 (1993–94).
Ot.prp. nr. 67 (1996–97).
Ot.prp. nr. 16 (1997–98).
Ot.prp. nr. 101 (2001–2002).
Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).
Ot.prp. nr. 91 (2005–2006).
Ot.prp. nr. 30 (2007–2008).
Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).
Prop. 48 L (2014–2015).
Innst. 207 L (2014–2015).
Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godet og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit
Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmeldingen 2013.

- Meld. St. 1 (2014–2015) Nasjonalbudsjettet 2015.
Meld. St. 7 (2015–2016) Likestilling i praksis. Like muligheter for kvinner og menn.

Litteratur

- Aaberge, R., J.K. Dagsvik and S. Strøm (1995): «Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms», *Scandinavian Journal of Economics*, 4(97), 635–659.
Aagestad, C. (2012): Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning. STAMI-rapport 7, 2012.
Aagestad, C. mfl (2015): Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015. STAMI-rapport 3, 2015.
Albertsen, K. m.fl. (2007): Working time arrangements and social consequences – what do we know? *TemaNord* 2007:607 København: Nordic Council of Ministers.
Alsos, K. og M. Bråten (2011): Tvisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte. Fafo-rapport 2011:31.
Andersen, R.K., K. Jesnes og K.Nergaard (2015): Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene, Fafo-rapport 2015:47.
Arbeidsgiverforeningen Spekter (2011): Kapitlet som mangler – Arbeidstid: Utfordringer og tiltak. Innspill til Stortingsmelding nr. 29 (2010–2011).
Arbetsmiljøverket (2015): Arbetstidslagen med kommentarer (H026).
Autor, D. (2014): Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth, paper prepared Federal Reserve Bank of Kansas, Jackson Hole Conference.
Autor, D. (2015): Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives* 29(3), 3–30.
Baltes, B.B., T.E. Briggs, J.W. Huff, J.A. Wright og G.A. Neuman (1999): Flexible and compressed workweek schedules: a meta-analysis of their effects on work-related criteria, *Journal of Applied Psychology*, 84(4), 496–513.

- Barth, E. og Nergaard, K. (2015): Kollektive partsforhold: Status quo eller endring? i Dale-Olsen, H. (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*, Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Bergene, A.C, P.B. Hansen, C. Egeland og A.H. Steen (2014): Unntak fra arbeidstidsbestemmelsene med fokus på arbeidstakere i særlig uavhengig stilling. AFI-rapport nr. 2/2014.
- Bergene, A.C, V.H. Bernstrøm og A.H. Steen (2014): Norsk arbeidsliv 2014 Økt intensitet – med måling eller tillit. Arbeidsforskningsinstituttet i samarbeid med Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.
- Bergene, A.C. m.fl. (2013): Norsk arbeidsliv 2013. Stabilitet og sårbarhet. YS Arbeidslivsbarometer. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bjørnstad, R., R. Hammersland og I. Holm (2008): En modell for arbeidstiden. 6-timersdagen kommer i 2050. Notat nr. 2008/62, Statistisk sentralbyrå.
- Bjørnstad, R. (red) (2015): Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Senter for lønnsdannelse, Rapport nr. 2–2015.
- Blundell, R., C. Meghir og A. Duncan (1995): «Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms», Institute of Fiscal Studies Working Paper W95/7.
- Boje, T.P. (2007): Welfare and work. The gendered organisation of work and care in different European Countries. *European Review* 15 (3): 373–395.
- Bondevik, K. m.fl (2006): Er helsemessige og sosiale konsekvenser av helkontinuerlig skiftarbeid og turnusarbeid forskjellige? En litteraturstudie. UNIFOB Rapport 1.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2014): Arbeidsinnvandring – varig gevinst?, *Søkelys på arbeidslivet* 4/2014.
- Bråten, M. (2009): Evaluering av tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven – Første funksjonsperiode 2006–2008. Fafo-rapport 2009:03.
- Bråten, M., R. K. Andersen og J. Svalund (2008): HMS-tilstanden i Norge 2007. Fafo-rapport 2008:20
- Bråthen, K. og L.E. Moland (2014): Ønsket og uønsket deltid i Posten, Vestre Viken Helseforetak og Vinmonopolet. Fafo-rapport 2014/29.
- Byrkjeland, M. (2006): Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidforkortinger i Norge 1880–2006, Rokkannotat 7/2006.
- Bø, T.P. (2013): Innvandrere på arbeidsmarkedet. Data fra Arbeidskraftundersøkelsene. Rapport 49/2013, SSB.
- Bø, T.P. (2005): Ulike arbeidskontrakter og arbeidstidsordninger. SSB-rapport 2005/5.
- Caruso, C.C. m.fl. (2006): Long working hours, safety and health: Towards a national research agenda. *American Journal of Industrial Medicine*. Vol 49, Issue 11, p.930–942.
- Cette, G., S. Chang og M. Konte (2011): The decreasing returns on working time: an empirical analysis on panel country data, *Applied Economics Letters*, 18(7), 1677–1682.
- Darr, W. and Johns, G. (2008): Work strain, health and absenteeism. *Journal of Occupational Health Psychology*, 13:293–318.
- Econ (2000): Gjennomsnittlig arbeidstid, Econ-rapport nr. 20/2000.
- Econ (2010): Evaluering av forsøk med redusert arbeidstid for seniorer, ECON Rapport 44/2010.
- Eikhof, D.R. (2012): A double-edged sword: twenty-first century workplace trends and gender equality. *Gender in Management: An International Journal* 27(1): 7–22.
- Ekeland, A., M. Pajarinen og P. Rouvinen (2015): Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment. ETLA Brief, No.34.
- Elisabeth Rønning (2002): Jakten på den moderne arbeider, *Samfunnsspeilet* 2002/4–5
- Ellingsæter, A.L (1987): Ulikhet i arbeidstidsmønstre. Vedlegg 2 i NOU 1987:9 B: Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning.
- Ellingsæter, A.L. (2009): Vår tids moderne tider: det norske arbeidstidsregimet. Universitetsforlaget.
- Ellingsæter, A.L. (2005): Tidsklemme – metafor for vår tid? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3/2005.
- Engbråten, A.L. (2015): Fra skadebegrensning til tjenesteutvikling, Evaluering av langturnus i Lillevollen bofellesskap i Bodø kommune.
- Fevang, E. (2004): Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge? Rapport 7/2004, Frischsenteret.
- Fredriksen, D. og N. M. Stølen (2015): «Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter». Rapport nr. 2015/37, Statistisk sentralbyrå.
- Freeman, R. B. og R. Schettkat (2001): Marketization of production and the US-Europe employment gap. *Oxford Bulletin and Statistics*, 63, Special Issue, 2001.

- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red. (2007): Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet. Fafo-rapport nr. 2007:27.
- Friberg, J.H. og L. Eldring (2011): Polonia i Oslo. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden. Fafo-rapport 2011:27.
- Garnero, A., S. Kampelmann og F. Rycx (2014) Part-time work, wages and productivity: evidence from Belgian matched panel data, *Industrial and Labor Relations Review*, 67(3), 926–954.
- Gatrell, C.J. and Cooper, Cary L. (2008): Work-life balance: Working for whom? *European Journal of International Management* 2(1): 71–86.
- Gautun, H. mfl. (2006) Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene. NOVA – rapport 9/06.
- Gjefsen, H.M., T. Gunnes og N.M. Stølen (2014): Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring. Rapport nr. 2014/31, Statistisk sentralbyrå
- Golden, L. (2012): The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper, *Conditions of Work and Employment Series No. 33*, ILO.
- Goplen, E. (2015): Skjøre samboerskap uten barn, *Samfunnspeilet*, 2, 11–15.
- Grzywacz, J.G., Carlson, D.S. and Shulkin, S. (2008): Schedule flexibility and stress: linking formal flexible arrangement and perceived flexibility to employee health. *Work and Family*, 11:199–214.
- Gunnes, T. og P. Knudsen (2015): Tilbud og etterpørsel etter ulike typer lærere mot 2040: Framskrivninger basert på LÆRERMOD. Rapport nr. 2015/41, Statistisk sentralbyrå
- Harma, M. (2006): Workhours in relation to work stress, recovery and health. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 32(6), 163–179.
- Hermansen, Å. (2014): Additional Leave as the Determinant of Retirement Timing – Retaining Older Workers in Norway, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4(4), 89–108.
- Holmøy, E. og B. Strøm (2014): Må vi jobbe mer? Konsekvenser av mindre materialistisk vekst. Rapport nr. 2014/13, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og T.O. Thoresen (2013): Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt. Rapport nr. 9/2013, Statistisk sentralbyrå
- Holter, Ø.G., H. Svare og C. Egeland (2008): Likestilling og livskvalitet. AFI-rapport 1 2008.
- Iversen, G. (1978): Skiftarbeid. Artikkel nr. 113, 1978. Statistisk sentralbyrå
- Kecklund, G. m.fl. (2010): Arbetstider, helse og sikkerhet – en oppdatering av aktuell forskning. *Stressforskningsrapport 322*.
- Kitterød, R.H., J. Lyngstad, H. Lidén og K.A. Wiik (2015): Praktiseres delt bosted for barn av andre foreldregrupper enn før? Rapport nr. 2015/3, Statistisk sentralbyrå
- Koren, C. (2012): Kvinners rolle i norsk økonomi. Universitetsforlaget.
- Lie m.fl. (2014): Arbeidstid og helse – oppdatering av en systematisk litteraturstudie. STAMI-rapport 1, 2014.
- Lyng, S.T. og S. Halrynjo (2010): Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 51(2): 249–275.
- Moen, S.E. m.fl. (2011): Sosiale og helsemessige konsekvenser av arbeidstidsordninger i helse, – pleie- og omsorgssektoren. En litteraturstudie. Fafo-notat 2011:11.
- Moland, L. (2015): Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet «Ufrivillig deltid». Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L. E. og K. Bråthen (2012): Langturnus og hele stillinger i Bergen Kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke. Fafo-rapport 2012:60.
- Moland, L.E. (2013): Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser. Fafo-rapport 2013:27.
- Nergaard, K. (1999): Organisasjonsgrad og tariffavtaledækning målt ved AKU 2.kvartal 1998, Fafo-rapport 1999:5.
- Nergaard, K. (2010): Avtalt arbeidstid og arbeidsønsker blant deltidsansatte, Fafo-notat 2010:17.
- Nergaard, K. (2013): Deltid i varehandelen: Hva sier de ansatte? Fafo-notat 2013:15.
- Nergaard, K. (2014): Organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og arbeidskonflikter 2013. Fafo-notat 2014:14.
- Nergaard, K. og T.A. Stokke (2006): Organisasjonsgrader og tariffavtaledækning i norsk arbeidsliv 2004/2005, Fafo-rapport 518.
- Nergaard, K. og T.A. Stokke (2010): Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009, Fafo-rapport 2010:47.
- Nergaard, K., E. Barth og H. Dale-Olsen (2015), Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32 (1–2), 91–110.

- NHO (2014): Arbeidstid, NHOs politikkdokument.
- Nicolaisen, H.(2012): Innarbeidingsordninger og familieliv – erfaringer fra helsesektoren og industrien. *Søkelys på arbeidslivet*, 29:224–241.
- OECD (2013): How's life? Measuring Well-being, Paris: OECD Publishing.
- Olberg, D. og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer. Fafo-rapport 2013:17.
- Olberg, D. og K.-S. Pettersen (2015): Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene. Praktisering og regulering. Fafo-rapport 2015:1.
- Olberg, D.(2010): De utvidede arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter. Fafo-rapport 2010:35
- Olje- og energidepartementet (2012): Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel, Rapport fra ekspertgruppe.
- Olje- og energidepartementet (2010): Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel. En rapport fra utvinningsutvalget.
- Pajarinen, M., P. Rouvinen og A. Ekeland (2015): Computerization and the future of jobs in Norway, rapport utarbeidet for NOU 2015:8.
- Pencavel, J. (2014): The productivity of working hours, IZA Discussion Paper No. 8129.
- Petroleumstilsynet (2015): Prosjektrapport – Flyt av flyttbare innretninger mellom kontinentalsokler i Nordsjøbassenget, Petroleumstilsynet juni 2015.
- Pettersen, K.-S. og Olberg, D. (2006): Arbeidstid i barnevernsinstitusjoner og behandlingstilsket MST. NOVA – rapport 8/06.
- Presser, H.B. (2000): Nonstandard work schedules and marital instability. *Journal of Marriage and the Family*, 62, 93–110.
- Prestmo, J.B., B. Strøm og H.K. Midsem (2015): Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi. Rapport nr. 2015/8, Statistisk sentralbyrå
- Rambøll (2014): Vurdering av arbeidstid for arbeidstakere i særlig uavhengig stillinger og ledende stillinger. Rapport etter oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, mai 2014.
- Riksrevisjonen (2015): Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene. Dokument 3:12 (2014–2015).
- Roksvaag, K. og I. Texmon (2012): Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2012. SSB-rapport 2012/14.
- Rømcke, R. og O. Friberg (1961): Arbeidervernlover med kommentarer, 4. reviderte opplag med endringer ved lov av 28. november 1958, Oslo: Olaf Norlis Forlag.
- Seip, A.A., R.K. Andersen, K. Nergaard og H. Nicolaisen (2013): Arbeidstid og fleksibilitet, Fafo-rapport 2013:46.
- Sentio (2006): Omfang og bruk av bestemmelsene om unntak fra reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven (2005). Utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Shepard, E. og T. Clifton. (2000) Are longer hours reducing productivity in manufacturing? *International Journal of Manpower*, 21(7), 540–552.
- Sivertsen, B., Overland, S., & Pallesen, S. (2011). Trends in timing of sleep in the general population of Norway: 1980 to 2001. *Perceptual and Motor Skills*, 113(2), 509–518.
- Statistisk sentralbyrå (1989): Sosialt utsyn 1989.
- Statistisk sentralbyrå (1993): Sosialt utsyn 1993.
- Statistisk sentralbyrå (2000): Sosialt utsyn 2000.
- Stokke, T.A., Ø.M. Berge og A.A. Seip (2010): Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven, Fafo-rapport 2010:42.
- Sundet, T.L.(2014): Tariffavtalen – Utvalgte emner, Fagbokforlaget.
- Svalund, J. (2011): Undersysselsetting og ufrivillig deltid, Fafo-rapport 2011:34.
- Thoresen, T.O. og T. E Vattø: Validation of the discrete choice labour supply model by methods of the new tax responsiveness literature. *Labour Economics* 37 (2015) 38–53.
- Vaage, O.F (2012): Tidene skifter. Tidsbruk 1971–2010. Statistisk sentralbyrå.
- Vrålstad, S. (2014): Akademikere logger ikke av, *Samfunnspeilet*, 2014 (5).
- White, L og Keith, B. (1990): The effect of shift work on the quality and stability of marital relations. *Journal of Marriage and the Family*, 52, 453–462.
- Åkerstedt, T. (2001): Arbetstider, hälsa och säkerhet – en sammenställning av aktuell forskning, Institutet för psykosocial medicin, Karolinska institutet.

Vedlegg 1

Forutsetninger for framskrivningene i kapittel 9

Framskrivningene vist til i kapittel 9 ble utført til Nasjonalbudsjettet 2015 på Statistisk sentralbyrås generelle likevektsmodell MSG. Under følger nærmere informasjon om hva som ligger til grunn for de ulike alternativene. Ellers vises det til Nasjonalbudsjettet 2015 og Perspektivmeldingen 2013 for ytterligere beskrivelse av beregningsopp-
legget.

Petroleumspris

Referansebanen tar utgangspunkt i en langsiktig oljepris på 550 2015-kroner fatet for Nordsjøolje. Alternativene «høyere olje- og gasspris» og «lavere olje- og gasspris» har en oljepris som er hhv. 100 kroner høyere og lavere enn dette.

Avkastningen av Statens pensjonsfond-utland

Avkastningen av Statens pensjonsfond-utland er 4 prosent i referansebanen. Det er regnet på alternativene «høyere avkastning» som innebærer 5 prosent avkastning, og «lavere avkastning», som er satt til 3 prosent avkastning.

Produktivitet

Årlig vekst i total faktorproduktivitet i fastlands-økonomien er satt til 1,6 prosent i bedriftene i fastlandsøkonomien i referansebanen. I alternativet «høy privat produktivitetsvekst» er veksten $\frac{1}{4}$ pro-

sent høyere, og i alternativet «lav privat produktivitetsvekst» tilsvarende lavere.

Utgifter til helse og omsorg

I referansebanen antas det at dekningsgrader (hvor stor andel av befolkningen som benytter de ulike tjenestene) og antall timeverk per bruker i offentlig tjenesteyting videreføres på dagens nivå. Dagens regler i folketrygden legges til grunn. Alternativet «økt standard i helse og omsorg» innebærer vekst i ressursinnsatsen per bruker i helse- og omsorgstjenestene på $\frac{1}{2}$ prosent per år.

Befolkning

Framskrivningene tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2014.

Arbeidskraft

I referansebanen forutsettes det at yrkesfrekvensene for ulike demografiske undergrupper (kjønn, alder og innvandrerbakgrunn) videreføres på anslått 2015-nivå. I alternativet «høyere sysselsetting» er økt sysselsetting som følge av pensjonsreformen regnet inn, anslått til 8 prosent økt sysselsetting i 2060. Alternativet «lavere arbeidstid» ser på et forløp der gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt faller med 0,3 prosent per år.

Vedlegg 2

Forslag til forenklet lovtekst utarbeidet av Klarspråk

Nedenfor følger et utkast til forenklet lovtekst fra Klarspråk. Teksten er ikke ment som et lovfor-slag. Den er et forsøk på å omformulere dagens bestemmelser for å gjøre dem klarere og mer leservennlige. Forsøket på å forenkle lovteksten påvirker innholdet, og er ment som et eksempel, ikke som en fullverdig erstatning. Det innebærer at utkastet til forenklet lovtekst på en del punkter ikke nødvendigvis er helt og fullt i tråd med gjel-dende rett.

§ 10-1. Definisjoner

- (1) Med arbeidstid menes den tid en arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver.
- (2) Med arbeidsfri menes den tid en arbeidstaker ikke står til disposisjon for arbeidsgiver.

§ 10-2. Arbeidstidsordninger

- (1) Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeids-takerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.
- (2) Arbeidstakere som regelmessig arbeider om natten, har rett til fritak fra arbeidstidsordning som gjelder for den gruppen de tilhører. Forut-setningen er at de har behov for det av helse-messige, sosiale eller andre vektige velferds-grunner, og at fritaket kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.
- (3) En arbeidstaker har rett til fleksibel arbeidstid dersom dette kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten.
- (4) Arbeidstakere har rett til redusert arbeidstid dersom de:
 - a) har fylt 62 år, eller
 - b) har behov for redusert arbeidstid på grunn av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner.Dette gjelder dersom reduksjonen i arbeidstiden ikke medfører vesentlig ulempe for virksomheten.

Hvis avtalen om redusert arbeidstid er tids-begrenset, har arbeidstaker rett til å gå tilbake til tidligere arbeidstid når avtalen utløper.

Under ellers like forhold har en arbeidsta-ker med redusert arbeidstid fortrinnsrett til å øke sin arbeidstid når det blir en ledig stilling i virksomheten. Forutsetningen er at stillingen helt eller i det vesentlige er tillagt de samme arbeidsoppgavene. Fortrinnsrett etter §§ 14-2 og 14-3 går foran fortrinnsrett etter bestemmel-sen her.

§ 10-3. Arbeidsplan

Hvis arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte skal arbeide. Arbeidsplanen skal utarbeides i samar-beid med arbeidstakernes tillitsvalgte. Hvis ikke annet fremgår av tariffavtalen, skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før den trer i kraft. Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne.

§ 10-4. Alminnelig arbeidstid

- (1) Den alminnelige arbeidstiden må ikke over-stige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager.
- (2) For arbeid som helt eller i det vesentlige er av passiv karakter, kan den alminnelige arbeidsti-den forlenges noe. Følgende gjelder:
 - a) Arbeidstiden kan forlenges med et antall timer som tilsvarer inntil halvparten av de passive periodene, men
 - b) ikke med mer enn to timer i løpet av 24 timer og ti timer i løpet av sju dager.Hvis arbeidet er særlig passivt, kan Arbeidstilsynet gi samtykke til at arbeidstiden forlenges utover dette. Her gjelder imidlertid følgende begrensninger:
 - a) Arbeidstiden må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer, og
 - b) den alminnelige arbeidstiden må ikke over-stige 48 timer i løpet av sju dager.
- (3) For beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet skal minst 1/7 av vekten regnes med i den alminne-

lige ukentlige arbeidstiden. Denne hovedregelen har følgende unntak:

- a) Hvis vaktordningen er mer belastende, skal andelen økes til mer enn 1/7, avhengig av hvor belastende vaktordningen er.
 - b) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale som fraviker bestemmelsen her.
 - c) Arbeidstilsynet kan etter krav fra arbeidsgiver eller arbeidstakernes tillitsvalgte fastsette en annen beregningsmåte dersom beregningen av arbeidstiden vil virke urimelig.
- (4) For arbeidstakere med ubekvem arbeidstid må alminnelig arbeidstid ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager. Dette gjelder:
- a) døgnkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid
 - b) arbeid på to skift som regelmessig drives på søn- og helgedager, og sammenlignbart turnusarbeid som regelmessig drives på søn- og helgedager
 - c) arbeid som innebærer at arbeidstakeren må arbeide minst hver tredje søndag
 - d) arbeid som hovedsakelig drives om natten
- (5) For arbeidstakere med spesielt belastende arbeidstidsordninger må den alminnelige arbeidstiden ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 36 timer i løpet av sju dager. Dette gjelder:
- a) helkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid
 - b) tunneldrift, arbeid under jord i gruver og utsprenget av underjordiske rom
- (6) For tredelt skift- og turnusarbeid som ikke faller inn under (4) eller (5) og som innebærer at den enkelte arbeidstaker må arbeide minst hver tredje søndag, reduseres den alminnelige arbeidstiden slik:
- a) Hver time arbeidet på søn- og helgedag regnes lik 1 time og 10 minutter.
 - b) Hver time arbeidet om natten regnes lik 1 time og 15 minutter.
 - c) Arbeidstiden skal allikevel ikke reduseres lengre ned enn til 36 timer i løpet av sju dager.
- Den alminnelige arbeidstiden må uansett ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.

§ 10-5. Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstiden

- (1) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå en skriftlig avtale om at arbeidstakeren skal arbeide mer i noen perioder og mindre i andre. Følgende regler gjelder:
 - a) Over en periode på åtte uker skal arbeidstakeren i gjennomsnitt ikke arbeide mer enn 48 timer i uken.
 - b) Arbeidstakeren skal ikke arbeide mer enn 50 timer i én enkelt uke. Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om at grensen skal være 54 timer.
 - c) Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige ti timer i løpet av 24 timer. Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om at grensen skal være inntil 12,5 timer. I så fall skal det legges særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.
 - d) Over en periode på høyst 52 uker skal arbeidstiden i gjennomsnitt ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager.
 - e) En slik avtale kan ikke inngås med arbeidstakere som er midlertidig ansatt med grunnlag i § 14-9 første ledd bokstav f.
- (2) Arbeidsgiver kan søke arbeidstilsynet om at grensen i punkt c) økes til 13 timer. Før Arbeidstilsynet treffer sin avgjørelse, skal ordningen av arbeidstiden drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte. Referat fra drøftingene samt utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

§ 10-6. Overtid

- (1) Arbeid utover avtalt arbeidstid må ikke gjennomføres uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det.
- (2) Hvis noen arbeidstakere har arbeid som varer ut over lovens grense for den alminnelige arbeidstiden, regnes det overskytende som overtidsarbeid.
- (3) Før overtidsarbeid startes, skal arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte, dersom det er mulig, drøfte om arbeidet er nødvendig.
- (4) Overtidsarbeidet må ikke overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenheng-

ende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker.

(5) Overtidsarbeid etter sjette og sjuende ledd kan bare pålegges arbeidstakere som i det enkelte tilfellet har sagt seg villige til det.

(6) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om overtidsarbeid inn-til 20 timer i løpet av sju dager dersom samlet overtidsarbeid

a) ikke overstiger 50 timer i fire sammenhengende uker, og

b) ikke overstiger 300 timer innenfor en periode på 52 uker.

Hvis partene ikke inngår en skriftlig avtale, kan arbeidsgiver likevel søke Arbeidstilsynet om 20 timers overtid. Arbeidsgiver må da oppgi grunnen til at saken ikke er løst med avtale. Arbeidstilsynet skal da ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

(7) Virksomheten kan i særlige tilfeller søke Arbeidstilsynet om samlet overtidsarbeid inn-til 25 timer i løpet av sju dager og 200 timer i løpet av 26 uker. Referat fra drøftingene, nevnt i (3) ovenfor, skal vedlegges søknaden.

Arbeidstilsynet skal ved sin avgjørelse legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

(8) Samlet arbeidstid må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer kan beregnes i gjennomsnitt over en periode på åtte uker. Den samlede arbeidstiden (etter § 10-5 andre ledd og § 10-6 femte ledd) må imidlertid ikke overstige 69 timer i noen enkelt uke.

(9) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om unntak fra grensen på 13 timer i (8), men slik at den samlede arbeidstiden ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer. Arbeidstakeren skal i så fall sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

(10) En arbeidstaker har rett til å bli fritatt fra arbeid utover avtalt arbeidstid når

a) vedkommende av helsemessige eller vektige sosiale grunner ber om det, eller

b) når arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre.

(11) For overtidsarbeid skal det betales et tillegg. Dette skal være på minst 40 prosent av den lønn arbeidstakeren har for tilsvarende arbeid i den alminnelige arbeidstiden.

(12) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå en skriftlig avtale om at overtidstimer helt eller delvis skal tas ut i form av arbeidsfri på et avtalt tidspunkt.

§ 10-7. Oversikt over arbeidstiden

Det skal foreligge en oversikt som viser hvor mye hver arbeidstaker har arbeidet. Oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte.

§ 10-8. Daglig og ukentlig arbeidsfri

(1) Arbeidstakere skal ha minst 11 timer sammenhengende fri i løpet av 24 timer. Den arbeidsfrie perioden skal plasseres mellom to hovedarbeidsperioder.

(2) Arbeidstakere skal ha en sammenhengende arbeidsfri periode på 35 timer i løpet av sju dager.

(3) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstaker inngå en skriftlig avtale om unntak fra bestemmelsene i (1) og (2). Arbeidstakeren må da sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Det kan normalt ikke avtales kortere friperiode enn 8 timer i løpet av 24 timer eller 28 timer i løpet av sju dager.

Grensen på 8 timer gjelder imidlertid ikke når arbeid utover avtalt arbeidstid eller utkalling under beredskapsvakt hjemme, er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser.

(4) Arbeidsfri som nevnt i (2), skal så vidt mulig omfatte søndag. Arbeidstakere som har utført søn- og helgedagsarbeid, skal ha fri følgende søn- og helgedagsdøgn. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå en skriftlig avtale om en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstakerne fri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker. Det må imidlertid ikke gå mer enn 3 uker mellom hver gang fridagen faller på en søn- eller helgedag.

(5) Departementet kan i forskrift fastsette en fordeling av fridøgnene som avviker fra reglene i (4).

§ 10-9. Pauser

(1) Arbeidstakerne skal ha minst én pause dersom den daglige arbeidstiden overstiger fem og en halv time. Hvis den daglige arbeidstiden er minst åtte timer, skal pausene til sammen være i minst en halv time.

- (2) Hvis arbeidstakerne ikke fritt kan forlate arbeidsplassen under pausen, eller det ikke finnes tilfredsstillende pauserom, skal pausen regnes som en del av arbeidstiden.
- (3) Når forholdene gjør det nødvendig, kan pausen forskyves.
- (4) Arbeidstakere som arbeider mer enn to timer etter at den alminnelige arbeidstiden er avviklet, skal gis en pause på minst en halv time. Pausen regnes som en del av arbeidstiden. Pause som legges etter alminnelig arbeidstids slutt, godtgjøres som overtidsarbeid, men regnes ikke med i det antall timer det er tillatt å arbeide overtid etter § 10-6. Når forholdene gjør det nødvendig, kan pausen kortes ned eller forskyves.
- (2) Nattarbeid er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.
- (3) Før nattarbeidet startes, skal arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte drøfte om det er nødvendig.
- (4) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.
- (5) For arbeidstakere som jevnlig arbeider mer enn tre timer om natten, gjelder følgende:
 - a) Arbeidstiden skal ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer. Dette beregnes i gjennomsnitt over fire uker. Minimumsperioden for ukentlig arbeidsfri i § 10-8 andre ledd skal ikke tas med ved beregning av gjennomsnittet.
 - b) Hvis arbeidet innebærer en særlig risiko eller betydelige fysiske eller psykiske belastninger, skal arbeidstiden uansett ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer. Her gjelder altså ikke gjennomsnittsberegningen.

§ 10-10. Søndagsarbeid

- (1) Det skal være arbeidsfri fra klokken 1800 dagen før en søn- eller helgedag og til klokken 2200 dagen før neste virkedag. Jul-, påske- og pinseaften skal det være fri fra klokken 1500 til klokken 2200 dagen før neste virkedag. Arbeid innenfor disse tidsrom regnes som søn- og helgedagsarbeid.
- (2) Arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.
- (3) Arbeidsgiver skal drøfte behovet for søn- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det arbeidet startes.
- (4) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.
- (5) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå en skriftlig avtale om arbeid på søn- og helgedager utenom de tilfeller som er nevnt her, mot tilsvarende fri på andre dager som i henhold til arbeidstakerens religion er helge- eller høytidsdag. En slik avtale kan inngås uten hensyn til bestemmelsene i § 10-8 fjerde ledd.
- (6) Arbeidstakere som hovedsakelig utfører arbeid om natten, skal gis tilbud om helsekontroll før tiltredelse og deretter med jevne mellomrom.
- (7) Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå en skriftlig avtale om at bestemmelsene i (5) skal fravikes. Arbeidstakerne skal i så fall sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

§ 10-11. Nattarbeid

- (1) Arbeid mellom klokken 2100 og klokken 0600 er nattarbeid. Hvis virksomheten er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte skriftlig fastsette et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom klokken 0000 og klokken 0600. Som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom klokken 0600 og klokken 0000.

§ 10-12. Unntak

- (1) Bestemmelsene i dette kapittel gjelder ikke for arbeidstakere i ledende stilling, med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd.
- (2) Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder ikke for arbeidstakere i særlig uavhengig stilling, med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd.
- (3) Bestemmelsene i dette kapittel kan fravikes for arbeid som må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom på grunn av naturhendelser, ulykke eller andre uforutsette begivenheter. I så fall skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.
- (4) Fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven kan inngå tariffavtale som fraviker bestemmelsene i dette

kapittel. Det er imidlertid følgende begrensninger:

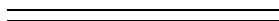
- a) § 10-2 første, andre og fjerde ledd (om arbeidstid) og § 10-11 sjuende ledd (om helsekontroll) kan ikke fravikes.
 - b) Fravik fra § 10-8 første og andre ledd (om arbeidsfri) og § 10-11 femte ledd (om nattarbeid) forutsetter at arbeidstakerne sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder, eller der dette ikke er mulig, annet passende vern.
 - c) Hvis det inngås tariffavtale om bruk av overtid etter dette leddet, gjelder uansett vilkårene i § 10-6 første ledd. Hver enkelt arbeidstaker må i det enkelte tilfelle samtykke til overtidarbeidet. Kravet til samtykke gjelder også der det inngås avtale om samlet gjennomsnittlig arbeidstid på over 48 timer i løpet av sju dager.
- (5) Hvis et flertall av arbeidstakerne er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver gjøre avtalens bestemmelser om arbeidstiden gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Dette gjelder avtaler nevnt i
- a) § 10-5 andre ledd (om gjennomsnittsberegning)
 - b) § 10-6 (om overtid)
 - c) § 10-8 tredje ledd (om unntak fra arbeidsfri)
 - d) § 10-10 (om søndagsarbeid)
 - e) § 10-11 (om nattarbeid)
 - f) fjerde ledd i paragrafen her
- (6) Når det er lang avstand mellom arbeidsstedet og arbeidstakers bosted, kan Arbeidstilsynet

gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker § 10-8 (om arbeidsfri) og § 10-10 andre ledd (om søndagsarbeid). Slikt samtykke kan bare gis dersom det har sikkerhetsmessig betydning å legge til rette for en helhetlig regulering av arbeidstidsordningene på arbeidsplassen. Fravik fra § 10-8 første og andre ledd forutsetter at arbeidstakerne sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

- (7) Når det gjelder helse- og omsorgsarbeid samt vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet helt eller delvis er av passiv karakter (§ 10-4 andre ledd), kan arbeidstilsynet gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker § 10-8 første og andre ledd (om sammenhengende arbeidsfri) og grensen på 13 timer i § 10-5 andre ledd. Slikt samtykke kan bare gis dersom arbeidstakerne sikres kompensierende hvile eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.
- (8) Hvis arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse bestemmelsene i kapitlet her, kan departementet i forskrift gi særlige regler og fastsette unntak fra disse bestemmelsene.

§ 10-13. Tvisteløsning

Tvist mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om anvendelsen av bestemmelsene i § 10-2 andre, tredje og fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jf. § 17-2.



Norges offentlige utredninger

2015 og 2016

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2015: 11 Med åpne kort
NOU 2015: 17 Først og fremst

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand

Kulturdepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole

Landbruks- og matdepartementet:

Nærings- og fiskeridepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 01/2016