

Høring om endringer i arbeidsmiljøloven kapittel 10 om kveldsarbeid, og i medleverforskriften

1	Hovedinnhold og bakgrunn.....	3
1.1	Innhold.....	3
1.2	Bakgrunn	3
2	Regulering av arbeidstid.....	4
2.1	Lov, avtaler og forskrift.....	4
2.1	Arbeidstidsdirektivet	5
3	Kveldsarbeid.....	5
3.1	Gjeldende rett	5
3.1.1	Arbeidsmiljøloven.....	5
3.1.2	Arbeidstidsdirektivet.....	7
3.2	Arbeidstidsutvalget.....	7
3.2.1	Utvalgets forslag	7
3.2.2	Høringsuttalelsene.....	7
3.3	Departementets vurdering og forslag	8
3.3.1	Behov for endringer i regler om kveldsarbeid	8
3.3.2	Nærmere om utforming av forslaget.....	9
3.3.3	Særlig om kravet til daglig hvile.....	12
4	Medleverforskriften.....	14
4.1	Gjeldende rett	14
4.1.1	Forskriften.....	14
4.1.2	Arbeidstidsdirektivet.....	15
4.2	Arbeidstidsutvalget.....	16
4.2.1	Forslaget.....	16
4.2.2	Høringsuttalelsene.....	17
4.3	Departementets vurdering og forslag	18
4.3.1	Behov for endringer i virkeområdet.....	18
4.3.2	Nærmere om utforming av forslaget.....	21
4.3.3	Rammene for ukentlig arbeidstid.....	23

4.3.4	Evaluering.....	24
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	24
6	Forslag til lovtekst.....	25
7	Forslag til forskriftstekst	26

1 Hovedinnhold og bakgrunn

1.1 Innhold

Departementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), og i midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (medleverforskriften).

I arbeidsmiljøloven foreslås det regler som skal utvide adgangen til å arbeide kveld. Det foreslås at arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker, på arbeidstakers initiativ, kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00.

Det foreslås videre at virkeområdet i medleverforskriften endres slik at den gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller adferdsproblemer, barn under barnevernets omsorg, personer med utviklingshemming, mindreårige flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere.

1.2 Bakgrunn

Forslagene er en oppfølging av Arbeidstidsutvalget innstilling i NOU 2016:1. Arbeidstidsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. august 2014. Utvalgets mandat var 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 også vurdert de samlede arbeidstidsreguleringene i lys av økt behov for og muligheter til fleksibilitet, både for den enkelte arbeidstaker og virksomhet.

Utvalget pekte på enkelte områder hvor hele eller et flertall av utvalget mente det var behov for regelendringer, herunder i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid for særlig uavhengig stilling, skift- og turnusordninger, kveldsarbeid og i medleverforskriften. Utvalgets innstilling har vært på høring. Departementet har mottatt 144 høringsuttalelser.

Regjeringen ønsker å følge opp utvalgets forslag i ulike løp. Det vil jobbes videre med forslaget om ledende og særlig uavhengig stilling og skift- og turnusordninger i to arbeidsgrupper med partene i arbeidslivet. Forslag til mer fleksible regler for kveldsarbeid og endringer i virkeområdet for medleverforskriften følges opp i dette høringsbrevet.

Kveldsarbeid

Arbeidsmiljøloven definerer arbeid etter klokken 21.00 som nattarbeid. Nattarbeid er bare tillatt dersom arbeidets art gjør det nødvendig. Unntak utover dette krever tariffavtale. Utvalget mente at det bør gjøres enklere å legge arbeid til tiden etter klokken 21.00, også

for arbeidstakere som ikke skal arbeide gjennom hele natten. Utvalget foreslo derfor at arbeidstakere som ønsker det, skal kunne legge deler av arbeidet til tidsrommet mellom klokken 21.00 og klokken 23.00, uten at dette skal regnes som nattarbeid.

Medleverforskriften

Medleverforskriften åpner for vidtgående unntak fra arbeidstidreglene i arbeidsmiljøloven. Forskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller adferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere. Utvalget mente det bør vurderes en utvidelse av medleverforskriftens virkeområde, slik at noe flere institusjoner enn i dag kan benytte seg av medleverordninger.

2 Regulering av arbeidstid

2.1 Lov, avtaler og forskrift

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid har som hovedformål å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie unødige helsemessige og sosiale belastninger. Reglene balanserer i tillegg en rekke ulike hensyn. Vernehensyn må avveies mot behovet for at virksomhetene skal kunne organisere driften effektivt og lønnsomt, og at offentlige virksomheter skal kunne fylle sine funksjoner. Dette har igjen betydning for kunder og brukere.

Etter arbeidsmiljøloven § 10-2 første ledd gjelder et overordnet krav om at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn.

Arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel inneholder videre bestemmelser som blant annet gir rammer for arbeidstidens lengde og plassering, vilkår for nattarbeid, søndagsarbeid og overtid og krav til hvile.

Lovens bestemmelser er i utgangspunktet ufravikelige, og unntak som er til arbeidstakers ugunst kan bare avtales der det er gitt uttrykkelig adgang til det. Avtaler kan inngås på ulike nivåer, med ulike rammer på hvert nivå. Det kan inngås avtale individuelt med den enkelte arbeidstaker, lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet eller med arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett (det vil si fagforening med over 10 000 medlemmer og de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene i det statlige tariffområdet). Et viktig eksempel på at avtaler i stor grad erstatter lovens normalregler, er at daglig og ukentlig arbeidstid for de fleste arbeidstakere i Norge er lavere enn det arbeidsmiljøloven fastsetter som alminnelig arbeidstid. Arbeidstidsreduksjonen som ble avtalt i 1987 medførte at de fleste arbeidstakere omfattet av tariffavtaler fikk en arbeidstid på 37,5 timer per uke og 7,5 timer per dag. De ulike reguleringene i tariffavtaler vil kunne ha betydning for i hvilken grad eventuelle lovendringer har effekt.

I tillegg til individuelle avtaler og tariffavtaler åpner loven i enkelte tilfeller for at Arbeidstilsynet kan tillate unntak fra normalreglene. Dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid, kan departementet dessuten gi særlige regler i forskrift og fastsette unntak fra lovens bestemmelser. Et eksempel på en slik forskrift er medleverforskriften.

2.1 Arbeidstidsdirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/88/EF av 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med organiseringen av arbeidstiden (arbeidstidsdirektivet) setter rammer for den nasjonale handlefrihet når det gjelder organiseringen av arbeidstiden. Direktivet inneholder minimumsregler som har til formål å forbedre arbeidstakernes arbeidsvilkår og verne arbeidstakernes helse og sikkerhet.

Direktivet fastsetter rammer for den samlede ukentlige arbeidstid og har også regler om pauser, daglig og ukentlig hviletid og nattarbeid. Etter direktivet er det vid adgang til å gjøre unntak fra sentrale bestemmelser gjennom lov, forskrift eller administrative bestemmelser eller avtale mellom arbeidslivets parter. Dette gjelder blant annet bestemmelsene om hviletid, periode for gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid og nattarbeid. Direktivet har et system for unntak fra hovedreglene som innebærer at partene gjennom avtaler generelt har videre unntaksadgang enn myndighetene gjennom lov eller forskrift.

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid anses å være i samsvar med direktivet.

Se nærmere om direktivet under vurderingen av de enkelte forslag.

3 Kveldsarbeid

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Arbeidsmiljøloven

Nattarbeid

Arbeidsmiljøloven § 10-11 regulerer adgangen til å arbeide om kvelden og natten.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 10-11 første ledd at arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 er nattarbeid. Arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale kan skriftlig fastsette et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom klokken 00.00 og klokken 06.00. Som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom klokken 06.00 og klokken 00.00.

Nattarbeid er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig, jf. arbeidsmiljøloven § 10-11 andre ledd. Arbeidsgiver skal drøfte nødvendigheten av nattarbeid med arbeidstakers tillitsvalgte før det iverksettes, jf. § 10-11 tredje ledd.

Av § 10-11 fjerde ledd følger at ved virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.

Den alminnelige arbeidstiden for arbeidstaker som jevnlig arbeider mer enn tre timer om natten, skal i gjennomsnitt ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer. Gjennomsnittet skal beregnes over fire uker. Minimumsperioden for ukentlig arbeidsfri i § 10-8 andre ledd skal ikke tas med ved beregning av gjennomsnittet, jf. § 10-11 femte ledd.

Etter § 10-11 sjette ledd skal arbeidstiden for arbeidstaker som arbeider mer enn tre timer om natten ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer dersom arbeidet innebærer en særlig risiko eller betydelige fysiske eller psykiske belastninger. Arbeidstaker som hovedsakelig utfører arbeid om natten, skal gis tilbud om helsekontroll før tiltredelse og deretter med jevne mellomrom, jf. § 10-11 syvende ledd.

Etter § 10-11 åttende ledd kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomheter som er bundet av tariffavtale, skriftlig avtale at bestemmelsene i femte og sjette ledd skal fravikes. Arbeidstakerne skal i så fall sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

I tillegg kan fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven inngå tariffavtale som fraviker bestemmelsene om nattarbeid, jf. § 10-12 fjerde ledd.

Daglig hvile

Arbeidsmiljøloven § 10-8 har regler om daglig arbeidsfri. Etter bestemmelsens første ledd følger det at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri i løpet av 24 timer. Den arbeidsfrie perioden skal plasseres mellom to hovedarbeidsperioder.

Etter § 10-8 tredje ledd kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, skriftlig avtale unntak fra dette kravet om 11 timers hvile. Slik avtale kan bare inngås dersom arbeidstaker sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern. Det kan ikke avtales kortere arbeidsfri periode enn 8 timer i løpet av 24 timer. Grensen på 8 timer gjelder ikke når arbeid utover avtalt arbeidstid (jf. § 10-6 første ledd) eller arbeid ved utkalling under beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser.

Ved virksomhet som ikke er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og arbeidstakernes representanter på samme vilkår skriftlig avtale arbeid i den arbeidsfrie perioden, når dette er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser.

I tillegg kan fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven inngå tariffavtale som fraviker bestemmelsene om daglig hvile. Unntak forutsetter at arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller der dette ikke er mulig, annet passende vern, jf. § 10-12 fjerde ledd.

3.1.2 Arbeidstidsdirektivet

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 om tidspunktet for nattarbeid, jf. artikkel 2 nr. 3.

Direktivet stiller videre krav om at alle arbeidstakere skal ha en hviletid på minst 11 sammenhengende timer i løpet av 24 timer, jf. artikkel 3. Det kan gjøres unntak fra dette kravet om hvile, jf. artikkel 17 og 18. Generelt har partene her ved avtale videre unntaksadgang enn myndighetene gjennom lov eller forskrift. For en nærmere gjennomgang av unntakene, se vurderingen i punkt 3.3.3.

3.2 Arbeidstidsutvalget

3.2.1 Utvalgets forslag

Arbeidstidsutvalget pekte i sin innstilling på behovet for mer fleksible regler for kveldsarbeid. Utvalget foreslo at dagarbeidere 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 regnes som nattarbeid.

3.2.2 Høringsuttalelsene

LO er skeptisk til utvalgets forslag og beskriver en rekke ulemper knyttet til forstyrrelser i døgnrytme, manglende nedtrapping for søvn, utglidning mot forlengelse av arbeidsdagen og en tendens til at den ansatte selv må passe på eget vern. *LO* forutsetter at det følges opp med evaluering dersom forslaget vedtas. *Unio* fraråder forslaget og viser til at det vil kunne bidra til å viske ut forskjellen mellom arbeid og fritid. *Unio* viser også til at utvidet adgang til nattarbeid vil kunne bidra til at normalarbeidsdagen forskyves, noe som kan medføre økt press på utvidede åpningstider i skoler og barnehager. *YS* ser ikke et tungtveiende behov for å gjennomføre forslaget, da det samme kan ivaretas ved etablering av en fleksitidsavtale parallelt med forskyvelse av oppstart for nattarbeid. *Akademikerne* støtter forslaget da de erfarer at mange arbeidstakere både ønsker og har behov for fleksibilitet, for eksempel i forhold til familieliv og omsorgsbehov.

NHO mener primært at definisjonen av når nattarbeidsperioden begynner bør endres fra klokken 21.00 til klokken 23.00 og at det bør åpnes for at den enkelte arbeidstaker og bedrift kan inngå avtale om tidsrommet for nattarbeid på lik linje med avtaleadgangen for de tillitsvalgte i tariffbundet bedrift. Subsidiært støtter *NHO* utvalgets forslag. *KS* støtter forslaget. *Spekter* støtter forslaget, men mener det må kombineres med en mulighet til å forkorte den daglige hvilen fra 11 timer til 8 timer for å ha noen effekt. *Virke* mener den mest hensiktsmessige løsningen er å endre innslagspunktet for når nattarbeidsperioden begynner fra klokken 21.00 til klokken 23.00. Subsidiært støtter *Virke* utvalgets forslag, men viser til at kravet til daglig hvile gjør at forslaget er lite anvendelig i store deler av arbeidslivet. Dette fordi kveldsarbeid frem til klokken 23.00 vil være til hinder for å starte arbeidsdagen til vanlig tid dagen etter.

Arbeidstilsynet mener forslaget vil kunne føre til at aktiviteten i arbeidslivet øker i timene frem mot midnatt, når den biologiske rytmen egentlig tilsier redusert aktivitet.

Arbeidstilsynet viser til at konsekvensene vil avhenge av arbeidets art, arbeidstakers alder og helse, og hva slags arbeidstidsordning kveldsarbeidet inngår i. *Arbeidstilsynet* viser til at økt omfang av kveldsarbeid kan forventes å øke risikoen for overvekt i befolkningen, men i mindre grad enn nattarbeid. *Arbeidstilsynet* viser også til at hvis kveldsarbeid blir vanligere, vil det omfatte flere som ikke har helse og krefter til det, og dermed blir sikkerhetsaspektet viktigere. *STAMI* viser til at forslaget innebærer en del elementer som kan medføre utilsiktede eller potensielt uheldige konsekvenser, som bør diskuteres nærmere enn i utvalgets forslag. Dette gjelder større forventninger om kveldsarbeid, press om kontinuerlig tilgjengelighet, ulik tåleevne for ulike aldersgrupper, forskjeller i arbeidstakers evne til å sette begrensninger, nedsatt søvnkvalitet osv. *STAMI* viser til at høy aktivitet i tiden før innsovning vil kunne bidra til redusert søvnkvalitet og er uheldig fra et helseperspektiv.

3.3 Departementets vurdering og forslag

3.3.1 Behov for endringer i regler om kveldsarbeid

Arbeidslivet har endret seg mye de siste årene. Den teknologiske utviklingen har i flere yrker gjort det mulig å i større grad utføre arbeidsoppgaver uavhengig av hvor arbeidstaker befinner seg. Det er i mange tilfeller også stor frihet når det gjelder når de ulike arbeidsoppgavene skal utføres. Dette skaper muligheter for mer fleksible arbeidsdager. Arbeidstaker kan i mange tilfeller ta med seg arbeidet dit det passer og utføre dette når det passer best. Denne fleksibiliteten kan på den annen side også bidra til å viske ut skillene mellom arbeid og fritid. Flexibiliteten kan dessuten skape forventninger hos arbeidsgiver om økt tilgjengelighet fra arbeidstaker. Regulering av arbeidstid, herunder arbeidstid på kveld og natt, må ta hensyn til begge disse forholdene.

Arbeidsmiljøloven § 10-11 første og andre ledd åpner i dag kun for arbeid etter klokken 21.00 (nattarbeid) dersom arbeidets art gjør det nødvendig. Eksempler på slikt arbeid er arbeid som av driftstekniske grunner ikke kan avbrytes, arbeid i politi og brannvesen og arbeid i pleie- og omsorgssektoren. Det er enighet om 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. Bestemmelsen er derfor ment å begrense unødig bruk av nattarbeid for å verne arbeidstaker.¹ Det er i hovedsak hensynet til produksjon og samfunnsmessige hensyn som likevel kan begrunne at nattarbeid i noen tilfeller er nødvendig og dermed tillatt.

Gjeldende regler åpner for tilpasninger på virksomhetsnivå ved at det kan inngås tariffavtaler om flytting av innslagspunktet for nattarbeid, forkorting av nattperioden og om nattarbeid ved særlig og tidsavgrensede behov. Dette gir partene mulighet til å inngå

¹ Ot.prp. nr. 41 (1975-76) s. 40.

avtaler som flytter rammene for når det kan pålegges eller utføres arbeid etter klokken 21.00. Loven åpner imidlertid ikke for individuelle avtaler om arbeid etter klokken 21.00 ut fra enkelte arbeidstakers ønsker om eller behov for dette.

Ut fra vernehensyn er det ikke ønskelig med en økning i arbeid som utføres gjennom natten. Det er heller ikke ønskelig at flere arbeidstakere skal måtte arbeide på kveldstid. For de fleste arbeidstakere og arbeidsgivere vil det være best for både produktivitet, sosiale og helsemessige forhold at arbeidstaker arbeider hele arbeidsøkten på dagtid.

Samtidig er det et poeng at sammenhengen mellom nattarbeid og helse- og ulykkesrisiko i hovedsak gjelder arbeidstakere som over tid arbeider gjennom natten. Situasjonen for dagarbeidere som av og til arbeider om kvelden og da i enkelte tilfeller arbeider ut over klokken 21.00, er ikke direkte sammenlignbar. Arbeidstakere med slikt dagarbeid, for eksempel arbeidstakere i offentlig eller privat administrasjon eller konsulentvirksomhet, er i ulike livssituasjoner og har forskjellige ønsker og behov for hvordan det er best å innrette arbeidsdagen.

Familiesituasjonen kan for flere arbeidstakere gjøre det hensiktsmessig og ønskelig å avslutte arbeidet på arbeidsstedet tidligere enn etter en ordinær arbeidsdag for isteden å arbeide noen timer hjemmefra på kvelden. For andre vil andre grunner gjøre det hensiktsmessig av og til å dele opp arbeidsdagen i mer enn en økt. For mange vil det være tiden etter klokken 21.00 og frem til leggetid som er naturlig å benytte for å ta igjen den tapte arbeidstiden. Uten en avtale med de tillitsvalgte om nattarbeid, er loven imidlertid til hinder for slikt arbeid. Departementet ser at dette i mange tilfeller kan være lite hensiktsmessig og at det kan være behov for en noe utvidet adgang til kveldsarbeid for arbeidstakere som i utgangspunktet har dagarbeid.

Departementet viser til at 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. Forskning på fleksible arbeidstidsordninger kobler dette til redusert stress og mindre sykefravær for arbeidstakeren.^{2 3}

Det er derfor ønskelig å følge opp utvalgets anbefaling om noe mer fleksible regler for kveldsarbeid. Departementet mener i likhet med utvalget at denne økte fleksibiliteten ikke skal svekke arbeidstakernes vern. Formålet med en endring er å gi noe større muligheter til mer fleksible arbeidsdager, uten at arbeidstaker skal arbeide mer eller hvile mindre.

3.3.2 Nærmere om utforming av forslaget

Det er ulike veier å gå for mer fleksible regler om kveldsarbeid for arbeidstakere som i utgangspunktet arbeider dagtid.

² Darr, W. and Johns, G. (2008): Work strain, health and absenteeism. *Journal of Occupational Health Psychology*, 13:293-318.

³ 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.

Tidspunkt for nattarbeid

En mulighet er å flytte det generelle innslagspunktet for nattarbeid til et senere tidspunkt enn klokken 21.00.

Forskning viser at i den voksne befolkningen har den gjennomsnittlige søvntiden vært relativt stabil de siste tiårene, men en norsk undersøkelse viser at vi har forskjøvet døgnet betraktelig siden 1980. Det er en tydelig utvikling at tidspunktet for når det er vanlig å starte søvnen er senere enn det var før.⁴ Dette kan isolert sett tale for at også perioden for hva som er nattarbeid kan forskyves noe.

Endring av tidspunkt for nattarbeid ble vurdert også av Arbeidslivslovutvalget i NOU 2004:5. Utvalget trakk 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 forsvarlig. 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 anbefalte utvalgets flertall at natt skulle defineres som perioden mellom klokken 22.00 og 06.00. Forslaget om endring av nattidspunktet ble ikke fulgt opp i arbeidsmiljøloven av 2005. Det ble imidlertid innført en avtaleadgang knyttet til kortere natt og annet nattidspunkt, se om dette under punkt 3.1.1 om gjeldende rett.

Også Arbeidstidsutvalget vurderte i NOU 2016:1 flytting av nattidspunktet for å skape mer fleksible regler for kveldsarbeid, men fant dette ikke hensiktsmessig.

Arbeidstidsutvalget kom til at lovens regler i det store og hele dekker det behovet virksomheter og bransjer har for at det kan arbeides gjennom natten. Partene kan avtale både andre tidspunkt og kortere periode for nattarbeid og at nattarbeid kan utføres ved særlig og tidsavgrensede behov. Dette muliggjør tilpasninger på virksomhetsnivå.

Departementet er enig i at virksomhetenes behov for fleksibilitet med hensyn til både bruk og plassering av nattarbeid er godt ivaretatt i dagens lov. Hensynet til vern av arbeidstakerne taler også for restriktive bestemmelser hva angår nattarbeid som foregår gjennom natten.

Dersom tidspunktet for oppstart av nattarbeidsperioden forskyves, kan det være en risiko for at flere virksomheter innretter driften mot mer kveldsarbeid. Dette er ikke ønskelig ut fra hverken sosiale hensyn eller vernehensyn. Videre vil en flytting av tidspunktet for oppstart av nattarbeidsperioden innebære at arbeidstakere generelt kan pålegges arbeid etter klokken 21.00, og ikke bare de arbeidstakere som har ønske om og behov for mer fleksibilitet på kveldstid. Departementet vurderer dette som en lite hensiktsmessig løsning, da det ikke er ønskelig med en generell økning i antall arbeidstakere som arbeider på kveldstid.

I Folkehelse rapporten 2014: Helsetilstanden i Norge, vises det til at forekomsten av insomni har økt betraktelig i Norge det siste tiåret. Kjernesymptomene ved insomni er

⁴ Sivertsen, B., Overland, S., & Pallesen, S. (2001): Trends in timing of sleep in the general population of Norway: 1980 to 2001, *Perceptual and Motor Skills*, 113 (2), 509-518.

problemer med innsovning, hyppige oppvåkninger eller å oppleve såkalt ikke-restituerende søvn, som medfører nedsatt funksjonsevne på dagtid. I rapporten pekes det på at et av de utviklingstrekkene som kan ha påvirket søvnmønsteret vårt, er den økte bruken av elektroniske gjenstander og sosiale medier. Bruk av elektroniske medier før sengetid er forbundet med senere leggetid og kortere søvnlengde hos barn og ungdom med søvnevansker.

En flytting av oppstartstidspunktet for nattarbeidsperioden, uten samtidig å forkorte gjeldende nattarbeidsperiode, vil dessuten innebære en forskyvning av hele nattarbeidsperioden. Dette medfører at arbeidet dagen etter må startes senere for arbeidstakere med arbeid som etter loven ikke kan utføres om natten.

Det foreslås på bakgrunn av dette ikke å endre lovens tidspunkt for nattarbeid generelt.

Individuell avtale om kveldsarbeid

Arbeidstakere har ulike behov, både når det gjelder søvn og hvile og når det gjelder hvordan de ønsker å innrette arbeidsdagen. Forskning viser, som nevnt over, at vi i dag sover like mye som før, men at det er en forskyvning og større spredning i tidspunktene for når det er vanlig å legge seg.⁵

Arbeidslivslovutvalget understreket i NOU 2004:5 at vi 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.

På bakgrunn av at det er store individuelle forskjeller både når det gjelder døgnrytme og arbeidsrytme, mener departementet det kan være en hensiktsmessig løsning for å oppnå mer fleksibilitet dersom man åpner for at arbeidstaker og arbeidsgiver kan avtale individuelt at det skal arbeides kveld enkelte dager.

En individuell avtaleadgang vil kunne oppfattes som et gode for mange arbeidstakere som ønsker noe større fleksibilitet med hensyn til hvordan arbeidstimene fordeles. Økt individuell avtaleadgang kan også gjøre det raskere og enklere å tilpasse arbeidstiden til de aktuelle behov som oppstår i arbeidstakers hverdag.

Arbeidstakers lojalitetsfølelse til arbeidsgiver og medansatte kan imidlertid medføre at noen opplever at de ikke har en reell avtalefrihet, men føler seg presset til å inngå avtaler om kveldsarbeid med arbeidsgiver. For mange kan det være en negativ helsebelastning

⁵ Sivertsen, B., Overland, S., & Pallesen, S. (2001): Trends in timing of sleep in the general population of Norway: 1980 to 2001, *Perceptual and Motor Skills*, 113 (2), 509-518.

dersom mer arbeid legges til kveldstid. Det er videre et poeng at dersom kveldsarbeid blir vanligere, kan det også medføre en økning i helsebelastninger samlet sett fordi flere arbeidstakere som ikke har helse og krefter til det, arbeider kveld. Departementet mener på bakgrunn av dette at det er helt sentralt at forslag til en individuell avtaleadgang om kveldsarbeid i størst mulig grad sikrer at kveldsarbeidet faktisk skjer etter arbeidstakers eget ønske og initiativ.

En regel om individuell avtale om kveldsarbeid må samtidig sikre at ordninger med oppstyking av arbeidsdagen bare benyttes når også arbeidsgiveren ønsker det. Arbeidstaker bør derfor ikke gis en ensidig rett til å forskyve eller stykke opp arbeidstiden.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker, på arbeidstakers initiativ, kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00.

Arbeidstidsdirektivet er ikke til hinder for en slik løsning, da direktivet definerer natt som en periode på minst sju timer mellom klokken 00.00 og 05.00. Innenfor disse rammene har statene frihet til å fastsette egne rammer for nattarbeidet jf. artikkel 2 nr. 3.

Forslaget åpner for at individuell avtale om kveldsarbeid kan inngås for et enkelt tilfelle, gjelde for en tidsavgrenset periode, eller være en slags fleksitidsavtale hvor arbeidstaker i samråd med arbeidsgiver kan velge å benytte seg av det handlingsrommet avtalen åpner for. Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan ta initiativ til en avtale, men det er kun arbeidstaker som kan ta initiativet til den faktiske utførelsen av kveldsarbeidet i hvert enkelt tilfelle.

Departementet presiserer at forslaget ikke innebærer en mulighet til å utvide den totale arbeidstiden eller erstatte bruk av overtidsarbeid. Arbeid som utføres etter klokken 21.00 må være innenfor den daglige arbeidstiden slik den følger av lov eller tariffavtale. Dersom det er arbeid ut over daglig eller ukentlig alminnelig arbeidstid, vil dette være arbeid som reguleres av § 10-6 om overtid.

Forslag til ny bestemmelse

Departementet foreslår etter dette et nytt fjerde ledd i arbeidsmiljøloven § 10-11:

(4) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker på arbeidstakers initiativ kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00.

3.3.3 Særlig om kravet til daglig hvile

Etter arbeidsmiljøloven er det i dag et krav om 11 timers daglig hvile. Denne hviletiden på 11 timer kan kortes ned til 8 timer i lokal eller sentral avtale mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte. Loven åpner ikke for individuell avtale om kortere hvile.

Departementet ser at hviletidsbestemmelsene gjør at den praktiske muligheten til å utnytte fleksibiliteten som forslaget til kveldsarbeid legger opp til, kan være noe begrenset.

Dersom arbeidstaker jobber til klokken 23.00 og skal ha 11 timers hvile, kan vedkommende starte arbeidsdagen før klokken 10.00 dagen etter.

Arbeidstidsdirektivet åpner imidlertid ikke for at det kan lages en generell lovbestemmelse om kortere hvile en 11 timer bestemt av arbeidsgiver eller ved individuell avtale. Etter direktivets artikkel 17 nr. 3 kan det ved lov eller forskrift bare gjøres unntak fra direktivets bestemmelser om daglig hvile for visse typer virksomhet og situasjoner. Lovgiver kan etter direktivet velge å la unntaket følge direkte av lov eller forskrift eller gi hjemmel for at unntak kan avtales mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker eller mellom arbeidslivets parter.

Følgende typer av virksomhet og situasjoner er omfattet av unntaksadgangen:

- Artikkel 17. nr. 3 bokstav a tillater unntak for virksomhet eller aktiviteter der det er avstand mellom arbeidstakers arbeids- og bosted eller avstand mellom arbeidstakerens forskjellige arbeidssteder.
- Artikkel 17 nr. 3 bokstav b tillater unntak for vakt- eller overvåkingsaktiviteter for å verne eiendom eller personer.
- Artikkel 17 nr. 3 bokstav c tillater unntak når det gjelder virksomhet som gjør det nødvendig å sikre kontinuitet i tjenesteyting eller produksjon. Direktivet angir at dette særlig vil kunne gjelde for arbeid knyttet til mottak, behandling og pleie i sykehus eller andre helse- og omsorgsinstitusjoner, fengsler, havner og flyplasser, medier, filmproduksjon, post og telekommunikasjon, brannvesen og ambulansetjeneste, vann- og elektrisitetsforsyning, renovasjonsvesen og forbrenningsanlegg, forsknings- og utviklingsaktiviteter, jordbruk, industri hvor arbeidsprosessen ikke kan avbrytes av tekniske grunner samt aktiviteter som utføres i tilknytning til rutebefordring av passasjerer i byer.
- Artikkel 17. nr. 3 bokstav d åpner for unntak for virksomhet hvor det forekommer forutsigbare/ sesongpregede arbeidstopper. Det angis at dette særlig vil kunne gjelde for arbeid innen turist- og jordbruksnæringene eller postvesenet.
- Artikkel 17 nr. 3 bokstav e tillater unntak for flere grupper arbeidstakere i jernbanesektoren. Unntak vil kunne gjøres for personer som utfører periodevise aktiviteter, arbeid om bord på tog eller arbeid knyttet til togenes transporttider eller som skal sikre kontinuitet og regularitet i jernbanetrafikken.
- Artikkel 17 nr. 3 bokstav f tillater unntak ved slike forhold som fremgår av artikkel 5 nr. 4 i Rådsdirektiv 89/391/EØF av 12. juni 1989 om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen (rammedirektivet). Dette gjelder uvanlige forhold som ikke kan forutses, og som er utenfor arbeidsgivers 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.
- Artikkel 17 nr. 4 bokstav a tillater unntak for situasjoner der arbeidstaker bytter skift og ikke kan avvikle daglig eller ukentlig hvile mellom avslutningen av det første skiftet og begynnelsen av det andre.

- Artikkel 17 nr. 4 bokstav b tillater unntak for arbeid som kjennetegnes av flere korte arbeidsperioder i løpet av dagen. Dette vil for eksempel kunne gjelde for renholdsarbeid.

Unntak etter artikkel 17 forutsetter at arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Direktivet har altså en liste med typer av virksomhet eller situasjoner hvor det kan lages regler i lov eller forskrift om kortere hvile enn 11 timer, uten kollektiv avtale. Det er med andre ord mulig å lage regler om mulighet til kortere hvile for noen yrkesgrupper og innenfor visse rammer. Departementet vurderer det imidlertid slik at direktivets liste først og fremst omfatter andre yrkesgrupper og arbeidstakere enn de forslaget om utvidet kveldsarbeid er myntet på. Dette gjelder for eksempel offentlig eller privat administrasjon eller konsulentvirksomhet. Departementet mener derfor at en eventuell spesialregel om forkortet hvile basert på direktivets liste over mulige unntak ikke vil treffe formålet. Det foreslås på bakgrunn av dette ikke endringer i reglene om daglig hvile.

Departementet viser videre til at formålet med forslaget om kveldsarbeid er å gi noe økt adgang til mer fleksible arbeidsdager innenfor allerede gjeldende rammer, og ikke at arbeidstaker skal arbeide mer eller hvile mindre. Den økte fleksibiliteten som ligger i forslaget om kveldsarbeid kan dessuten utnyttes ved å kombinere en individuell avtale om kveldsarbeid med en lokal eller sentral avtale mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte om kortere hvile.

4 Medleverforskriften

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Forskriften

Virkeområde

Midlertidig forskrift 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger gjelder 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 adferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere, jf. lov om barneverntjenester § 5A-1, jf. medleverforskriften § 1.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid gjelder med de presiseringer og unntak som følger av forskriften, jf. § 2.

Samlet ukentlig arbeidstid

Det følger av forskriftens § 2 første ledd at den samlede ukentlige arbeidstiden ikke må overstige 48 timer i løpet av en periode på 7 dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 6 uker.

Den enkelte arbeidstaker kan gi sitt skriftlige samtykke til en samlet ukentlig arbeidstid utover 48 timer, men likevel ikke mer enn 60 timer i uken. Den avtalte ukentlige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 6 uker, jf. § 2 andre ledd første og andre punktum. 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, jf. § 2 andre ledd tredje punktum.

Arbeidstaker som ikke har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan trekke tilbake tidligere gitt samtykke til en arbeidstid utover 48 timer, jf. § 2 tredje ledd første punktum. Arbeidsgiver plikter da, innen en periode på tre måneder, å tilby arbeidstaker en annen arbeidstidsordning innenfor rammene i § 2 første ledd, jf. § 2 tredje ledd andre punktum.

Daglige hvileperioder

Arbeidstaker skal i løpet av en periode på 24 timer, ha minst to sammenhengende hvileperioder, der arbeidstaker bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser, er fritatt fra arbeid. Hvileperiodene skal være på henholdsvis to og åtte timer hvorav den lengste skal plasseres mellom klokken 22.00-08.00, jf. § 3 første ledd.

Arbeidstaker skal gis mulighet for tilsvarende kompenserende hvile der det har vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden. Er nattehvilen blitt vesentlig forstyrret, skal det i tillegg til kompenserende hvile, sørges for at arbeidstaker den påfølgende natten kan sove uforstyrret, jf. § 3 andre ledd.

Paragraf 3 første og andre ledd kan 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.

4.1.2 Arbeidstidsdirektivet

Samlet arbeidstid

Arbeidstidsdirektivet stiller krav om at den ukentlige arbeidstiden, inkludert overtid, ikke skal overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt, jf. artikkel 6. Beregningsperioden for gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid skal som hovedregel være høyst fire måneder, jf. artikkel 16 bokstav b. Nasjonalstatene har imidlertid adgang til å fastsette en beregningsperiode på inntil 6 måneder for visse typer virksomhet, jf. artikkel 17 nr. 3, og kan tillate at det i kollektiv avtale fastsettes en beregningsperiode på inntil 12 måneder, jf. artikkel 19.

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).

Vilkårene er 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 slikt arbeid og disse registrene stilles til disposisjon for myndighetene.

Daglig og ukentlig hvile

Direktivet stiller krav om en daglig hviletid på minst 11 timer sammenhengende innenfor hver 24 timers periode, jf. 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, jf. artikkel 5. Artikkel 17 og 18 i direktivet åpner for at det på visse vilkår kan gjøres unntak fra kravet om daglig og ukentlig hvile, forutsatt at arbeidstakerne sikres tilsvarende kompensierende hvileperioder, eller der dette ikke er mulig, annet passende vern.

4.2 Arbeidstidsutvalget

4.2.1 Forslaget

Arbeidstidsutvalget foreslo at medleverforskriften skal videreføres. Utvalget mente at det bør vurderes en utvidelse av forskriftens virkeområde, men at det fortsatt må være et vilkår at det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder ved institusjonen for å ivareta særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. Utvalget anbefalte også at det i løpet av kort tid etter en eventuell utvidelse av forskriftens virkeområde bør gjennomføres en evaluering med henblikk på brukere og arbeidstakere.

Utvalget mente at rammene for arbeidstid i medleverordningen bør strammes noe inn. Utvalget mente at det bør være anledning til å avtale ordninger som innebærer arbeid ut over 48 timer per uke, 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.

For ansatte som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, mente utvalget at det fortsatt bør være mulig å avtale ukentlig arbeidstid på over 60 timer, men at det i motsetning til i dag bør innføres en øvre grense for hvor lange arbeidsperioder som kan avtales. Utvalget mente at kravet om at arbeidstaker skal gi sitt skriftlige samtykke til arbeidstidsordningen bør videreføres, men at muligheten til å trekke dette samtykket tilbake også bør gjelde for arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen.

4.2.2 Høringsuttalelsene

LO ønsker primært at medleverforskriften oppheves. *LO* støtter forslaget om at arbeidstakers adgang til å trekke tilbake samtykket til ukentlig arbeidstid utover 48 timer også må gjelde for dem som lever på eller i tilknytning til institusjonen. *LO* støtter utvalgets forslag om at forskriften må evalueres etter kort tid, blant annet i forhold til effekten på balansen mellom arbeid- og privatliv. *YS* ønsker primært at forskriften oppheves. *YS* viser til at det er en betydelig konkurransesituasjon innen privat barnevern som fører med seg et press på arbeidstidsordningene. *YS* og *Unio* støtter at det gjøres innstramminger i grensene for arbeidstiden dersom forskriften videreføres. *Unio* viser også til at mange private institusjoner legger inn anbud som ikke har tatt høyde for endring i turnus som følge av at ansatte trekker sitt samtykke til arbeidstid utover 48 timer per uke, og at dette bør løses gjennom formuleringer i anbudsdokumentene og i medleverforskriften. *Akademikerne* mener medleverordninger bør baseres på avtaler med fagforeninger, også i private institusjoner. *Akademikerne* støtter forslaget om en innstramming i grensene for arbeidstiden i medleverordninger, men ønsker strengere grenser enn det utvalget foreslår.

NHO mener at dagens vilkår om at medleverordninger skal være nødvendig bør mykes noe opp og erstattes av et krav om at ordningene må være hensiktsmessige. *NHO* mener at forskriften for eksempel også bør kunne gjelde i barnevernsinstitusjoner for barn uten rus- eller adferdsproblemer, mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og i institusjoner for psykisk utviklingshemmede. *KS* peker på at også psykisk utviklingshemmede, mindreårige flyktninger og demente kan ha behov for stabilitet og kontinuitet blant de ansatte. *KS* viser til at statlige og kommunale bo-ordninger for mindreårige må likebehandles. *KS* ber om en rask utvidelse av forskriften til også omfatte enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommunale bo-ordninger. *KS* støtter forslaget om å begrense rammene for arbeidstiden. *Virke* mener at arbeidstidsordninger ikke bør være avhengig av diagnose, men av behandlingsopplegg og omsorgsbehov. *Virke* mener videre at forskriften også bør få anvendelse utenfor institusjoner, for eksempel for brukerstyrt personlig assistanse. *Virke* mener det ikke bør gjøres endringer i rammene for arbeidstiden. *Virke* mener dagens grenser er praktisk viktig for institusjoner som er organisert som kollektiv. Flere institusjonene vil ikke være i stand til å drive videre innenfor de rammene og avtalevilkårene som er inngått med regionale helseforetak eller Bufdir dersom grensene strammes inn for mye. Dette vil ha svært negative effekter for brukerne som mister det gode tilbudet de har i dag.

Arbeidstilsynet viser til at de lange skiftene i en medleverordning tilsier at ordningene kun egner seg for et fåtall av arbeidstakere som har helse og krefter til å arbeide på denne måten. *Arbeidstilsynet* mener arbeidsmiljøloven åpner for inngåelse av avtaler eller søknader om dispensasjoner som gir tilstrekkelig fleksibilitet for slike ordninger. *Arbeidstilsynet* mener at dersom forslaget gjennomføres, bør gruppen av institusjoner som skal omfattes defineres klart og det bør tydeliggjøres at arbeidsgiver har en plikt til å foreta en forsvarlighetsvurdering av ordningen før den iverksettes. *STAMI* viser til at dagens skille mellom hvilke type institusjoner som kan benyttes seg av medleverordninger ikke nødvendigvis er tilstrekkelig begrunnet. *Arbeidstilsynet* og

STAMI viser til at en utvidelse av ordningen kan medføre en økning i helsemessige belastninger fordi man ikke får tilsvarende seleksjon av arbeidstakere som i dag. *STAMI* anbefaler at konsekvenser av større utbredelse av medleverforskriften blir gjenstand for en grundig evaluering av eventuelle helsekonsekvenser og andre effekter av arbeidstidsordningen.

4.3 Departementets vurdering og forslag

4.3.1 Behov for endringer i virkeområdet

Bakgrunn for forskriften

Oppfølgingsansvaret og det faglige ansvaret for private bo- og behandlingskollektiver for barn og ungdom med rus- og adferdsproblemer ble overført fra det fylkeskommunale til det statlige barnevernet i 2004. Institusjonene forble private, men det faglige ansvaret ble overført til den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). En rekke av disse institusjonene praktiserte medleverordninger som innebar at arbeidstakerne bodde og arbeidet sammen med beboerne 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 arbeidstidsordningene ikke var i tråd med lovens regler.

Arbeids- og sosialdepartementet fastsatte en midlertidig forskrift (medleverforskriften) 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 dårligere omsorgs- og behandlingstilbud til beboerne ved institusjonene. Virkeområdet ble ikke begrenset til barn og ungdom, men omfattet også voksne med rus og adferdsproblemer.

Forskriftens virkeområde ble i 2016 utvidet til også å gjelde enslige mindreårige asylsøkere. Dette ble gjort for å sikre at det eksisterende omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere kunne videreføres på en god måte og for å ta høyde for en eventuell ny tilstrømming av asylsøkere. Arbeidstidsordningene i de aktuelle omsorgssentrene er blant annet begrunnet i behovet for kontinuitet i oppfølgingen av asylsøkerbarna, samt behovet for et stort antall plasser til en overkommelig kostnad.

Medleverforskriften gjelder for både private og offentlige institusjoner. I offentlige institusjoner er det etablert avtaler om medleverordninger med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 fjerde ledd istedenfor ordninger fastsatt med hjemmel i medleverforskriften. Arbeidstidsordninger etter forskriften benyttes derfor i hovedsak i private institusjoner. Begrepet private institusjoner vil i denne sammenheng også omfatte institusjoner som eies og drives av ideelle organisasjoner. Forskriften benyttes først og fremst 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. Av disse er om lag 100 private. Ved utvidelsen av

forskriftens virkeområde i april 2016 var det om lag 80 omsorgssentre for mindreårige asylsøkere som ble omfattet av forskriften.

Forskning

Det er gjennomført flere undersøkelser og evalueringer som tar for seg bruk av medleverordninger og langturnuser, og effektene av disse.

I en sluttrapport fra Fafo ⁶ i prosjektet "Evaluering av medleverforskriften" i 2015 vises det til at arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder har vært omstridt:

"Blant grunnene til at arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder har vært omstridte [...] er at lange arbeidsøkter kan ha negative effekter for ansattes helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Slike arbeidstidsordninger er på den ene siden kjennetegnet av lange arbeidsperioder som kan være belastende, på den andre siden har slike ordninger lange friperioder som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Det finnes lite dokumentasjon på hvordan friperiodene virker inn på medisinsk helse, likeledes når det gjelder betydningen av hviletiden og den passive arbeidstiden som inngår i langvakter og langturnus innen pleie- og omsorgsarbeid. Det finnes dessuten for lite kunnskap om sammenhenger mellom periodevis utvidet arbeidstid og helse for arbeidstakere som har slike arbeidstidsordninger over lengre tid (Olberg 2011:57)."

Lengre perioder med mangel på søvn kan være belastende for ansatte, særlig om de ikke får mulighet til å kompensere for forstyrrelser om natten. I rapporten pekes det på at det ikke er uvanlig med forstyrrelser om natten i barnevernsinstitusjoner, men at både ansatte og ledelse gir uttrykk for at mesteparten av disse forstyrrelsene ikke kan betegnes som vesentlige.

I samme rapport vises det til at de ansatte i hovedsak er fornøyde med langturnus og medleverordninger. Flere av de som arbeider innenfor rammen av medleverordninger legger vekt på at ordningene har stor betydning for stabilitet og kontinuitet i tjenestetilbudet. Det blir trukket fram at organiseringen av arbeidstiden gir de ansatte mulighet til å bygge relasjoner til brukerne på andre måter enn det ordinær turnus gjør. 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.

Evalueringen trekker også fram at ansatte som jobbet ordinær turnus, var særlig opptatt av at arbeidsperiodene ikke ga tilstrekkelig tid til å skape en god relasjon til beboerne. I sin beskrivelse av belastninger ved arbeidet sammenlignet de ofte sin arbeidstid med medleverordninger, som de oppfattet som bedre enn egen arbeidstidsordning. Fafo fant også at medleverordninger oppleves som gunstige fordi de gir ansatte mer sammenhengende fritid.

I rapporten oppsummeres det med at intervjuer med beboere på institusjonene viser at organisering av arbeidstid har betydning for ungdoms vurdering av institusjonen som et

⁶ Olberg, D. og K.-S. Pettersen (2015): Arbeidstid i barnevernsinstitusjonene. Praktisering og regulering. Fafo-rapport 2015:1.

hjem. Det pekes på at færre voksne å forholde seg til, færre overlappinger og bedre informasjonsflyt bidrar til kontinuitet og stabilitet og muligheter til å gjøre noe sammen over tid.

Utvidelse av virkeområde

Medleverforskriften har et begrenset virkeområde. Den gjelder 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 adferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere.

Også andre institusjoner enn de som i dag omfattes av forskriften har pasienter eller beboere som kan ha behov for kontinuitet og stabilitet som en del av behandlings- eller omsorgsopplegget. Dette kommer tydelig fram i høringen av utvalgets innstilling.

Som det fremgår av omtalen av forskning, viser undersøkelser at medleverordninger i hovedsak er positivt for både ansatte og beboere. Ordningene bidrar til at institusjonene kan gi et best mulig tilbud til sine beboere. Stabilitet og kontinuitet er for flere pasientgrupper eller beboere helt sentralt for å skape gode rammer i hverdagen.

Organiseringen av arbeidstid har betydning for relasjonene mellom ansatte og beboere og dermed beboernes trygghet. Færre omsorgspersoner og vaktskifter kan være viktig for kvaliteten på omsorgen.

Arbeidstidsordninger med vakter over flere døgn, og med hvile på arbeidsplassen kan være belastende for arbeidstaker. Selv om undersøkelser viser at arbeidstakerne i det store og hele er positive til medleverordninger, er det samtidig fra arbeidshelseforskning kjent at lange vakter og lite hvile er risikofaktorer som kan påvirke arbeidstakernes helse og velferd. En utvidelse av virkeområdet vil gjøre at flere arbeidstakere kan jobbe i arbeidstidsordninger som kan medføre større risiko for helsemessige belastninger.

Departementet vil peke på at medleverordninger ikke er arbeidstidsordninger som passer til eller bør benyttes i store deler av arbeidslivet. En eventuell forsiktig utvidelse til andre institusjoner med tilsvarende behov som dagens forskrift stiller krav om, vil imidlertid ikke medføre en stor økning i omfanget av medleverordninger. Videre benyttes slike ordninger ikke i ordinær pasientbehandling, men i institusjoner der innholdet i arbeidet, kombinert med passive perioder og krav til hvile, er faktorer som kan bidra til å redusere de negative effektene for arbeidstakers helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. De evalueringene som er gjennomført viser dessuten at bruk av medleverordninger oppleves som gunstig for arbeidstakere både fordi de gjør det mulig med godt faglig arbeid og fordi de legger til rette for lengre sammenhengende friperioder.

Videre kan bruk av arbeidstidsordninger innenfor rammene av medleverforskriften bidra til forutsigbarhet for arbeidsgiver. Dette kan ha positive effekter for institusjonene, både når det gjelder planleggingen av arbeidet og muligheten til investeringer for å legge til rette for medleverordninger.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det bør foreslås en forsiktig utvidelse av virkeområdet i medleverforskriften.

4.3.2 Nærmere om utforming av forslaget

Flere institusjoner

Følgende vilkår må i dag være oppfylt for at en virksomhet skal falle innenfor virkeområdet i medleverforskriften:

1. Det må dreie seg om arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger).
2. Omsorgs- eller behandlingsoppgavene må gjelde personer med rus eller adferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere, jf. lov om barneverntjenester § 5A-1.

Som nevnt over kan det finnes også andre institusjoner enn de som i dag omfattes av forskriften hvor pasienter eller beboere kan ha behov for kontinuitet og stabilitet som en del av behandlings- eller omsorgsopplegget

I høringen av utvalgets innstilling peker enkelte høringsinstanser på at enkelte institusjoner som arbeider med personer med utviklingshemming og mindreårige flyktninger også burde ha mulighet til anvende medleverforskriften. Det kan videre være behov for medleverordninger i barnevernets institusjoner, for barn uten rus eller adferdsproblemer.

Det foreslås derfor at virkeområdet i forskriften utvides slik at det i tillegg til personer med rus eller adferdsproblemer og enslige mindreårige asylsøkere, skal gjelde personer med utviklingshemming, barn som er plassert i barnevernsinstitusjoner og mindreårige flyktninger.

Departementet utelukker ikke at det også kan være andre grupper som kan ha sammenlignbare behov for å benytte forskriften og ber derfor høringsinstansene se særlig på dette.

Fordi medleverforskriften åpner for vidtgående unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i loven, mener departementet det er viktig at vilkårene for å benytte forskriften er tydelige. Kombinert med utvidelsen i virkeområdet foreslås det at enkelte av dagens vilkår tydeliggjøres.

Nødvendig med lengre opphold

Medleverforskriften gjelder kun arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver.

I kommentarene til forskriften følger det at lengre sammenhengende perioder som hovedregel vil være minimum ett døgn. Dette fremgår imidlertid ikke direkte av forskriftsteksten i dag. Departementet mener at innholdet i kravet til lengre sammenhengende perioder bør presises i forskriftsteksten for å tydeliggjøre skillet mellom reelle medleverordninger og andre former for langturnus. Det er helt sentralt at

medleverforskriften bare skal omfatte institusjoner og bofelleskap hvor arbeidstakerne i arbeidsperiodene faktisk bor sammen med beboerne, og er en del av deres dagligliv.

Det foreslås å klargjøre i forskriften at med lengre sammenhengende perioder menes perioder på minimum et døgn.

Departementet understreker at lengden på arbeidsperioden må være nødvendig ut fra et omsorgs- eller behandlingsperspektiv. At det er nødvendig med slike lange opphold kan for eksempel skyldes 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. Dette sikrer at medleverordninger etter forskriften bare kan benyttes der dette er faglig begrunnet. Økonomiske eller praktiske hensyn vil ikke alene være tilstrekkelig til å benytte slike ordninger, selv om institusjonen driver behandling eller omsorg for personer som tematisk faller innenfor forskriftens virkeområde.

Egnet rom for hvile

Det følger av § 3 i gjeldende forskrift at arbeidstaker i løpet av en periode på 24 timer skal ha minst to sammenhengende hvileperioder der arbeidstaker, bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser, er fritatt fra arbeid. Arbeidstaker skal gis mulighet for tilsvarende kompenserende hvile der det har vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden. Er nattehvilen blitt vesentlig forstyrret, skal det i tillegg til kompenserende hvile, sørges for at arbeidstaker den påfølgende natten kan sove uforstyrret. Det er følgelig i forskriften en forutsetning for å benytte medleverordninger at arbeidstakerne i stor grad kan sove uforstyrret gjennom natten. Dette innebærer begrensninger for hvilke institusjoner som kan benytte seg av disse arbeidstidsordningene.

Institusjoner med store innslag av våkne nattevakter eller hvilende vakter vil for eksempel ikke kunne benytte seg av de arbeidstidsordningene som medleverforskriften åpner for.

Departementet mener at forskriftens krav til hvile i praksis innebærer at institusjonene må kunne tilby arbeidstaker et egnet rom som muliggjør hvile uten større forstyrrelser og avbrudd. Dette gjelder forstyrrelser og avbrudd fra både beboere og ansatte. Dette fremgår imidlertid ikke tydelig av forskriften i dag. For arbeidstakere som skal være tilgjengelig utover 60 timer i uken fremgår det indirekte av § 2 andre ledd at institusjonene må tilby en egen bolig på eller i tilknytning til institusjonen.

For å tydeliggjøre kravene til reelle hvilemuligheter for arbeidstaker, mener departementet det bør presiseres i et nytt tredje ledd i forskriftens § 1 at institusjonen skal tilby arbeidstaker egnet rom for hvile eller egen bolig.

Forslag til ny § 1 i forskriften med endringer markert med kursiv:

- (1) Denne forskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller

adferdsproblemer, barn plassert i barneverninstitusjoner, personer med utviklingshemming, mindreårige flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere, jf. lov om barneverntjenester § 5A-1.

- (2) Med lengre sammenhengende perioder menes perioder på minimum et døgn.
- (3) Arbeidstaker må tilbys egnet rom for hvile, jf. § 3. For arbeidstakere som skal være tilgjengelig utover 60 timer i uken må institusjonene tilby en egen bolig på eller i tilknytning til institusjonen, jf. § 2 andre ledd.
- (4) Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid gjelder med de presiseringer og unntak som følger av denne forskrift.

4.3.3 Rammene for ukentlig arbeidstid

Forskriften oppstiller rammer for den samlede ukentlige arbeidstiden i en medleverordning. Den samlede ukentlige arbeidstiden i en medleverordning må ikke overstige 48 timer i gjennomsnitt per uke. Den enkelte arbeidstaker kan samtykke til samlet ukentlig arbeidstid utover 48 timer, likevel ikke mer enn 60 timer i uken.

Arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan 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.

Arbeidstidsutvalget foreslo at grensen for antall timer som kan avtales ut over 48 timer per uke bør endres, og at det innføres en grense for antall timer som kan avtales ut over 60 timer per uke. Videre foreslo utvalget at muligheten til å trekke samtykke til arbeid ut over 48 timer per uke også bør gjelde for arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen.

Når det gjelder rammene for ukentlig arbeidstid, viser departementet til at institusjonene som benytter seg av medleverordninger organiserer arbeidstiden på ulike måter. Ordningene er begrunnet i ulike behov og forhold ved institusjonene, og de ønsker og behov som arbeidstakerne har. Departementet mener det er viktig at velfungerende ordninger skal kunne videreføres på de samme vilkår og med samme rammer for arbeidstiden som i dag. Det er viktig å opprettholde muligheten til å avtale den ordningen som er best tilpasset den enkelte institusjon, og de ansatte ved institusjonen.

Når det gjelder forskriftens muligheten til å trekke tilbake samtykke til arbeidstid utover 48 timer per uke, må denne ses i sammenheng med institusjonenes behov for forutsigbarhet. Behovet for forutsigbarhet gjelder både fysisk tilrettelegging for medleverordningen og planleggingen av arbeidet. Dette gjelder særlig de institusjonene hvor arbeidstakerne har samtykket til å være tilgjengelig ut over 60 timer per uke og det dermed stilles krav om bolig på eller i tilknytning til institusjonen. En endring i muligheten til å trekke tilbake samtykke til utvidet arbeidstid, vil derfor påvirke forutsigbarheten og kontinuiteten både for driften av institusjonene og behandlings- eller omsorgsoppgavene.

Det foreslås på bakgrunn av dette ikke endringer i rammene for ukentlig arbeidstid eller i muligheten til å trekke tilbake samtykke til utvidet ukentlig arbeidstid.

4.3.4 Evaluering

Som nevnt over har elementer i medleverforskriften vært evaluert av Fafo. Når det foreslås å utvide virkeområdet i medleverforskriften slik at noe flere virksomheter kan benytte seg av denne, mener departementet at konsekvensene av utvidelsen bør følges nøye. Dette gjelder konsekvensene for både virksomheter, ansatte og pasienter eller beboere. Også utfordringer knyttet til forståelsen og praktiseringen av regelverket bør følges. Departementet tar sikte på at det i løpet av fire år foretas en evaluering av medleverforskriften hvor det vurderes hvilke konsekvenser en utvidelse av virkeområdet har hatt.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om kveldsarbeid etter eget ønske vil være et forslag som styrker arbeidstakernes mulighet til å finne individuelle fleksible løsninger i samarbeid med arbeidsgiverne.

Forslaget om endring av virkeområdet i medleverforskriften vil kunne bidra til at flere institusjoner kan benytte medleverordninger med hjemmel i forskriften. Mer kontinuerlig tilstedeværelse vil kunne gi et bedre tilbud til beboere ved flere institusjoner. Utvidet bruk av medleverordninger kan også ha betydning for hvor kostnadseffektivt institusjoner kan drives.

Det vil påløpe kostnader for evaluering av endringen i medleverforskriften når denne skal gjennomføres.

6 Forslag til lovtekst

I lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjøres følgende endringer (markert i kursiv):

§ 10-11. Nattarbeid

(1) Arbeid mellom kl. 2100 og kl. 0600 er nattarbeid. Arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale kan skriftlig fastsette et annet tidsrom på minst åtte timer som omfatter tiden mellom kl. 0000 og kl. 0600. Som nattarbeid regnes ikke arbeid på to skift som legges mellom kl. 0600 og kl. 0000.

(2) Nattarbeid er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.

(3) Arbeidsgiver skal drøfte nødvendigheten av nattarbeid med arbeidstakers tillitsvalgte før det iverksettes.

(4) Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker, på arbeidstakers initiativ, kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00.

~~(4)~~ (5) Ved virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om nattarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.

~~(5)~~ (6) Den alminnelige arbeidstiden for arbeidstaker som jevnlig arbeider mer enn tre timer om natten, skal i gjennomsnitt ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer. Gjennomsnittet skal beregnes over fire uker. Minimumsperioden for ukentlig arbeidsfri i § 10-8 andre ledd skal ikke tas med ved beregning av gjennomsnittet.

~~(6)~~ (7) Arbeidstiden for arbeidstaker som arbeider mer enn tre timer om natten skal ikke overstige åtte timer i løpet av 24 timer dersom arbeidet innebærer en særlig risiko eller betydelige fysiske eller psykiske belastninger.

~~(7)~~ (8) Arbeidstaker som hovedsakelig utfører arbeid om natten, skal gis tilbud om helsekontroll før tiltredelse og deretter med jevne mellomrom.

~~(8)~~ (9) Arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte ved virksomheter som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale at bestemmelsene i ~~femte sjette~~ og ~~sjette sjuende~~ ledd skal fravikes. Arbeidstakerne skal i så fall sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

7 Forslag til forskriftstekst

I Midlertidig forskrift 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (medleverforskriften) gjøres følgende endringer (markert i kursiv):

§ 1. Virkeområde

- (1) Denne forskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller adferdsproblemer, *barn plassert i barneverninstitusjoner, personer med utviklingshemming, mindreårige flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere, jf. lov om barneverntjenester § 5A-1*
- (2) *Med lengre sammenhengende perioder menes perioder på minimum et døgn.*
- (3) *Arbeidstaker må tilbys egnet rom for hvile, jf. § 3. For arbeidstakere som skal være tilgjengelig utover 60 timer i uken må institusjonene tilby en egen bolig på eller i tilknytning til institusjonen, jf. § 2 andre ledd.*
- (4) Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid gjelder med de presiseringer og unntak som følger av denne forskrift.