



ARBEIDSDEPARTEMENTET

Kortversjon av Meld. St. 29 (2010–2011)

Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit





ARBEIDSDEPARTEMENTET

Meld. St. 29

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit

1 Hovudbodskapen i meldinga

Dette er første gongen det blir lagt fram ei melding til Stortinget om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit i norsk arbeidsliv. Med denne meldinga blir Stortinget invitert til ei drøfting av grunnleggjande forhold og utfordringar i det norske arbeidslivet. Meldinga drøftar også ei rekkje aktuelle arbeidslivsspørsmål og korleis dei kan følgjast opp.

Ved å leggje fram ei slik melding ønskjer regjeringa å understreke kor viktig det er med eit godt og anstendig arbeidsliv for samfunnsutviklinga i brei forstand.

Regjeringa ser det slik at det er ein føresetnad for den norske velferdsmodellen at vi har eit arbeidsliv prega av samarbeid, respekt, medbestemming, utjamning og anstendige arbeidsvilkår.

Eit viktig formål med meldinga har vore å vidareutvikle det faktabaserte og analytiske grunnlaget for arbeidsmiljøpolitikken og leggje dette fram for drøfting i Stortinget.

Tilstandsbeskrivinga i meldinga, som er utarbeidd i dialog med partane i arbeidslivet, viser at arbeidsforholda i Noreg er gode for det store fleirtalet. Arbeidsforholda er jamt over betre enn i andre land, og dei seinare åra har også svært mange opplevd ei ytterlegare forbetring av arbeidsmiljøet og arbeidsvilkåra.

Arbeidstakarane sine rettar er vidareførte

eller styrkte under den raudgrøne regjeringa. Til dømes er det gjennomført ei likestilling av arbeidstida for dei som arbeider skift og turnus.

Tilstandsbeskrivinga identifiserer likevel utfordringar som er viktige både for enkeltmenneske og for samfunnet:

- Enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er prega av mange useriøse verksemder og sosial dumping.
- Delar av arbeidslivet er prega av høgt langtidssjukefråvær og utstøyting, til dømes innanfor helse- og omsorgssektoren og transportsektoren.

I tillegg kjem faren framover for at useriøsitet og sosial dumping skal breie om seg i det norske arbeidslivet og slik svekkje den utjamnande arbeidslivsmodellen vår og grunnlaget for eit effektivt næringsliv. Dette problemet må ein sjå i lys av at vi kan vente at den norske arbeidsmarknaden blir ein stadig meir integrert del av ein langt større europeisk arbeidsmarknad, der det er store forskjellar i lønns- og arbeidsvilkår frå land til land.

Regjeringa vil ta tak i desse utfordringane, og samtidig sikre den norske arbeidslivsmodellen, ved å følgje opp mellom anna desse politiske retningslinjene:

- Forsterka medverknad og partssamarbeid
- Bransjeretting av innsatsen

- Ei aktiv gjennomføring av IA-avtalen
- Større ansvar, særleg for store og mellomstore arbeidsgivarar, til å bidra til eit seriøst arbeidsliv
- Sterkare offentlege tilsyn
- Meir kunnskap om arbeidslivsspørsmål
- Framleis stor merksemd mot sosial dumping
- Arbeid med særskilte HMS-utfordringar, til dømes nattarbeid og kjemikaliar

Det er vidare eit mål for regjeringa å redusere ufrivillig deltid, og at dei som ønskjer det får arbeide heiltid. Det er nødvendig med eit krafttak mot ufrivillig deltid og for meir heiltid. Regjeringa ser ikkje for seg ei utvikling med stadig strengare lovreguleringar av arbeidslivet. Dagens lovverk er i hovudsak godt nok for å verne arbeidstakarane og sikre dei nødvendige samfunnsmessige omsyna. Ei utvikling med meir lovregulering kan også gjere næringslivet mindre fleksibelt og konkurransedyktig. Den store utfordringa er å sørge for at intensjonane i lovverket og i IA-avtalen blir følgde opp i praksis på den enkelte arbeidsplassen.

Ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv er felles. Trepertssamarbeidet mellom arbeidstakarane, arbeidsgivarane og styresmaktene om arbeidslivsspørsmål fungerer stort sett godt. Den norske modellen krev ansvarlege og sterke organisasjonar i arbeidslivet.

Arbeidsdepartementet har initiert ei uavhengig evaluering av dei to handlingsplanane mot sosial dumping, som er klar om kort tid. Ein vil gå igjennom denne evalueringa saman med partane i arbeidslivet og vurdere eventuelle konsekvensar for verkemiddelbruken på dette området. Arbeidsgivarorganisasjonane er ein viktig part i arbeidet mot sosial dumping, og regjeringa vil leggje vekt på å trekkje disse organisasjonane godt med i det vidare arbeidet.

Regjeringa ser ikkje behovet for å liberalisere føresegnene i arbeidsmiljølova om arbeidstid. Regjeringa meiner reglane gir tiltrekkeleg høve til å etablere ulike typar arbeidstidsordningar. Men systemet er samansett og kan opplevast som vanskeleg tilgjengeleg for mange arbeidsgivarar. Regjeringa vil møte utfordringar knytte til arbeidstid for såkalla særleg uavhengige arbeidstakarar med kontroll og tilsyn, og ikkje følgje opp det lovendringssporet som har vore utgreidd.

Meldinga vurderer utgreiinga frå

Medverknads- og medbestemmingsutvalet og er spesielt oppteken av å sikre større utbreiing og betre utnytting av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane gjennom betre informasjon og kunnskap om ordningane.

Meldinga følgjer opp Stortinget sin føresetnad om regelmessige meldingar om HMS i petroleumssektoren. HMS-tilstanden i petroleumssektoren er forbetra sedd i eit tiårsperspektiv og er i hovudsak god, mellom anna som følgje av eit særleg utvikla trepartssamarbeid. Enkelte alvorlege hendingar den seinare tida og visse utviklingstrekk gir likevel grunn til særleg merksemd. Petroleumstilsynet har bede næringa om å utarbeide ein strategi for å snu den negative utviklinga. Meldinga annonserer vidare at departementet vil setje i gang eit arbeid med sikte på ein brei gjennomgang av tilsynsstrategi og regelverk for HMS i petroleumssektoren. I arbeidet med sikkerheita på sokkelen blir det også trekt på erfaringar frå den alvorlege hendinga i Mexicogolfen i april 2010.

Regjeringa vil også framover ha ei aktiv haldning til arbeidslivsområdet og vil løpande vurdere om det er behov for nye tiltak, under dette tiltak som ikkje er tekne opp i denne meldinga. Til dømes er det nedsett ei partssamansett gruppe for å sjå på tiltak mot useriøsitet og sosial dumping i tilknytning til offentlig sektor i etterkant av Adecco-saka, som vil bli følgde opp. Det er vidare aktuelt å foreslå tiltak for å sikre ein meir seriøs bemanningsbransje, som delvis kan sjåast i samband med vurderingane som no blir gjennomførte når det gjeld vikarbyrådirektivet.

2 Kva syner tilstands-beskrivinga?

Arbeidslivsstandarden i Noreg er god. Ni av ti yrkesaktive seier at dei er tilfredse med jobben. Dei fleste har fast arbeidskontrakt og kjenner seg trygge for jobben. Arbeidstakarane rapporterer at arbeidstida er godt tilpassa familielivet og sosiale plikter, og dei fleste opplever at dei i høg grad kan påverke sin eigen arbeidskvardag. Noreg er blant dei landa der flest sysselsette seier at dei har høve til betalt fagleg utvikling. Ein mindre prosentdel av arbeidstakarane er utsette for negative arbeidsmiljøbelastningar i dag enn for 15–20 år sidan. Norske yrkesaktive har i gjennomsnitt ei av dei kortaste arbeidsvekene i

Europa, mykje på grunn av at så mange arbeider deltid. Noreg kjem godt ut på ei rekkje psykologiske og sosiale faktorar i arbeidsmiljøet samanlikna med dei fleste andre europeiske land.

Samtidig har vi nokre utfordringar. I løpet av dei siste 15 åra har det vore rapportert om høgre jobbintensitet i EU, og Noreg er blant dei landa som skårar høgst på jobbintensitet i ei arbeidsmiljøundersøking som samanliknar arbeidsmiljøforholda i EU og Noreg. Noreg er òg blant dei landa der flest arbeidstakarar seier at arbeidstempoet er styrt av direkte krav frå kundar, klientar eller liknande. Ein noko større prosentdel opplever også at dei blir utsette for vald – frå pasientar, klientar eller liknande. Både i Noreg og i EU er oppattekte eller einsidige arm- og handrørsler den oftast rapporterte mekaniske risikofaktoren, men når det gjeld lyfting av personar, ligg norske, svenske og finske sysselsette på topp. Den relativt høge prosentdelen sysselsette som arbeider innanfor pleie og omsorg, kan vere noko av grunnen. Sysselsette i Noreg rapporterer i mindre grad enn sysselsette i EU at dei er eksponerte for kjemiske risikofaktorar, men er derimot blant dei som er mest utsette for biologisk materiale. I Noreg rapporterer 29 prosent av dei sysselsette at arbeidet påverkar helsa negativt.

Nærmare ein av fire arbeidstakarar i dei nordiske landa seier arbeidet påverkar helsa negativt, samtidig som desse landa rapporterer lågt på risikofaktorar.

3 Nokre fakta om norsk arbeidsliv

Det er om lag 2,6 millionar menneske som går på jobb i Noreg.¹

To av tre sysselsette har ei normalarbeidstid mellom klokka 0600 og 1800, og to av tre sysselsette har ikkje fleksitid. Eit fleirtal av dei sysselsette er fagorganiserte og får lønns- og arbeidsvilkåra sine fastsette gjennom tariffavtale. Dei fleste er fast tilsette, prosentdelen mellom tilsette er stabil, og blant dei med fast tilsetjing seier 95 prosent at dei har ein skriftleg tilsetjingskontrakt med arbeidsgivaren sin.

Det er servicemedarbeidarane som i størst grad held seg til dei tradisjonelle organisasjons-

strukturane. Dei er minst involverte i prosjektarbeid og samarbeid utover bedriftsgrensene og har i liten grad fleksitid. Arbeidstakarar i yrke som krev høgre utdanning, utgjer gjerne det andre ytterpunktet. Dei er meir involverte i prosjektarbeid og samarbeid ut over bedriftsgrensene, har oftare fleksitid og arbeider i liten grad utanfor normalarbeidsdagen.

Utleige av arbeidskraft har auka, men utgjer ein relativt liten del av arbeidsmarknaden, i underkant av 2 prosent av dei sysselsette totalt.

I underkant av ti prosent av norske arbeidstakarar er mellomtids tilsette. I motsetning til mange andre land er prosentdelen mellomtids tilsette i Noreg blitt redusert sidan midten av 1990-talet og har vore relativt stabil det siste tiåret. Fleirtalet av dei mellomtids tilsette vil ende opp med fast tilsetjing i løpet av ein toårsperiode.

Mange blir råka av omstillingar i arbeidslivet. Generelt ser det ut til å vere størst omorganiseringsgrad innanfor yrkesgrupper med høgre utdanning og i bransjar som helse- og sosialtjenester og i undervisningssektoren. Også tilsette i prosessindustrien rapporterer om høg førekomst av omorganiseringar.

Dei mest vanlege formene for kontroll og overvaking i norsk arbeidsliv er bruk av tilgangskontroll/tilgangskort. I ein studie frå 2007 svarte nærmare éin av to at det var slik kontroll på arbeidsplassen. Dei fleste oppgir at dei kjenner seg tryggar med tilgangskontroll og kameraovervaking.

Kunnskapen om arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrarar er mangelfull og vanskeleg å kartlegge. Fleire studiar viser at det har vore ei svak positiv utvikling frå 2006 til 2010 når det gjeld lønnsnivået til polske bygningsarbeidarar og omfanget av normalarbeidstid for denne gruppa. Det er også ein vesentleg auke frå 2006 til 2010 når det gjeld prosentdelen bedrifter som rapporterer om fast tilsetjing som tilknytingsform for austuropeisk arbeidskraft.

Innvandrarar rapporterer oftare enn den yrkesaktive befolkninga elles at dei er utsette for belastningar og ulykker i arbeidslivet. 11 prosent av innvandrarane rapporterer at dei har vore utsette for så alvorlege ulykker at det førte til frávær frå arbeidsplassen utover sjukedagen. Tilsvarende tal for alle sysselsette er 4 prosent. Om lag 60 prosent av dei sysselsette innvandrarane arbeider i dei seks næringane som har høgst uføretilgang.

1. Sjå sjølve meldinga for litteratur- og kjeldereferansar, figurar og tabellar.

4 Utfordringar og tiltak

Tiltak:

- Departementet vil vurdere om det er behov for å klargjere oppgåvene til verneorganisasjonen i rettleiingar til regelverket.
- Departementet vil fremje forslag om å innføre høve til å etablere konsernordning etter avtale mellom konsernet og dei tilsette.
- Departementet vil vurdere ei plikt for arbeidsgivarar til å undersøkje om dei tilsette ønskjer å vere representerte i styret når vilkåret for representasjon er oppfylt.

Partssamarbeid og medverknad

Regjeringa vil synleggjere at partssamarbeidet har stor verdi både for samfunnet, arbeidsforholda og produktiviteten i verksemdene og for høvet til medverknad for den enkelte arbeidstakaren. Regjeringa vil derfor leggje til rette for gode samarbeidsarenaer mellom partane, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Meldinga gjer greie for partssamarbeidsarenaer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og kollektive og individuelle medverknadsordningar.

Litt over halvparten av norske arbeidstakarar er organiserte i ein lønnstakarorganisasjon, og tariffavtaledekninga er om lag 70 prosent. Organisasjonsgraden aukar med utdanningsnivået – særleg i privat sektor. Dei som har dei mest usikre arbeidsforholda – til dømes mellombels tilsetjing, låg ansiennitet eller ekstrajobb ved sida av studium, er blant dei som sjeldnast er medlemmer i ei fagforeining eller ein arbeidstakarorganisasjon. Om lag 66 prosent av dei sysselsette i Noreg arbeider i verksemdar som er organiserte i ein arbeidsgivarorganisasjon (tal frå 2006).

Norsk arbeidsliv har lang tradisjon for eit velfungerande og institusjonalisert partssamarbeid. Samarbeidet med partane i arbeidslivet om oppfølging av IA-avtalen står sentralt i regjeringa si satsing på å auke deltakinga i arbeidslivet. Regjeringa har også etablert eit treparts bransjeprogram for å styrkje trepartssamarbeidet og mobilisere partane til å ta fatt i arbeidsmiljøutfordringar i utsette bransjar.

I nokre av bransjane er organisasjonsgraden og tariffavtaledekninga langt lågare enn i resten av arbeidslivet. Samarbeidsarenaene er spesielt svake i fleire av bransjane som er prega av sosial dumping og uforsvarlege arbeidsforhold. Eit verkemiddel for å styrkje partssamarbeidet er å auke organisasjonsgraden i arbeidslivet – både på arbeidstakersida og arbeidsgivarsida.

Det partsbaserte samarbeidet står sterkt i det organiserte norske arbeidslivet, men kunnskapane om dei formelle medverknads- og medbestemmingsordningane er ikkje gode nok hos leiarar og tilitsvalde.

Sjølv om det er etablert ordningar for medverknad og medbestemming i ein stor del av verksemdene, viser undersøkingar at det likevel er mange stader dette ikkje er gjort. Det har òg vist seg at ordningane heller ikkje alltid blir praktiserte slik det var tenkt.

To av ti verksemdar manglar verneombod, og det er en relativt stor prosentdel som ifølgje lova skal ha arbeidsmiljøutval, men som ikkje har det.

Ei av hovudutfordringane er derfor å auke utbreiinga og forbetre utnyttinga av dei gjeldande medverknads- og medbestemmingsordningane. Eit av dei viktigaste tiltaka/verkemidla for å få dette til er å auke kunnskapen og medvitet om dei.

Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i verksemdene

Det er behov for endring eller forbetring på fleire område, som både på kort og lang sikt kan styrkje verksemdene sitt eige systematiske HMS-arbeid.

Endringar i eigar-, organisasjons- og styringsstruktur har ført til at andre enn arbeidsgivaren kan ha betydeleg innverknad over verksemda, til dømes i konsern og i franchiseforhold. Tilsvarande gjeld der det som tidlegare var organisert som éi verksemd, er stykkja opp gjennom til dømes utsetjing av oppgåver til underleverandørar. Dette er former for organisering som er blitt meir og meir vanlege, og som omfattar ei betydeleg mengd arbeidstakarar. Etter departementet sitt syn er det ikkje urimeleg at retten til innverknad som har konsekvensar for arbeidsmiljøet til den enkelte arbeidstakaren, bør få følgje av eit visst ansvar for HMS, særleg i konsern og til ein viss grad i franchiseforhold. Dette inneber vidare at departementet ikkje vil foreslå ei generell utviding av arbeidsgivaromgrepet i arbeidsmiljølova.

Eit nytt helse-, miljø- og sikkerhetsregelverk under arbeidsmiljølova skal etter planen vere ferdig i løpet av 2011. Dei fleste HMS-forskriftene under arbeidsmiljølova vil inngå i ein heilt ny struktur, og det gir høve til å styrkje kunnskapen om det materielle innhaldet i regelverket, noko som er ein føresetnad for HMS-arbeidet. Opplæringa skal planleggjast og gjennomførast i samarbeid med partane.

Styrkt tilsyn og strengare straffer

Sjølv om det er arbeidsgivaren som har ansvaret for at krava i lova blir etterlevde, og sjølv om departementet i denne meldinga understrekar partane sitt ansvar for å bidra i endå sterkare grad, er også styresmaktene si handheving av lova viktig. Særleg viktig er dette når det gjeld dei meir useriøse delane av arbeidslivet.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingslova og allmenngjeringsforskrifter. Det er departementet si vurdering at Arbeidstilsynet bør få tilsynskompetanse etter forskrifta om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Sjølv innanfor allmenngjorde område, der tilsynsetatane kan ha kontakt med kvar enkelt arbeidsgivar, og også har rett til å kontrollere om hovudleverandøren har oppfylt informasjons- og samsvarsplikta, vil det vere formålstenleg å kunne vende seg direkte til det offentlege som oppdragsgivar/byggherre og kontrollere at dei har følgd opp ansvaret sitt etter forskrifta.

Konkrete erfaringar frå Arbeidstilsynet viser at enkelte bransjar og enkeltverksemdar er overrepresenterte på statistikken over brot på arbeidsmiljøregelverket. For stadige likearta lovbrøt i den same verksemda kan lovbrøtsgebyr vere eit meir effektivt sanksjonsmiddel enn pålegg, tvangsmulkt, stansing eller melding til politiet. Ein rett for etatane til å skrive ut lovbrøtsgebyr vil såleis innebere at det er knytt ein større økonomisk risiko for tilsynsobjekta til det å gjere

Tiltak:

- Departementet vil utarbeide eit høyringsnotat der ein vurderer å innføre eit «utvida HMS-ansvar» i konsern- og franchiseforhold.
- Departementet vil i samarbeid med partane og Arbeidstilsynet foreslå å planleggje og gjennomføre eit informasjons- og opplæringsarbeid.
- Departementet vil vurdere om det er behov for å forsterke føresegna om arbeidsgivaren si plikt til å gjennomgå opplæring, for å tydeleggjere formålet med føresegna. Dette gjeld krav om tilpassing av opplæringa til den enkelte verksemda.
- Det vil bli teke initiativ til eit tettare og meir aktivt samarbeid for å forbetre HMS-opplæringa i skulen, mellom anna eventuelt ein samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring.

Tiltak:

- Departementet vil sende på høyring eit forslag om å gi Arbeidstilsynet tilsynskompetanse etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar (ILO 94).
- Arbeidstilsynet vil styrkje arbeidslivsrettleiinga overfor innvandrarar.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag om å innføre ein heimel for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å skrive ut lovbrøtsgebyr for brot på arbeidsmiljøregelverket.
- Departementet vil setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket.
- Det blir vurdert å gi tilsynsorgana ei meir formalisert rolle i kartlegginga av om det er grunnlag for allmenngjering av lønnsvilkåra i ein bransje.

seg skuldig i brot på arbeidsmiljøregelverket enn det som er tilfelle i dag. Slik sett kan lovbrotsgebyr vere eit effektivt sanksjonsmiddel for å få bukt med gjengangartilfella.

Enkelte har teke til orde for at ein bør vurdere å sjå på fleire måtar å handheve dei meir alvorlege brota på arbeidsmiljøregelverket på. Av forslag som er blitt trekte fram, kan nemnast inndraging av overskot i verksemdar som bryt arbeidsmiljøregelverket, og høve til kollektivt søksmål for fagforeiningar. I tillegg har Riksadvokaten og Økokrim peikt på at strafferammene i både allmenngjeringslova og arbeidsmiljølova er blitt hengande etter utviklinga i andre miljølover dei seinare åra, og dei meiner at arbeidsmiljølovgivinga ikkje bør ha lågare strafferammer enn anna miljølovgiving.

Regjeringa er oppteken av at det faktisk skal ha konsekvensar å gjere seg skuldig i brot på arbeidsmiljøregelverket, og at det finst gode system som sikrar dette. Departementet vil setje i gang ei brei og heilskapleg utgreiing av handhevinga av alvorlege brot på arbeidsmiljøregelverket, der mellom anna behovet for auka strafferammer skal vurderast.

Tiltak:

- Den nasjonale statistikken over yrkesskadar og yrkessjukdommar skal forbetrast gjennom eit utviklingsarbeid i regi av SSB, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet og NOA som er sett i gang, og som skal følgje opp norske forpliktingar etter ei EU-forordning.
- Arbeidstilsynet skal etablere eit nytt «Register for arbeidsulykker med alvorleg personskade».
- Legar skal på lengre sikt kunne melde arbeidsrelatert sjukdom til Arbeidstilsynet via ein elektronisk pasientjournal.
- I regi av Helse- og omsorgsdepartementet går det føre seg ei rekkje utviklingsarbeid som vil forbetre ulike register og dokumentasjon som er viktig for arbeidsmiljø- og arbeidshelseområdet.
- Departementet har teke initiativ til ei nærmare drøfting med Forskingsrådet om korleis arbeidsmiljø- og arbeidshelseforskninga betre kan sikrast innanfor ramma av Noregs forskingsråd og departementet sine løyvingar til Forskingsrådet.
- Departementet tek sikte på å vidareføre sine rammer til HMS-forsking i petroleumssektoren i regi av Forskingsrådet.

Meir og betre kunnskap og dokumentasjon

Den noverande registreringa av arbeidsulykker, yrkessjukdommar og arbeidsskadedødsfall er for fragmentert og gir ei mangelfull oversikt over omfanget og utviklinga av arbeidsrelaterte ulykker, skadar og sjukdom i Noreg.

Manglande eller mangelfull statistikk og dokumentasjon inneber ein fare for at risikoforhold og utviklingstrendar ikkje blir fanga godt nok opp, og det gir eit for dårleg grunnlag for førebyggings- og oppfølgingsarbeidet hos ulike aktørar og etatar.

Kunnskapsbehovet på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet er svært breitt og samansett, og det omfattar mellom anna teknologisk, medisinsk, kjemisk, biologisk, juridisk og samfunnsvitskapleg forskning. På grunn av høg endringstakt, dei svært ulike og samansette forholda og komplekse, samverkande eksponeringsforhold og effektar i arbeidslivet, er det spesielt utfordrande å utvikle kunnskap på området.

Departementet meiner derfor at det er behov for å setje i verk fleire tiltak for å forbetre registrering, statistikk og dokumentasjon knytt til nøkkelinformasjon på arbeidshelse- og arbeidsmiljøområdet. Departementet har allereie teke initiativ til ei nærmare drøfting både med partane i arbeidslivet og med Noregs forskingsråd.

Enkelte særlege arbeidsmiljøutfordringar

Arbeidsulykker har alvorlege konsekvensar for den enkelte, for verksemda og for samfunnet. Trass i krav om systematisk HMS-arbeid, og mellom anna førebyggjande tiltak mot skadar, er arbeidsulykker framleis eit stort samfunnsproblem. For tilsynsetatane er det viktig å vite kvar det er størst risiko for arbeidsskadedødsfall og alvorlege arbeidsskadar, slik at dei kan bruke denne kunnskapen i vurderingane ved risikobasert tilsyn. Det er potensial for forbedring av både melderutinar og datakvalitet i denne samanheng.

Det er mange arbeidstakarar som dagleg er eksponerte for kjemikalier, sjølv om prosentdelen har gått ned i takt med at tradisjonelle industriarbeidsplassar er blitt færre. Det blir foreslått nye tiltak på kjemikalieområdet

Høyrsselsskadeleg støy er ei arbeidsmiljøutfordring på mange arbeidsplassar i Noreg. Om lag 11 prosent av alle yrkesaktive seier at dei har nedsett høyrsel eller øyresus i større eller mindre grad, og ein tredjedel av dei meiner at det er jobben som har skulda. Det vil seie at om lag 70 000 arbeidstakarar har det dei meiner er arbeidsutløyst høyrsselsskade. Det er behov for betre informasjon om regelverket, meir heilskapleg handtering frå styresmaktene si side og bransjespesifikk rettleiing.

Arbeidsmiljølova har ei rekkje føreseigner som vernar arbeidstakarane mot dei negative verknadene av nattarbeid. Men det er ein viktig føresetnad for å etterleve regelverket at verksemdene har tilstrekkeleg kunnskap og medvit om både risikofaktorane ved nattarbeid og korleis arbeidet på best mogleg måte kan leggjast til rette for å unngå desse risikofaktorane

Ufrivillig deltid

I 2010 var det 67 000 deltidstilsette som ønskte og hadde prøvd å få lengre arbeidstid. Forholdsvis få blir verande undersyssette over lang tid.

Ufrivillig deltid er svært uheldig for den enkelte arbeidstakaren, som ikkje får den inntekta og arbeidsmengda han eller ho ønskjer, og for samfunnet, som har behov for den arbeidskraftressursen dette representerer. Ufrivillig deltid, og at ein ikkje får heiltidsstilling dersom ein ønskjer det, er eit samansett fenomen. Å redusere ufrivillig deltid krev derfor eit sett av verkemiddel og innsats frå mange aktørar, sentralt, men ikkje minst lokalt på den enkelte arbeidsplassen. Varig reduksjon av ufrivillig deltid krev dessutan innsats over tid. Det er eit mål for regjeringa å redusere ufrivillig deltid, og at dei som ønskjer det, får arbeide heiltid. Regjeringa signaliserer i meldinga eit krafttak mot ufrivillig deltid.

Tiltak:

- Betre samarbeid mellom Arbeidstilsynet og vegstyresmaktene for å få betre kunnskap om arbeidsskadar i trafikken.
- Arbeidstilsynet planlegg å utarbeide kommentarar til støyforskrifta og vurderer om ein skal lage bransjespesifikke rettleiingar om mellom anna støy, i samarbeid med partane i ulike bransjar.
- Det blir foreslått å tilpasse gjeldande normer for forureining av arbeidsatmosfære til endra arbeidstidsordningar, samtidig som det blir lagt opp til innføring av korttidsverdiar ved arbeid i forureina atmosfære.
- Styrkje kunnskapsgrunnlaget om eventuell helsefare ved bruk av nanomateriale.
- Departementet gir i meldinga ei oversikt over kva arbeidsgivarar særleg bør ta omsyn til ved utforming av arbeidstidsordningar som inkluderer nattarbeid.
- Departementet vil vurdere informasjonskampanjar om nattarbeid retta mot risikoutsette bransjar.
- I samarbeid med partane i arbeidslivet vil styresmaktene utarbeide ei rettleiing om verknadene av nattarbeid og avhjelpande tiltak.
- Departementet vil vurdere om helseundersøkingar etter arbeidsmiljølova bør tilbydast fleire arbeidstakarar enn i dag.

Tiltak:

- Det skal arbeidast vidare med tiltak knytte til eit treårig forsøksprogram og innsats i «Saman for ein betre kommune».
- Departementet arbeider med ei evaluering av fortrinnsretten for deltidstilsette, med sikte på at denne retten skal vere reell, og vil i evalueringa ha særleg merksemd retta mot at føreseigna om vesentleg ulempe for verksemda ikkje blir brukt usakleg av arbeidsgivarane.
- Departementet vil sende på høyring eit forslag om drøftingsplikt ved bruk av deltidsstillinger.
- Departementet vil greie ut eit

forslag om rett til høgare stillingsprosent som følgje av jamleg bruk av meirarbeid over tid.

- Departementet vil sjå dei ulike tiltaka som har vore og som blir sette i verk, i samanheng, og vil i dialog med partane følgje utviklinga i arbeidslivet på dette området nøye.

Det er viktig at fortrinnsretten etter arbeidsmiljølova § 14-3 er reell, slik at deltidstilsette som ønskjer det, og som er kvalifiserte, kan få utvida stilling, i staden for at det blir tilsett nye personar. Departementet vil setje i gang ei kartlegging av kor kjend føreseigna er blant arbeidstakarar og arbeidsgivarar, om ho har hatt innverknad på oppførselen til arbeidstakarar og arbeidsgivarar, og i kva grad tvisteløysingsmodellen er kjend. Kunnskapen vil gi betre føresetnader for å vurdere om føreseigna har bidrege til å redusere omfanget av ufrivillig deltid.

Departementet har også sett i gang ei ny evaluering av praksisen i Tvisteløysingsnemnda, som handsammar klagessaker knytte til fortrinnsretten. Gjennomgangen av praksisen i Tvisteløysingsnemnda vil innebere ein gjennomgang og ei systematisering av sakene som er knytte til fortrinnsretten. Ein analyse av utfallet av sakene og ei systematisering av typar vil gi ei samla oversikt over korleis føreseigna blir praktisert, og gi grunnlag for å kunne vurdere om, og i kva grad, føreseigna om fortrinnsrett er med på å redusere ufrivillig deltid.

Målet med desse gjennomgangane er å auke kunnskapen om føreseigna. Departementet vil ha særleg merksemd retta mot at kravet om fortrinnsrett ikkje skal vere til vesentlig ulempe for verksemdene, ikkje blir brukt usakleg av arbeidsgivarane.

Lovregulert plikt for arbeidsgivarar til jamleg å drøfte bruken av deltidsstillingar med dei tillitsvalde er eit mogleg verkemiddel for å redusere omfanget av ufrivillig deltid. Ei drøftingsplikt vil innebere ei plikt for arbeidsgivarar til, i samarbeid med dei tillitsvalde, systematisk og regelmessig å setje bruken av deltidsstillingar på dagsordenen. Departementet vil sende eit slikt forslag på høyring.

Etter departementet si vurdering kan det vere ønskjeleg å vurdere om arbeidstakarar som ønskjer ein høgare stillingsprosent, og som over tid har arbeidd utover avtalt arbeidstid, skal ha rett til større stillingsprosent, tilsvarende det arbeidstakaren gjennomsnittleg har hatt av «meirarbeid» i ein bestemt periode. Eit døme på ein slik situasjon er der ein arbeidstakar har vore tilsett i seksti prosent stilling, men kan påvise at den reelle stillinga over tid faktisk tilsvarende ei åtti prosent stilling. Nærmare innhald i ei eventuell føresegn, inkludert kva som er meint med ein bestemt periode, må vurderast i den vidare utgreiinga.

Departementet vil understreke at det er ein føresetnad at arbeidet mot ufrivillig deltid blir prioritert av partane ved at det blir sett i verk tiltak som kan vere med på å redusere ufrivillig deltid.

Eit anna aktuelt tiltak er at Barne- og likestillingsdepartementet vil vurdere korleis verksemdene sitt arbeid mot ufrivillig deltid best kan inngå som eit ledd i arbeidsgivaren si aktivitets- og rapporteringsplikt etter likestillingslova. Vidare kan det vere aktuelt å sjå på korleis arbeidsplanar (jf. arbeidsmiljølova § 10-3) kan brukast som eit verktøy mot ufrivillig deltid.

Arbeidstidsrammene og unntak frå rammene – langturnus-, medlevar- og rotasjons-/innarbeidingsordningar

Reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova skal tene og balansere mange ulike omsyn. Eit hovudformål er å sikre at arbeidstakarane har ei arbeidstid som ikkje påfører dei og den nærmaste familien deira unødige helsemessige eller sosiale belastningar. Lova gir ikkje berre rett til vern mot helseskadelege belastningar, men skal òg sikre arbeidstakarane sosialt velvære eller velferd gjennom tilstrekkeleg fritid og fritid på slike tider av døgnet at dei får høve til å vere saman med familie og venner, og at dei har tid til fritidsaktivitetar. På denne måten gir reglane også uttrykk for eit ønskt velferdsnivå. Regelverket må vidare fremje arbeidslivsinkludering ved at dei arbeidstidsordningane samfunnet legg opp til generelt, blir utforma slik at flest mogleg kan ta del i arbeidslivet og stå i arbeid fram til pensjonsalderen.

Desse omsyna må avvegast mot behovet for at verksemdene skal kunne organisere drifta si effektivt og lønnsamt, og at offentlege verksemdar skal kunne fylle sine funksjonar.

Det er frå arbeidsgivarhald blitt framheva at det er problematisk at fagforeiningane på sentralt nivå seier nei til ordningar som er ønskte lokalt, og at avtalemekanismen gjer at det blir vanskeleg å vite om avtalte ordningar kan vidareførast når ein avtaleperiode går ut. Vidare blir unntaket i lova for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling drøfta særskilt.

Etter departementet sitt syn legg dagens system, med hovudrammer som kan fråvikast ved avtalar eller dispensasjon frå tilsyna, godt til rette for løysingar tilpassa forholda i den enkelte verksemda. Avtalemekanismen gir ordningane legitimitet, samtidig som det styrkjer den rolla organisasjonane spelar, og det gir partane reell innverknad på viktige tema i norsk arbeidsliv. Regjeringa vil understreke at det er positivt at partane finn fram til fleksible løysingar, ikkje minst der dette er spesielt viktig for brukarane og klientane i til dømes helse- og omsorgssektoren.

Prinsippet om at avtalar om dei mest vidtgåande arbeidstidsordningane må inngåast av ei fagforeining med innstillingsrett, vil etter departementet sitt syn på ein god måte sikre at det blir teke omsyn til helse, velferd og meir langsiktige interesser, og at avtalar ikkje blir etablerte som resultat av press frå arbeidsgivaren eller kortsiktige ønske frå enkelte arbeidstakarar.

Departementet viser til Fafo-rapporten om arbeidstidsordningar som fråvik arbeidsmiljølova. Fafo-rapporten gir uttrykk for at dei aller fleste avtalane byggjer på eit lokalt initiativ og er tilpassa eit lokalt behov for turnus eller rotasjon, og at arbeidstakarorganisasjonane på sentralt nivå svært sjeldan avslår lokale avtaleforslag.

Det regelverket og det systemet som eksisterer i dag, er etter departementet sitt syn, sett under eitt, godt balansert og fleksibelt i den forstand at det gir høve til tilpassing til forholda og behova i dei ulike verksemdene. Det opnar etter departementet sitt syn også for å etablere ulike typar arbeidstidsordningar, både spesielle arbeidstidsordningar det kan vere behov for i særlege tilfelle, og arbeidstidsord-

Tiltak:

- Departementet vil følgje utviklinga i partane sin avtalepraksis og vil vurdere å stille krav om at partane opprettar offentleg tilgjengeleg statistikk for avtalar som er inngått etter arbeidsmiljølova § 10-12 (4).
- Departementet vil gå i dialog med partane for å sjå om partane kan gjere det enklare og meir føreseieleg å bruke desse arbeidstidsordningane over tid.
- Arbeidstilsynet si kontroll- og rettleiingsverksemd i samband med unntaket for særleg uavhengige arbeidstakarar, blir vidareført.
- Det blir teke sikte på å gjennomføre ei ny evaluering av tilstanden i arbeidslivet på desse områda.

ningar som kan vere med på å redusere ufrivillig deltid. Systemet er likevel sett saman av mange element og kan opplevast som vanskeleg tilgjengeleg av mange arbeidsgivarar.

Departementet meiner på denne bakgrunn at det ikkje er grunn til å gjere større endringar i den ordninga som gjeld i dag. Departementet vil setje i verk tiltak for å kunne følgje utviklinga i partane sin avtalepraksis, for avtalar som er inngått etter arbeidsmiljølova § 10-12 (4). Det er viktig at avtalane gir verksemdene, brukarane og dei tilsette nødvendig føreseielege retningslinjer. Departementet vil vurdere å stille krav om at partane opprettar offentleg tilgjengeleg statistikk for bruken av høvet til å inngå avtale. Departementet vil gå i dialog med partane for å sjå om dei kan gjere det enklare og meir føreseieleg å bruke desse arbeidstidsordningane over tid.

Utfordringane knytte til arbeidstida for arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling er ei viktig oppgåve framover. Departementet har kome til at det ikkje er føremålsteneleg å forfølge sporet med lovendring på dette området. Det viktigaste er at Arbeidstilsynet held fram med kontrollverksemda si. Arbeidstilsynet sitt arbeid ser ut til å ha gitt gode resultat så langt.

Arbeidstilsynet må i tillegg vidareføre arbeidet med å spreie kunnskap og informasjon om rett forståing av regelen om arbeidstakarar i særleg uavhengig stilling. Departementet meiner òg at det er viktig å følgje utviklinga på feltet. Derfor blir det teke sikte på å gjennomføre ei ny evaluering av tilstanden i arbeidslivet på dette området.

Permittering

Ei permittering inneber ein mellombels suspensjon av partane sine forpliktingar i eit arbeidsforhold og gir verksemdene høve til å tilpasse arbeidsstyrken dersom det mellombels ikkje er arbeid å utføre, utan at arbeidstakarane av den grunn må seiast opp. Arbeidsforholdet består i permitteringsperioden, sjølv om lønns- og arbeidsplikta fell bort. Det er i dag ingen lovreglar som uttrykkjeleg regulerer bruken av permittering, verken når det gjeld sjølv høvet til å permittere, eller korleis arbeidsgivaren skal gå fram i samband med ei permittering. Høvet til permittering har likevel sikker forankring i sedvanerett, som er utvikla gjennom praksis i arbeidslivet og gjennom rettspraksis. Dei sedvanerettslege reglane har gitt og gir framleis dei uorganiserte arbeidstakarane eit godt vern. Departementet meiner etter ei samla vurdering at det ikkje er behov for ei lovregulering av permitteringsinstituttet.

Helse, miljø og sikkerheit i petroleumsverksemda

Regjeringa har som ambisjon at norsk petroleumsverksemd skal vere verdsleiande innanfor HMS. Sjølv om petroleumsverksemda har eit relativt høgt ulykkespotensial, skjer det svært få arbeidsulykker og dødsfall, og få alvorlege og akutte utslepp. Det har likevel vore ein auke av tilløp til hendingar innanfor området for gasslekkasjar og brønnkontrollhendingar som kunne ha ført til ei storulykke. Dette krev ekstra merksemd. Petroleumstilsynet har teke kontakt med næringa og har bede om at det blir utarbeidd ein strategi for å snu den negative utviklinga.

Petroleumsverksemda er generelt prega av systematisk innsats for å forbetre risikonivået. Eit velfungerande partssamarbeid, ansvarlege aktørar og eit sterkt tilsyn er avgjerande suksessfaktorar for dagens situasjon. Utfordringa ligg i å kunne vidareføre den positive utviklinga som har skjedd dei siste ti åra, og motivere til ytterlegare forbetringar. Ei særleg utfordring ligg i å snu den negative utviklinga når det gjeld brønnhendingar og i ein viss grad gasslekkasjar dei siste par åra, og igjen sørge for ein redusert hendingsfrekvens på desse kritiske områda. Næringa har sjølv ansvaret for at sikkerheita heile tida er god, og har lansert fleire handlingspunkt for å oppnå forbetringar på dei områda der det har vore ei negativ utvikling. Frå styresmaktene si side er det viktig å følgje opp at forbetningsaktivitetane i næringa er effektive, og at dei blir tekne i bruk av heile næringa.

Ulykka med boreriggen Deepwater Horizon har vore gjenstand for fleire uavhengige granskingar, og desse er følgde tett opp av Petroleumstilsynet, som i juni i år la fram ein førebels rapport med forslag til forbetringstiltak. Næringa har òg sett i verk ei rekkje aktivitetar i kjølvatnet av denne ulykka. Læring frå ulykka med Deepwater Horizon blir ei viktig kjelde til forbetring i norsk petroleumsaktivitet dei komande åra.

Det er ei hovudprioritering for å Petroleumstilsynet å følgje opp risikoutsette arbeidstakargrupper. Mellom anna er dei entreprenørtilsette vurdert som ei slik risikogruppe, og eit viktig innsatsområde framover er å redusere eksponeringa for høyrselsskadeleg støy.

Ei positiv utvikling i risikobiletet føreset at det ligg ei stadig oppfordring til alle partar om å halde fram med det gode arbeidet og leite etter område der ein kan oppnå forbetringar. I tillegg er det svært viktig at rollefordelinga der partane samarbeider seg imellom og med Petroleumstilsynet, ikkje blir undergraven.

Tiltak:

- Departementet vil setje i gang eit arbeid med sikte på ein brei gjennomgang av tilsynsstrategi og HMS-regelverk i petroleumsverksemda.