

Torgeir Aarvaag Stokke, Øyvind M. Berge
og Åsmund Arup Seip

Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven

Utvikling, omfang og praksis

Torgeir Aarvaag Stokke, Øyvind M. Berge
og Åsmund Arup Seip

Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven

Utvikling, omfang og praksis

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-770-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-771-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Det er gjort noen korreksjoner i forbindelse med andre opptrykk av rapporten.

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Rettslig bakgrunn	13
1.2 Metodisk tilnærming	17
1.3 Tariffområder	18
1.4 Rapportens disposisjon	20
2 LO Stat	21
2.1 Omfanget av avtaler – LO Stat og FAD	21
2.2 Omfang av avtaler i LO Stat – Spekter-området	25
2.3 Retningslinjer og kriterier for avgjørelse	29
2.4 Begrunnelser for søknader	31
2.5 Kompensasjon	33
2.6 Rutiner for saksbehandling i LO Stat	34
3 Norsk Sykepleierforbund	39
3.1 Omfanget av avtaler	39
3.2 Retningslinjer og kriterier for avgjørelse	43
3.3 Rutiner for saksbehandling	45
4 Fagforbundet	47
4.1 Omfanget av avtaleinngåelser	48
4.2 Typer av arbeidstidsavtaler	53
4.3 Organisasjonenes retningslinjer	56
4.4 Rutiner for saksbehandling i Fagforbundet	59
Vedlegg 1	63
5 Fellesforbundet	65
5.1 Bakgrunn	65
5.2 Omfang og varighet	72
5.3 Saksbehandling	75

5.4 Avslag på søknader	77
5.5 Typer rotasjoner	80
5.6 Striden om rotasjonsordningene	82
5.7 Rammeavtalen.....	86
6 Praktiseringen av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4)	89

Forord

Denne rapporten handler om store fagforeningers adgang til å inngå tariffavtaler om arbeidstid som fraviker eller gir dårligere vern enn arbeidsmiljøloven. Det er lovens § 10-12 (4) som åpner for en slik adgang, og fagforeningene må ha minst 10 000 medlemmer eller være godkjent som hovedsammenslutning etter tjenestetvistloven. Arbeidsdepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet, som kartlegger omfanget av avtaleinngåelse, behandlingen av søknader om fravik, og kjennetegn ved slike tariffavtaler. Prosjektet omfatter fire store arbeidstakerorganisasjoner og avtaler de har innenfor de største tariffområdene. Disse organisasjonene er Fagforbundet, Fellesforbundet, LO Stat og Norsk Sykepleierforbund.

I prosjektet har vi fått betydelig hjelp av organisasjonene. De har stilt materiale fra søknads- og beslutningsprosessen til disposisjon, og åpnet sine arkiver for forespørsler og søk. Vi retter en stor takk til kontaktpersonene i organisasjonene, som har bidratt både med opplysninger og egen arbeidstid. Det er gjennomført en rekke intervjuer med personer i arbeidstakerorganisasjonene. I tillegg har vi intervjuet representanter for arbeidsgiversiden i NHO, Norsk Industri, BNL, Spekter, KS og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Det er vårt inntrykk at organisasjonene, så vel som partene for øvrig, mener tema for undersøkelsen er av vesentlig betydning. Deres informasjon har vært uvurderlig for prosjektet, og vi retter en felles takk til alle som har stilt opp.

Ved Fafo har Åsmund Arup Seip vært prosjektleder. Flere forskere har arbeidet på prosjektet med et hovedansvar for hver sin del. Kapittelet om Fellesforbundets avtaler er forfattet av Torgeir Aarvaag Stokke. Øyvind M. Berge har gjennomført intervjuer med Fagforbundets mange kompetansesentre og forfattet kapittelet om dette forbundet. Åsmund Arup Seip har skrevet kapitlene om LO Stats og Norsk Sykepleierforbunds avtaler. Dag Olberg har lest og bidratt med kommentarer. For de feil og mangler som måtte finnes har forfatterne et felles ansvar.

Fafos publikasjonsavdeling skal ha takk for hjelpen med å ferdigstille rapporten.

Oslo, 15.11.10

Torgeir Aarvaag Stokke
Øyvind M. Berge
Åsmund Arup Seip

Forkortelser

AML	Arbeidsmiljøloven
ARD	Dommer og kjennelser av Arbeidsretten
BNL	Byggenæringens Landsforening
EU	Den europeiske union
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
FO	Fellesorganisasjonen
FOB	Fellesoverenskomsten for byggfag
HF	Helseforetak
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HTA	Hovedtariffavtalen
KS	KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)
LO	Landsorganisasjonen i Norge
MST	Multisystemisk terapi
MTFC	Multidimensional Treatment Foster Care
N.A.F.	Norsk Arbeidsgiverforening
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NOU	Norges offentlige utredninger
NSF	Norsk Sykepleierforbund
NTL	Norsk Tjenestemannslag
TBL	Teknologibedriftenes Landsforening
VO	Verkstedsoverenskomsten
YS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Sammendrag

Denne rapporten omhandler store fagforeningers adgang til å inngå tariffavtaler om arbeidstidsordninger som fraviker reglene i arbeidsmiljøloven. Fravik betegner situasjoner hvor tariffavtaler inneholder bestemmelser som ligger *under* det som i utgangspunktet utgjør det lovbestemte minimumsnivået for arbeidstakerbeskyttelse. Rapporten dekker fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4), altså generelle fravik fra blant annet daglig og ukentlig arbeidstid, søn- og helligdagsarbeid og hvile. Slike fravik er det kun fagforeninger med innstillingsrett som kan avtale.

Undersøkelsen er avgrenset til de viktigste tariffområdene til Norsk Sykepleierforbund, LO Stat, Fagforbundet og Fellesforbundet. Samlet sett er disse organisasjonene part i flere hundre tariffavtaler. De tariffrelasjonene og tariffavtalene som er valgt ut, er alle betydningsfulle i norsk arbeidsliv, normsettende, og de mest omfattende når det gjelder antall arbeidstakere.

LO Stat

I det statlige tariffområdet er det FAD og hovedsammenslutningene som har innstillingsrett etter tjenestetvistloven. Som overordnet part til de ulike forbundene inngår LO Stat, sammen med de andre hovedsammenslutningene, avtaler med FAD om arbeidstidsordninger etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). I perioden 2005–2009 har FAD og hovedsammenslutningene inngått 47 avtaler. En søknad om avtale har fått avslag. Avtalenes løpetid varierer fra en dag til tre år, og er nært knyttet til det formålet det søkes om arbeidstidsavtale for. LO Stat ønsker vanligvis ikke å inngå avtaler om fravik for mer enn ett år av gangen.

Avtaleinngåelsen i staten foregår mellom partene sentralt, og det vil i noen tilfeller være flere forhandlingsmøter før en avtale inngås. Avtalene om fravik fra arbeidsmiljøloven varierer i det statlige tariffområdet. Turnusavtaler forekommer først og fremst innenfor barnevernet. En rekke avtaler i det statlige tariffområdet gjelder bruk av overtid. En tredje type arbeidstidsavtale gjelder spesifikke behandlingsopplegg innenfor barnevern og fosterhjemstjeneste der behandlingspersonell har vaktstjeneste og er tilgjengelig hele døgnet.

Arbeidstidsavtalene som er inngått av LO Stat med virksomheter som er organisert i Spekter er i hovedsak inngått etter 2009. Før dette tidspunktet ble trolig noen avtaler inngått på forbundsnivå, med eller uten deltakelse av LO Stat, mens noen virksomheter drev videre med dispensasjoner gitt av Arbeidstilsynet. I perioden 2005–2009 inngikk LO Stat 22 avtaler om fravik i Spekter-området. Det er ikke registrert noen avslag i perioden. Kildematerialet gir ikke mulighet til sikkert å fastslå avtalenes løpetid, men det ser ut til at LO Stats retningslinjer om å inngå avtaler med inntil ett års varighet i det alt vesentligste er fulgt.

Innenfor Spekter-området har LO Stat inngått flere avtaler med helseforetak, blant annet avtaler om døgnvakter for ambulansepersonell. LO Stat har også inngått avtaler i tilknytning til luftfarten.

I offentlig sektor ser vi at virksomhetens karakter kan være av en slik karakter at behovet for å fravike arbeidsmiljøloven oppstår i mer regulære driftssituasjoner. Avtaler begrunnes i virksomhetens karakter eller, innenfor barnevern og helseforetak, beboernes og pasientens behov. Det forekommer også at avtaler begrunnes i de ansattes velferd eller rekrutteringsproblemer. Avtalene kan ha bestemmelser om kompensasjon som gis til alle ansatte som omfattes av en arbeidstidsordning eller bestemmelser som gir kompensasjon for et konkret arbeid, for eksempel 2500 kroner per overnatting.

Saksgangen for søknader som behandles av LO Stat vil starte med et lokalt initiativ og inngåelse av en lokal avtale eller protokoll, for deretter å behandles på forbundsnivå med en innstilling til LO Stat om godkjenning. Et særegent trekk ved det statlige forhandlingsområdet er at søknader gjerne sendes parallelt på arbeidsgiversiden. Forhandlinger gjennomføres regelmessig i tilknytning til faste møter mellom Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD og hovedsammenslutningene.

NSF

Norsk Sykepleierforbund (NSF) har tariffavtaler i flere tariffområder. De to største områdene er KS-området, det vil si kommunal sektor utenom Oslo kommune, og Spekter-området, som blant annet omfatter sykehusene. Norsk Sykepleierforbund har i perioden 2005–2009 inngått 60 arbeidstidsavtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) innenfor disse tariffområdene. To søknader har fått avslag.

Norsk Sykepleierforbund har blant annet inngått såkalte rammeavtaler. Slike avtaler inngås med en kommune eller et helseforetak med sikte på at det innenfor denne virksomheten avtales nærmere hvor og på hvilken måte arbeidstidsavtalen skal benyttes. Norsk Sykepleierforbund har inngått rammeavtaler om sommerferieavvikling og utvidet arbeidstid i forbindelse med avvikling av ventelister.

Norsk Sykepleierforbund mener det er opp til tariffpartene selv å vurdere behovet for avvikende arbeidstidsordninger. Forbundets holdning er at hvert enkelt tilfelle skal vurderes for seg basert på følgende faktorer: arbeidstidsordningens innhold, helse- og velferdsmessige konsekvenser, virksomhetens behov/begrunnelse, arbeidstakernes ønsker og tillitsvalgte syn. I vurderingen vil forbundet legge vekt på momenter knyttet til arbeidets karakter, om tjenesten er aktiv eller passiv, muligheten for hvile og avkobling, turnusplanens utforming.

Norsk Sykepleierforbund opplyser at forbundet har tatt initiativ for å få etablert arbeidstidsavtaler sentralt, men har møtt liten interesse for dette på arbeidsgiversiden. Sommerferieavtalen er et eksempel på en sentralt initiert avtale som er ment å legge rammer for lokal avtaleinngåelse. Norsk Sykepleierforbund har en omfattende opplæring av tillitsvalgte. Forbundet har periodevis kontakt med Delta, FO og Fagforbundet om bruk av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).

Fagforbundet

Fagforbundet har inngått avtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) med kommunene (KS-området og Oslo kommune) og helseforetakene (Spekter-området). Fagforbundet har delegert til sine syv kompetansesenter å inngå slik tariffavtale. Når det gjelder Spekter-området skal LO Stat behandle saker som gjelder ordninger med mer enn 13 timers dag etter innstilling fra kompetansesentrene. I perioden 2005 til 2010 (til og med de ni første måneder) har Fagforbundet behandlet 317 søknader om avtaler om arbeidstidsordninger etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). De aller fleste (285) søknader kommer fra kommunene (KS-området/Oslo kommune), mens helseforetakene (Spekter-området) står for 32 saker. De aller fleste søknadene om fravik fra arbeidstidsbestemmelsene medfører også at avtale inngås. I perioden fra 2005 til 2010 har vi samlet registrert 22 avslag (rundt 7 prosent).

Fagforbundet inngikk få avtaler i 2005, 2006 og 2007, mens vi observerer en stor vekst i avtaleomfanget i 2008, 2009 og 2010. Det kan synes som om det gikk noe tid før både arbeidsgiversiden og de tillitsvalgte ble tilstrekkelig kjent med anledningen til å inngå tariffavtale etter AML § 10-12 (4) ved behov for å fravike arbeidstidsbestemmelsene. Dessuten er det partenes inntrykk at Arbeidstilsynet særlig tidlig i perioden behandlet søknader om fravik fra arbeidstidsbestemmelsene også i tilfeller der kompetansen etter den nye arbeidsmiljøloven skal ligge til fagforeninger med innstillingsrett. Vi har ikke hatt anledning til å etterprøve dette.

De fleste avtalene som inngås dreier seg om vakter som går utover 13 timer. For arbeidstidsordninger med kortere vakter søkes det som regel om dispensasjon fra Arbeidstilsynet etter andre hjemler i arbeidsmiljøloven. Hovedtyngden av inngåtte

avtaler gjelder vakter som er mellom 13 og 16 timer der gjerne deler av vekten er hvilende (som for eksempel kveldsvakt og sovende nattevakt), men det er også flere avtaler som gjelder lengre sammenhengende arbeidstid. Særlig er det utbredt med slike arbeidstidsordninger i forbindelse med helgearbeid.

Fagforbundet fastsatte i 2006 sentrale retningslinjer for behandling av søknader om inngåelse av tariffavtale/arbeidstidsordninger etter bestemmelsene i den nye arbeidsmiljøloven. Vi observerer likevel store variasjoner mellom regionene i avtaleomfanget. Flest avtaler blir inngått i regionene som kompetansesentrene i Bergen og Stavanger har ansvaret for. Det er også store forskjeller innad i regionene, der enkelte kommuner har flere avtaler, mens andre kommuner aldri har etterspurt dette.

Selv om vi har registrert få formelle avslag på søknader, legger Fagforbundet til grunn en restriktiv praksis med hensyn til å inngå avtaler som krever fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). At det er en grundig prosess i forkant, der kommunene blir gjort kjent med Fagforbundets kriterier for å inngå avtaler, er en viktig forklaring på hvorfor det er få søknader som avslås. Siden kommune og tillitsvalgte er kjent med kriteriene for avtaleinngåelse, vil nok mange kommuner først komme med en formell søknad når de vet at de møter disse kriteriene. Et viktig krav fra Fagforbundets side er at søknadene skal være begrunnet i hensynet til beboernes/brukernes behov for struktur, stabilitet og forutsigbarhet. I tillegg til tjenestens kvalitet, skal det legges betydelig vekt på hensynet til de ansattes helse og velferd. Det kreves at det er frivillig for de ansatte å gå inn på arbeidstidsordninger som krever fravik etter AML § 10-12 (4), og at verneombud og tillitsvalgt stiller seg positiv til ordningen. Søknader som ikke er begrunnet i beboers/brukers behov, vil vanligvis avvises. En restriktiv praksis innebærer imidlertid ikke at det ikke inngås avtaler om fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Dette illustreres av omfanget av avtaler. Fagforbundets saksbehandlere understreker også at det i noen tilfeller kan være fornuftig både for brukere og ansatte at det etableres arbeidstidsordninger som krever avtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven.

Fellesforbundet

Fravik fra arbeidstidsbestemmelsene er for Fellesforbundets del knyttet til rotasjons- eller innarbeidingsordninger på store anlegg. Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag regulerer én slik rotasjonsordning i et eget bilag kalt 12-9-bilaget. Rotasjonsordninger med lengre daglig varighet enn dette bilaget må bedriftene søke Fellesforbundet særskilt om. Fellesforbundet har opplevd en jevn økning i antall søknader, fra rundt 50 i 2004 til oppunder 600 i dag. Andelen søknader som avslås av forbundet, ligger rundt 15 prosent. Saksbehandlingsprosessen i Fellesforbundet og LO er effektivt innrettet på å ta unna en så stor mengde søknader. Nattarbeid er

del i over en tredjedel av søknadene, men det er uvisst i hvilken grad tillatelse til dette utnyttes. Hvilke rotasjoner det søkes om, går litt opp og ned over tid. En betydelig del av rotasjonene er knyttet til de store petroleumsanleggene. Varigheten på godkjenningene synker i perioden 2004–2010, noe som blant annet antas å ha sammenheng med utfasing av flere av de store petroleumsanleggene.

Rotasjonsordningene reguleres av flere sett regelverk. Forbundet har selv sine regler og prosedyrer, og en avtale mellom seks LO-forbund (Forbundsavtalen) setter blant annet krav til den enkelte rotasjonsordning. Det var ensidig krav fra Fellesforbundets side om ukentlig arbeidstid på 33,6 timer ved 14-21-rotasjon som ble brakt inn for Arbeidsretten og kjent tariffstridig (Dom 9. januar 2009). Striden rundt 14-21-ordningen preget mye annet ved rotasjonsordningene og partsforholdet i 2008 og 2009.

Som del av tariffrevisjonen i 2010 ble det inngått en rammeavtale om rotasjonsordninger mellom partene. Denne er egnet til å klare opp i tidligere uklarheter og gi et felles grunnlag for å arbeide videre. Arbeidsgiversiden trekker likevel fram at lokale forhandlinger om rotasjoner innebærer forhandlinger utenom det ordinære systemet, og at det blant annet derfor er behov for en «ventil» å la Arbeidstilsynet. Tilsynet bør også ha en mer framtrædende rolle i forbindelse med HMS og rotasjoner. Det er også ulike synspunkter på ønskeligheten av visse rotasjoner, og på bruk av ferie for å få rotasjoner til å «gå opp».

Praktisering av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4)

Adgangen for store fagforeninger til å fravike hovedparten av arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven ved å inngå tariffavtale, har stått åpen siden 1984. Tariffdispositiv lovgivning åpner for fleksibilitet overfor lovens hovedregler. Reguleringsene kan bli mer utførlige, og organisasjonene har utviklet et apparat for å styrke etterlevelsen av tariffavtalene både sentralt og lokalt.

Bruken av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) varierer innenfor de ulike tariffområdene. Bestemmelsen blir hyppigst brukt innenfor LO-NHO-området til rotasjonsordninger under bygging av større anlegg der arbeidstakerne har nattkvarter utenfor hjemmet. Fellesforbundet behandler opp mot 600 slike avtaler i året. Mens Fagforbundet i 2009 godkjente rundt 80 søknader i KS-området, er antallet mellom 10 og 15 avtaler per år i det statlige tariffområdet og mellom LO Stat og bedrifter i Spekter-området. Norsk Sykepleierforbund har et tilsvarende antall avtaler i Spekter-området.

I kommunene, i helseforetakene og i staten er virksomhetens karakter noen ganger slik at den daglige driften krever en særskilt arbeidstidsordning. Motstanden mot å benytte avtaler om fravik ved daglig drift av virksomheter har vært stor i LO, og LO

Stat møtte etter at lovendringen trådte i kraft i 2006 liten forståelse for at offentlig virksomhet kunne være av en slik karakter at dette var nødvendig.

Alle organisasjonene som er undersøkt i dette prosjektet synes å ha gode rutiner og tydelige kriterier på sentralt nivå for hva avtalene om arbeidstidsordninger skal inneholde før avtale inngås. De aller fleste avtalene bygger på et lokalt initiativ og er tilpasset et lokalt behov for turnus eller rotasjon. Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag har lenge inneholdt et eksempel på fravik. Norsk Sykepleierforbund har tatt et sentralt initiativ til å utforme rammeavtaler som brukes i Spekter-området og av kommunene. Vi har imidlertid ikke funnet avtaler som uten videre forhåndsgodkjenner lokale initiativ.

Både Fellesforbundet og Fagforbundet har opplevd en markant økning i antallet fravik i perioden 2005–2010, og vi har heller ingen grunn til å tro at overgangen til den nye arbeidsmiljøloven i 2006 ellers har ført til noen vesentlig nedgang i antallet ordninger som fraviker arbeidsmiljøloven.

Det har vært reist kritikk mot ordningen fra arbeidsgiverhold for at den gir arbeidstakerorganisasjonene en særskilt forhandlingsarena hvor de kan fremme lønnskrav. Når avslagene ikke kommer på sentralt nivå, betyr det trolig at mye av den uenigheten som måtte finnes om utforming av arbeidstidsordningene og det vern og de kompensasjoner som skal gis, utspiller seg lokalt. Det er trolig slik at krav om kompensasjon i forbindelse med etablering av arbeidstidsordninger som krever avtale om fravik fra arbeidsmiljøloven, kan variere fra sektor til sektor, mellom virksomheter og mellom arbeidstakerorganisasjoner. Uenighet kan involvere de sentrale partene, men i mange tilfeller blir partene lokalt enig om en arbeidstidsordning uten at arbeidsgiver opplever utilbørlige krav.

1 Innledning

Denne rapporten omhandler store fagforeningers adgang til å inngå tariffavtaler om arbeidstidsordninger som fraviker reglene i arbeidsmiljøloven. Fravik betegner situasjoner hvor tariffavtaler inneholder bestemmelser som ligger *under* det som i utgangspunktet utgjør det lovbestemte minimumsnivået for arbeidstakerbeskyttelse. Vi undersøker omfanget av slike fravik, varigheten, begrunnelser, saksbehandlingskriterier og om det stilles spesielle vilkår fra fagforeningenes side knyttet til for eksempel evaluering og helse, miljø og sikkerhet (HMS). Forholdene skal også belyses over tid, først og fremst for tidsrommet 2005–2009.

Rapporten dekker fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4), altså generelle fravik fra blant annet daglig og ukentlig arbeidstid, søn- og helligdagsarbeid og hvile. Slike fravik er det kun fagforeninger med innstillingsrett som kan avtale. Innstillingsrett er opprinnelig knyttet til hvilke organisasjoner som kan komme med forslag på dommere i Arbeidsretten. Innstillingsretten er siden 1984 også brukt på arbeidstidsområdet, og omfatter etter arbeidstvistloven fagforeninger med minst 10 000 medlemmer, og etter tjenestetvistloven hovedsammenslutningene i staten.

Rapporten dekker utvalgte tariffområder i offentlig sektor, privat tjenesteyting og privat anleggsvirksomhet. I offentlig sektor er det turnusordninger og vakttjeneste som dominerer, det samme gjelder privat tjenesteyting. I privat vareproduksjon er det rotasjons- eller innarbeidingsordninger som dominerer.

1.1 Rettslig bakgrunn

I Norge må en på arbeidsmiljølovens område kunne si at tariffavtaler først og fremst brukes til å styrke det vern arbeidstakere allerede har etter lovgivning. Som hovedregel er også viktig lovgivning ufravikelig, i betydning å sperre for å avtale dårligere vilkår. På nærmere bestemte områder åpner imidlertid lovgivningen for fravik, men setter også krav til hvem som kan avtale eller bestemme fraviket. Fagforeninger kan på en rekke områder i arbeidsmiljøloven avtale fravik, det samme kan også den enkelte arbeidstaker i en del situasjoner gjøre. Slik sett utgjør «fravik» et fellesbegrep for å gå under lovens minstenivå for arbeidstakerbeskyttelse. Adgangen til fravik går tilbake til endringen av arbeidervernloven i 1958, da både den enkelte arbeidstaker og en lokal fagforening ble

gitt adgang til å tegne avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden (arbeidervernloven av 1956, § 23 nr 1, tredje ledd i 1958-utgaven av loven).¹

Tabell 1.1 Lovgivning med forarbeider om fravik på arbeidstidsområdet samt anslag på omfang

	Lovgivning/ lovendring	Høyeste nivå for fravik	Proposisjon	Utredning	Antatt omfang av fravik	Avtaler m m
1936	Arbeidervern- loven I		Ot.prp. nr. 31 (1935)		Ikke adgang	
1956	Arbeidervern- loven II		Ot.prp. nr. 8 (1956)	Arbeidervern- komiteen av 1948, I-III	Ikke adgang	
1958	Arbeidervern- loven II	Lokalt fravik	Ot.prp. nr. 17 (1958)	Arbeidervern- komiteen av 1948, I-III	Lokalt, lite	
1977	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Lokalt fravik	Ot.prp. nr. 3 og nr. 41 (1975-76)		Lokalt, lite	
1984	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstillings- retten	Ot.prp. nr. 76 (1982-83)	Arbeidsgruppa om arbeidstids- bestemmelser (1982)	Lokalt og sentralt. Lite	
1985	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstillings- retten			Lokalt og sentralt. Lite	LO-sekre- tariatets vedtak
1987	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstillings- retten		NOU 1987:9	Lokalt og sentralt. Lite	
1992	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstillings- retten			Lokalt og sentralt. Lite, men økende	12-9- bilaget
1996	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstillings- retten samlet	Ot.prp. nr. 50 (1993-94)	NOU 1992:20	Lokalt og sentralt. Lite, men økende	Forbunds- avtalen
2004	Lov om arbeider- vern og arbeids- miljø m. v.	Innstil- lingsretten samlet			Klart fram- tredende	
2006	Lov om arbeids- miljø, arbeidstid og stillingsvern m. m.	Innstillings- retten alene	Ot.prp. nr. 49 (2004-5)	NOU 2004:5	Framtre- dende og voksende	
2010	Lov om arbeids- miljø, arbeidstid og stillingsvern m. m.	Innstillings- retten alene		Evaluerings	Betydelig og voksende	Ramme- avtalen

I denne rapporten er det *mer omfattende* fravik på arbeidstidsområdet som er tema, enten det dreier seg om graden av fravik eller det tematiske omfanget av de bestemmelser som fravikes. Først i 1984 ble det åpnet for slike fravik (jf tabell 1.1, hvor også relevante

¹ Både Arbeidervernkomiteen og departementet hadde allerede i 1957/1958 foreslått at fagforening med innstillingsrett skulle kunne inngå tariffavtale om den alminnelige arbeidstid uten hinder av lovens bestemmelser (jf Ot. prp. nr. 17, 1958). Forslaget ble imidlertid avvist av Stortinget (jf Ferdinand Rømcke og Odd Friberg (1959): Arbeidervernlover med endringer ved lov av 28. november 1958. Oslo: Olaf Nordlis Forlag s 83).

forarbeider til lovendringene samt antakelser om omfanget er angitt). Adgangen var da, og er fortsatt, begrenset til fagforeninger med innstillingsrett.² På arbeidsgiversiden ble det ikke stilt krav til representativitet, tariffavtale om fravik kan derfor tegnes både med den enkelte bedrift og med en arbeidsgiverorganisasjon

Også i dag kan en lokal fagforening avtale fravik på visse områder. En fagforening med innstillingsrett kan fravike praktisk talt alle arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven. Det gir fagforeningene med innstillingsrett en betydelig innflytelse, men også et ansvar overfor sine medlemmer. Visse områder og tema er likevel ufravikelige også for store fagforeninger. Det gjelder arbeidstidsordninger og HMS-hensyn (§ 10-2), rett til helsekontroll for arbeidstakere som arbeider om natten (§ 10-11 nr 7), krav til visse regler om arbeidsfri (§ 10-8) og nattarbeid samt krav til samtykke (og adgang til å nekte) overtid (jf § 10-12 nr 4).

Adgangen til fravik er ikke noe unikt norsk tema. I svensk juridisk litteratur er uttrykket «semidispositiv lov» benyttet om adgang til fravik ved tariffavtale, men ikke ved individuell avtale.³ I norsk sammenheng har uttrykket «tariffdispositiv lov» vært ansett som mer presist for å beskrive adgangen til å inngå tariffavtaler som på visse områder framstår som mindre gunstige for arbeidstakerne.⁴ Lovgivningen i Norden har ellers likhetstrekk med norske forhold. I Sverige stilles krav om at det er en «central fackförening» som inngår tariffavtale om betydelig fravik, i Finland er «arbetstagarföreningar vars verksamhetsområde omfattar hela landet» kompetente til å inngå tariffavtaler med landsdekkende arbeidsgivere eller arbeidsgiverforeninger. Noen tilsvarende bestemmelser finnes ikke i Danmark, som har avvikende lovtradisjoner på området. Det føres likevel relevante diskusjoner om dette i Danmark.⁵

Den norske adgangen til fravik for fagforening med innstillingsrett kom som nevnt inn i arbeidstidskapittelet i 1984. Da omfattet adgangen til fravik søn- og helgedagsarbeid (§ 45 A i 1977-loven), lengden av den alminnelige arbeidstid (§ 46 nr. 10) og utvidet adgang til overtidarbeid (§ 50 nr. 5). Første og siste lovendring var på forhånd foreslått av en departemental arbeidsgruppe ledet av statssekretær Kjell Stahl, og med

² Innstillingsretten er knyttet til å foreslå dommere til Arbeidsretten (arbeidstvstloven § 11). I vår sammenheng benyttes imidlertid *innstillingsrett* også som en rett til å tariffavtale mer omfattende fravik fra arbeidstidsbestemmelsene. Det viktigste kravet i den forbindelse er at fagforeninger har minst 10 000 medlemmer. I forlengelsen av dette benyttes uttrykket *å bruke innstillingsretten* som synonymt med store fagforeningers adgang til fravik, dette på tross av at innstillingsretten primært er knyttet til en helt annen funksjon.

³ Reinhold Fahlbeck og Tore Sigeman (2001): *European Employment and Industrial Relations Glossary: Sweden*. London: Sweet and Marwell.

⁴ Stein Evju (1992): «Grunnleggende trekk i nordisk kollektiv arbeidsrett.» *Juridisk Tidskrift*, vol 4.

⁵ Se Fremtidens arbeidsret. *Lovgivning og/eller kollektive overenskomster* (LO: København mars 2001).

LO og N.A.F. som medlemmer.⁶ Adgangen til fravik ble videre samlet i § 41 femte ledd ved lovrevisjonen fra og med 1. januar 1996 (jf tabell 1.1).

Arbeidstilsynet har også hatt en sentral rolle på arbeidstidsområdet, blant annet ved å godkjenne lokale ordninger ut over lovens hovedbestemmelser. Med vedtakelse av lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. i 2005 ble Arbeidstilsynets tidligere dispensasjonsadgang for arbeid av særegen art etter § 41 fjerde ledd opphevet. Videre ble Arbeidstilsynets rolle som godkjenner (som regel i siste instans) av blant annet søn- og helligdagsarbeid (§ 45) og nattarbeid (§ 43), opphevet. Arbeidstilsynets rolle i enkelte andre situasjoner ble også innskrenket (for eksempel § 40 om arbeid av frivillig karakter og § 47 om gjennomsnittsberegning) eller opphevet. Eksempel på det siste er Arbeidstilsynets rolle som tvisteløser etter for eksempel § 42 (nattarbeid), § 44 (søn- og helligdagsarbeid), lengden av den alminnelige arbeidstid (§ 46) og hvilepauser og fritid (§ 51). Dette skjedde uten vesentlig diskusjon, og på bakgrunn av at Arbeidstilsynets gjeldende rolle ikke var i tråd med EUs arbeidstidsdirektiv (jf Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), kapittel 13). Den adgangen til å avtale fravik som fagforeninger med innstillingsrett har, ble derimot beholdt (jf «Innstillingsretten alene» i tabell 1.1). Det er i ettertid blitt hevdet at dette også gjorde fagforeningenes rolle mer eksklusiv, og ga dem mer makt.

I arbeidsrettslig teori er det i utgangspunktet antatt at tariffdispositiv lovgivning ikke vil gi dårligere arbeidsvilkår enn en lov basert på ufravikelige minstebestemmelser. Dette fordi arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjonene vil oppfatte den tariffdispositive lovgivningen som minstelovgivning. Forholdet til ikke-tariffbundne spiller også en rolle, de beholder sine minsterettigheter på de områder de tariffbundne byr under.⁷ Fravik vil derfor i det minste kreve synlige og markante forbedringer på andre områder, slik at det ikke er tvil om at medlemmene alt i alt har oppnådd mer enn det de har gitt vekk. Samtidig vil forhandlingsnivået der fravik avtales ha betydning for om det framforhandles «hestehandler», og om det tas hensyn til om hvorvidt den lokale situasjonen er uttrykk for unntak eller normaltstand i tariffområdet.

Det vil alltid være grenser for hva en fagforening kan bytte ved hjelp av innstillingsretten. En grense som allerede er nevnt, er arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) hvor det heter at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. Loven kan indirekte også tolkes som å gi visse rettigheter til arbeidsgiver, så som adgang til å henlegge arbeid til det som ellers er arbeidsfrie dager (§ 10-10) eller til natten (§ 10-11), i begge tilfeller kun hvis arbeidets art gjør det nødvendig. Bestemmelser om unntak (§ 10-12) kan også i visse situasjoner være viktige for arbeidsgiver.

⁶ Innstilling om endring i arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 15. januar 1982.

⁷ Se for eksempel Jens Kristiansen (1997): *Lønmodtagerbeskyttelse i dansk arbejdsret*. København: GAD-Jura, kapittel 9.

Bestemmelsene om alminnelig arbeidstid (§ 10-4) og gjennomsnittsberegning (§ 10-5) samt daglig og ukentlig arbeidsfri (§ 10-8) kan legge grunnlag for bytter. Et eksempel som vi går nærmere inn på, er store anlegg med tilreisende personell, hvor minimering av fritid utenfor hjemmet og maksimering av blokkfritid kan utgjøre et bytteelement for arbeidstakersiden. Innenfor blant annet kommunal sektor kan arbeidsplaner som fraviker lovens regler om daglig arbeidstid og hvile (langturnus og liknende) gi grunnlag for tilsvarende bytte. Bytter kan også omfatte mer ordinære lønns- og arbeidsvilkår, hvor fravik inngår som del av lokale tariffbestemmelser.

I dette prosjektet har det vært et sentralt poeng å skaffe oversikt over hvilke fravik som avtales på arbeidstidsområdet. Om fravik er uttrykk for kompensasjoner på andre områder for arbeidstakerne, inngår også i diskusjonen. Ut fra juridisk teori kan det antas at bytter må finne sted for i det hele tatt å få forhandlingsprosessen i gang.

1.2 Metodisk tilnærming

Det er brukt flere metoder for å skaffe oversikt og dybdekunnskap i prosjektet. I forbindelse med oppstarten av prosjektet ble det gjennomført medie- og nettsøk, og tariffavtaler om fravik, arbeidsplaner, utredninger, lover med forarbeider, juridisk og annen litteratur ble gjennomgått.

Det har blitt gjennomført intervjuer med personer i flere faser av prosjektet. Allerede i de første intervjuene har vi gjerne også fått en første orientering om omfanget av fravik og utviklingen over tid, samt synspunkter på organisasjonenes motparter relatert til fravik. Disse intervjuene har også spilt en vesentlig rolle i å berolige organisasjoner som av en eller flere grunner har følt seg ubekvem med prosjektet.

Samlet sett er det intervjuet personer i de fire arbeidstakerorganisasjonene Norsk Sykepleierforbund, LO Stat, Fagforbundet og Fellesforbundet, og representanter for arbeidsgiversiden i NHO, Norsk Industri, BNL, Spekter, KS og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). I alt er det gjennomført 27 intervjuer. I flere av intervjuene møtte det flere personer, og det samlede antallet intervjuer er derfor litt over 40.

Organisasjonene har stilt arkivmateriale til disposisjon for prosjektet. Det har variert noe hvilken informasjon som har vært tilgjengelig. I Fagforbundet tas beslutninger om avtaleinngåelse ved de syv kompetansesentrene rundt i landet. I LO Stat gjøres mye av vurderingene i forbundene før disse sender innstilling om å inngå avtale til LO Stat. I mange tilfeller vil ikke alt materiale følge saken, og vi har måttet støtte oss på det materialet som har vært tilgjengelig sentralt og de oversiktene som er utarbeidet av den sentrale avtaleparten. I Fellesforbundet har mengden saker gjort at vi i noen grad har måttet avgrense en fullstendig gjennomgang av søknadene til enkelte år.

Noen ganger har det vært nødvendig å ta ny kontakt med organisasjonene for å avklare detaljer eller innhente faktaopplysninger om inngåelsen av tariffavtaler om fravik.

Samlet sett er datakvaliteten for de siste årene tilfredsstillende, mens det kan være hull tidligere i perioden. Dette har dessverre ikke vært til å unngå. Vi tror likevel at rapporten gir en god dekning av forholdene over tid.

1.3 Tariffområder

Denne undersøkelsen har vært avgrenset til tariffområdene til følgende organisasjoner: Norsk Sykepleierforbund, LO Stat, Fagforbundet og Fellesforbundet. Samlet sett er disse organisasjonene part i flere hundre tariffavtaler. En ytterligere avgrensning ble derfor gjort til de fire organisasjonenes viktigste motparter og deres viktigste tariffrelasjon. Denne avgrensningen ser slik ut:

- Norsk Sykepleierforbund – KS HTA
- Norsk Sykepleierforbund – Spekter HF (4 og 10)
- LO Stat – Staten
- LO Stat – Spekter 1- 10
- Fagforbundet – KS HTA
- Fagforbundet – Spekter HF (4 og 10)
- Fellesforbundet – Norsk Industri / BNL
 - Verkstedsoverenskomsten
 - Fellesoverenskomsten for byggfag

Overordnet part i tariffrelasjonene er ikke angitt. Norsk Sykepleierforbunds er selvstendig part i A2-avtalen i helseforetakene i Spekter, og har ingen overordnet part i KS. LO Stat er selv overordnet part. Fagforbundet har LO Stat som overordnet part i helseforetakene, og LO i forhold til KS. Fellesforbundet har LO som overordnet part, mens de to landsforeningene på arbeidsgiversiden har NHO som overordnet part.

Den kommunale hovedtariffavtalen (HTA) med KS som arbeidsgiverpart er med både i relasjon til Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet. Område 10 og 4 i Spekter, som dekker helseforetakene og Lovisenberg diakonale sykehus, er også med i relasjon til Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet. LO Stat og hovedtariffavtalen med staten (FAD) er med, det samme med LO Stat og relasjonen til Spekter område 1-10. I en del

situasjoner har data og erfaringer fra både 2004 (og tidligere) og 2010 vært tilgjengelige. Disse er gjengitt og drøftet der dette er relevant. Verkstedsoverenskomsten er med som viktigste tariffavtale i partsrelasjonen Fellesforbundet/LO-Norsk Industri/NHO, mens Fellesoverenskomsten for byggfag er viktigste tariffrelasjon mellom Fellesforbundet/LO og Byggenæringens Landsforening/NHO.

De tariffrelasjoner og tariffavtaler som er valgt ut, er alle betydningsfulle i norsk arbeidsliv. De er av de mest omfattende når det gjelder antall arbeidstakere, og normsettende. I tillegg er det grunn til å tro at de representerer viktige områder når det gjelder arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og fravik fra disse. De diskusjoner som har vært om fravik blant annet i mediene og ellers de siste årene, har også funnet sted med basis i de valgte tariffområdene.

Utvalget av forbund og tariffområder kan likevel diskuteres. For det første er privat tjenesteyting svakt representert. Ut over Spekter område 1-9 er ingen tariffavtaler herfra valgt. Det kan hevdes at omfanget av fravik sannsynligvis er lavt i de fleste tjenesteytende næringer, men man kunne likevel gjort en innledende studie av nettopp det.

For det andre mangler det tariffavtaler som YS-forbund og forbund i Akademikerne er part i. YS-forbundene vil nok i mange tilfeller være dekket opp ved at de har likelydende eller felles avtaler med Fagforbundet og LO Stat, men det kan også tenkes at viktige særpreg ved YS overses. Ett slik er bank- og forsikringsområdet, som i tillegg kunne representert en viktig del av privat tjenesteyting. Her finnes det nettopp en tariffavtale (Sentralavtalen) med et viktig fravik på arbeidstidsområdet. Dette fraviket er knyttet til nattarbeid og arbeid på søn- og helligdager. I tillegg kan fraviket tolkes som eksempel på en forhåndsgodkjenning. Forutsatt at det er tegnet bedriftsavtale og partene lokalt er enige om slikt arbeid, kan arbeidet utføres. Partene i Sentralavtalen fører tilsyn med bedriftsavgiftene og de lokale partenes enighet.⁸

På samme måte er det betydningsfullt at Akademikerne er utelatt. Ikke minst gjelder det Den norske legeforening, som i 1995 inngikk en spesiell avtale om fravik fra arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven. Fraviket gjaldt de kommunale og fylkeskommunale sykehusene med KS som motpart, i dag gjenfinnes fraviket i A2-avtalen med Spekter område 10 (helseforetakene). Det har vært knyttet omfattende forhandlingsvirksomhet til dette fraviket, og det har vært tvistet på det.⁹ Det har også vært diskusjoner om HMS-virkninger av det. Fraviket representerer en av de få «rene forhåndsgodkjenningene» vi kjenner til.

Selv om denne undersøkelsen ikke er representativ for norsk arbeidsliv som sådan, må en likevel kunne si at de tariffrelasjoner som studeres i denne rapporten gir et godt bilde av de deler av arbeidslivet hvor fravik ikke er uvanlig.

⁸ Det er flere måter å tolke § 4 i Sentralavtalen på, det er videre ikke gitt at tariffavtalens parter er enige om en og samme tolkning.

⁹ Se Arbeidsrettens dom ARD 1996:67.

1.4 Rapportens disposisjon

Rapporten er disponert med basis i de fire forbundene som utgjør grunnlaget for prosjektets valg av tariffrelasjoner. Hvert forbund har således fått sitt kapittel. For de tre organisasjonene som har sin hovedtyngde i offentlig sektor – LO Stat, Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet – har det vært mulig å disponere innholdet i kapitlene over noenlunde samme lest. Det er først redegjort for omfang, så retningslinjer og kriterier for avgjørelser, og deretter rutiner for saksbehandling. Kapittelet om Fellesforbundet er disponert etter de samme temaene, men rekkefølgen og framstillingen av data avviker noe. Avslutningsvis gir rapporten noen konklusjoner på de berørte temaene der de ulike tariffområdene ses under ett.

2 LO Stat

LO Stat har inngått arbeidstidsavtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) innenfor to tariffområder. Det ene området er det statlige tariffområdet og tariffområdet der Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er motpart. Det andre er tariffområdet under Arbeidsgiverforeningen Spekter. Disse tariffområdene vil omtales hver for seg.

2.1 Omfanget av avtaler – LO Stat og FAD

I det statlige tariffområdet er det FAD og hovedsammenslutningene som har innstillingsrett etter tjenestetvistloven. Som overordnet part til de ulike forbundene inngår LO Stat, sammen med de andre hovedsammenslutningene, avtaler med FAD om arbeidstidsordninger etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Slike avtaler krever ofte at også hovedtariffavtalens bestemmelser fravikes. Hovedtariffavtalen i staten har i § 7 nr 8 åpnet for at det kan søkes om avvikende ordninger, og FAD og hovedsammenslutningene godkjenner søknadene ved enighet.

I perioden 2005–2009 har FAD og hovedsammenslutningene inngått 47 avtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) og hovedtariffavtalen § 7 nr 8 (tidligere § 7 nr. 9). LO Stat har avslått én søknad etter behandling.

Tabell 2.1 viser antall inngåtte avtaler per år. Her er avtaler inngått de ni første månedene av 2010 også inkludert, totalt 57 inngåtte avtaler, inkludert fornyelser/forlengelser av eksisterende avtaler. Et lavt antall fornyelser i 2010 skyldes trolig at mange avtaler følger kalenderåret, og at fornyelser dermed ofte vil komme mot slutten av året.

Tabell 2.1 Antall avtaler inngått av LO Stat og FAD om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i henhold til aml. § 10-12 (4) i perioden 2005-2010*. Kilde: LO Stat.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Nye avtaler	3	6	8	3	5	9
Fornyelser			11	2	9	1
Totalt antall vedtak	3	6	19	5	14	10

* Tall for året 2010 er antall inngåtte avtaler ni første måneder. Et lavt antall fornyelser kan skyldes at mange avtaler følger kalenderåret og at en eventuell fornyelse vil foregå mot slutten av året.

Tabell 2.1 viser en vekst i antall nye avtaler fram mot 2007 for så å få en stabilisering. En ny vekst ser ut til å inntreffe i 2010. Beslutninger om godkjenning tas fortløpende. Avtalenes karakter og løpetid er svært varierende, og det kan dermed være særskilte forhold som gir variasjon. I 2007 ble det for eksempel gitt to fornyelser av avtaler som var inngått første gang samme år. Det er grunn til å tro at virksomhetene i staten gradvis har blitt oppmerksom på at arbeidstidsavtaler som fraviker arbeidsmiljøloven skal godkjennes av hovedsammenslutningene, og at de i en periode praktiserte arbeidstidsordninger på bakgrunn av tidligere dispensasjon av arbeidstilsynet eller uten lovhjemlet dispensasjon.

Avtalenes løpetid varierer fra en dag til tre år. Avtalens løpetid er nært knyttet til det formålet det søkes om arbeidstidsavtale for, og LO Stats ønske om ikke å inngå avtaler om fravik for mer enn ett år av gangen. I tabell 2.2 ser vi at de fleste avtaler er inngått for ett år. Noen avtaler som gjelder personale som skal drive forhandlinger følger tariffperioden på to år, og én avtale som gjelder politietaten har fått en løpetid på tre år. Avtaler med kort løpetid er gjerne knyttet til særskilte hendelser, for eksempel beredskapsøvelser, eller til årvisse hendelser i sentraladministrasjonen som krever mye bruk av overtid, som for eksempel budsjettarbeid og regjeringskonferanser.

Tabell 2.2 Avtaler inngått av LO Stat og FAD om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i henhold til aml. § 10-12 (4) fordelt etter år og avtalens varighet. Kilde: LO Stat.

	Inntil 3 mnd	3–6 mnd	6–12 mnd	Ett år	Over ett år
2005				2	1
2006	3			2	1
2007	2	2	3	9	3
2008	2			3	
2009	2	3	2	5	2
2010*	1	2	1	4	1
Totalt	10	7	6	25	8

* Tall for året 2010 gjelder ni første måneder. Én avtale hadde løpetid fastsatt som «prosjektperioden».

Avtalene om arbeidstidsordninger er av ulik type og gjelder ulike typer virksomhet. De første avtalene som ble inngått gjelder institusjoner i barnevernet. En rekke barnevernsinstitusjoner ble overført fra kommunal- og fylkeskommunal til statlig drift i 2004. I den forbindelse ble det gjort et betydelig arbeid med å få overført og tilpasset eksisterende tariffavtaler til avtalesystemet i staten. Noen av disse avtalene gjelder særskilte drifts- og behandlingsopplegg som innebærer at ansatte bor sammen med, eller er tilgjengelig for ungdommene, 24 timer i døgnet. En avtale gjelder institusjoner med såkalt langturnus, der de ansatte i dag går 2-7, 2-7, 3-7-turnus (2 døgn på, 7 døgn fri osv.).

Fra 2006 har det vært en inngått en rekke avtaler med relativt kort løpetid. Dette er i de fleste tilfeller avtaler knyttet til budsjettarbeid og regjeringskonferanser. Her søker

Finansdepartementet og Statsministerens kontor en eller flere ganger i året om utvidet overtidbruk. Slike søknader sendt inn til de sentrale partene i hovedtariffavtalen har også vært praksis før 2005.

Avslag

LO Stat oppgir at de i perioden 2005–2009 har gitt ett avslag på søknad om å inngå tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Dette gjaldt en søknad fra Barne- og familietaten som omfattet alle institusjonene i etaten, og som åpnet for en arbeidstid på 13 timer i døgnet. LO Stat opplyser at de ikke ønsker å inngå avtaler om fravik fra normalarbeidstiden generelt for en hel etat, men vil vurdere søknader om avtale ut fra konkrete behov og hendelser, helse-, miljø og sikkerhet og liknende.

Det er likevel ikke slik at alle andre søknader om avtaleinngåelse er effektivert uten innsigelser. Avtaleinngåelsen i staten foregår mellom partene sentralt, og det vil i noen tilfeller være flere forhandlingsmøter før en avtale inngås. Forhandlingsprosessen kan medføre at LO Stat eller en annen part må ta ny kontakt med et lavere organisasjonsnivå, forbund eller etat, som er berørt av avtalen.

Hovedgrunnen til at det er gitt få avslag på sentralt nivå er imidlertid at både lokalt i virksomhetene og på forbunds- og etatsnivå i staten vil partene ha oppnådd enighet om arbeidstidsordningen før avtaleforslag sendes til sentralt nivå. Sentralt fastsatte retningslinjer og eventuelle råd fra de sentrale partene vil være med på å danne grunnlaget for utforming av et avtaleutkast. Denne prosessen sørger for at mange av de hensynene som holdes fram sentralt vil være ivarettatt før en søknad om avtaleinngåelse behandles på sentralt nivå.

Typer av arbeidstidsavtaler

Innholdet i avtalene om fravik fra arbeidsmiljøloven varierer. Tabell 2.3 (neste side) viser en oversikt over ulike avtaletyper og antallet forskjellige avtaler (det vil si at fornyelser ikke er regnet med). Manglende informasjon om enkeltavtalene og endringer over tid gjør at det er knyttet noe usikkerhet ved kategoriseringen av avtalene og om avtalene skal regnes som selvstendige avtaler eller fornyelser.

Tabell 2.3 viser at det er inngått relativt få turnusavtaler i det statlige tariffområdet. Det er først og fremst innenfor barnevernet at det benyttes turnuser som fraviker arbeidsmiljøloven. Avtalen gjelder 15 institusjoner, men det er grunn til å tro at det er flere institusjoner innenfor det statlige barnevernet som driver, eller som ønsker å drive, med langturnuser som krever sentral tariffavtale.¹⁰ Begrunnelsen for bruk av slik

¹⁰ Olberg, Dag (2010): *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter*, Fafo-rapport 2010:35, s. 54.

Tabell 2.3 Ulike typer arbeidstidsavtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven i det statlige forhandlingsområdet 2005–2010*. Kilde: LO Stat.

Ulike typer arbeidstidsavtale	Antall forskjellige avtaler	Kommentar
Avtaler som gjelder politi-personell	2	Omfattende arbeidstidsavtaler som også omfatter arbeidsfri periode kortere enn 8 timer, overtid, beordring og ekstraordinær politi-innsats.
Beredskapsøvelser	3	Avtaler for enkeltøvelser og fast avtale (1. år) om opplæring og øvelser for Direktoratet for samfunnssikkerhet (inntil 16 timers arbeidsdag).
Departementer og regjering	12	Overtidsavtaler for særlig belastende perioder
Feltvirksomhet og ekspedisjoner	1	Gjennomsnittlig arbeidstid over 48 timer avtales med den enkelte arbeidstaker.
Forhandlingsvirksomhet	1	Overtidsavtaler for særlig belastende perioder.
Jernbane	1	Skiftplan med skift på 10 timer og 10 min. ved jernbanestasjon.
Turavtale Bufetat	1	Turvirkosomhet/reiser med fravær 1-14 dager. Regulerer aktiv tjeneste, hvile- og friperioder.
Turnus Bufetat	2	Langturnus 2-7, 2-7, 3-7 ved 15 barneverns-institusjoner, medleveravtale for én institusjon 16-16.
Turnus Kystverket	2	Turnus 14-28 pga personellmangel.
Turnus (sommerferie)	1	Sommerturnus godkjent i ettertid (fornyes ikke).
Vakttjeneste Utenriks-departementet	1	Turnus. Unntak arbeidstidens lengde, plassering, helg-, nattarbeid og overtid.
Vakttjeneste Bufetat	2	Tilgjengelighet 24/7 behandlingsopplegg MST og MTFC.
Veibygging	3	Tunneldrift, utvidet overtid.
SUM	32	

* Avtaler for året 2010 til og med ni første måneder.

turnus har vært behandlingsaspekter. Også kystverket har en avtale for sine kyststasjoner om turnus som innebærer gjennomsnittsberegning. Her arbeides det 14 døgn på og 28 døgn av. Begrunnelsen for dette har vært personellmangel. Turnusavtalene i staten er knyttet opp mot regulær drift av virksomheten, ikke en særskilt anleggs- eller overgangsperiode. Begrunnelsen for turnusordningen i kystverket er imidlertid personellmangel, og dermed noe som prinsipielt kan være av kortere varighet. Disse

arbeidstidsavtalene stiller krav til at arbeidsgiver skal sette inn tiltak for å redusere personellmangelen. Utenriksdepartementet har etablert en vaktteneste for å håndtere mulige kriser rundt i verden. Også her er det inngått arbeidstidsavtale om turnus som fraviker arbeidsmiljøloven.

En rekke avtaler i det statlige tariffområdet gjelder bruk av overtid i kortere eller lengre perioder med særskilte oppgaver. Noen av disse er av tilfeldig eller sporadisk karakter. Finanskrisen i 2008–2009 gjorde det for eksempel nødvendig med særskilte innsatsperioder i Finansdepartementet. Også beredskapsøvelser kommer sporadisk. Andre oppgaver som krever særlig innsats av den statlige forvaltningen kommer syklisk og gjentakende. Det dreier seg om intensive forhandlingsperioder, perioder med budsjettarbeid eller gjennomføring av større regjeringskonferanser. Slike hendelser ligger nær den regulære driften av forvaltningen, og arbeidstidsavtalene brukes dermed til driftsformål. Det samme gjelder avtalene som berører politiets virksomhet. Selv om hendelsene her enkeltvis kan være tilfeldige, vil karakteren av polititjenesten være slik at arbeidstidsavtalen får en regelmessig anvendelse.

En tredje type arbeidstidsavtale gjelder spesifikke behandlingsopplegg innenfor barnevern og fosterhjemstjeneste (MST og MTFC). Dette er behandlingsopplegg som tar i bruk flere behandlingsformer samtidig, og som garanterer oppfølging av fagperson døgnet rundt. Arbeidstidsavtalene gjelder vaktteneste for behandlingspersonell som skal være tilgjengelig for uttrykning.

2.2 Omfang av avtaler i LO Stat – Spekter-området

Arbeidstidsavtalene som er inngått av LO Stat med virksomheter som er organisert i Spekter er i hovedsak inngått etter 2009. Det var først da sentrale retningslinjer for inngåelse av avtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) kom på plass mot slutten av 2008 at arbeidet ble systematisert. Før dette tidspunktet ble trolig noen avtaler inngått på forbunds nivå, med eller uten deltakelse av LO Stat, mens noen virksomheter drev videre med dispensasjoner gitt av Arbeidstilsynet. Retningslinjene for LO Stats behandling av søknader om slike avtaler ble iverksatt fra 2009, og nye avtaler og fornyelser er fra dette tidspunktet blitt behandlet i LO Stat.

I perioden 2005–2009 inngikk LO Stat 22 avtaler om fravik. Tabell 2.4 (neste side) viser antallet avtaler inngått mellom LO Stat og virksomheter i Spekter-området i perioden 2005 til og med første halvår 2010. Samlet er det i denne perioden inngått 29 avtaler, inkludert fornyelser. 19 av disse avtalene gjelder Fagforbundets medlemmer. Vi ser at det var en markant økning i antallet avtaler fra 2008, noe som dels kan skyldes en økende bevissthet knyttet til prosedyrene for å avtale fravik fra arbeidsmiljøloven, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Tabell 2.4 Antall avtaler inngått mellom LO Stat og virksomheter i Spekter-området om å fravike arbeidstidsbestemmelser i arbeidsmiljøloven i henhold til aml. § 10-12 (4) i perioden 2005–2010*. Kilde: LO Stat.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Nye avtaler		1	3	1	9	4
Fornyelser				4	4	3
Totalt antall vedtak		1	3	5	13	7

* Tall for året 2010 er antall inngåtte avtaler første halvår.

En annen kilde til antallet avtaler inngått av LO Stat i Spekter-området er oversikten over disse avtalene på forbundsnivå. Våre undersøkelser i Fagforbundets kompetansesentre viser at Fagforbundet har behandlet og godkjent flere avtaler i Spekter-området enn de 19 som framkommer i LO Stats oversikter. Tabellen i vedlegg 1 (side 63) viser en oversikt over Fagforbundets avtaler. Samlet sett har Fagforbundets kompetansesentre registrert 32 avtaler i Spekter-området i perioden 2005–2010.

Diskrepansen kildene viser, kan ha flere årsaker. For det første sier retningslinjene for LO Stat i overenskomstområde 4 og 10 i Spekter at forbundene selv skal behandle avtaler som omfatter arbeidstidsavtaler med mindre en 13 timer per dag. Fagforbundets kompetansesentra gir imidlertid uttrykk for at det ikke er inngått slike avtaler. Et annet moment er at LO stat først kom inn som part i avtalene fra 2009. Dette kan forklare mye av forskjellen. En tredje årsak til at LO Stat og Fagforbundet har registrert et ulikt antall avtaler, kan være at enkelte avtaler eller fornyelser har blitt håndtert på forbundsnivå uten at en formell godkjenning fra LO Stat har blitt gitt eller registrert.

Kildematerialet gir ikke mulighet til sikkert å fastslå avtalenes løpetid. Det vi kan se er imidlertid at ingen avtaler virksomme i 2009 og 2010 hadde vesentlig lenger varighet enn ett år. Det ser dermed ut til at LO Stats retningslinjer om å inngå avtaler med inntil ett års varighet er fulgt. Avtalen i Avinor ble i 2007 inngått for to år, og fornyes automatisk for ett år av gangen dersom den ikke sies opp med syv måneders varsel.¹¹

Avtaler som gjelder prosjekter med avgrenset varighet, for eksempel NRKs dekning av Eurovision Song Contest 2010, er inngått for en periode som er ment å dekke prosjektets behov.

Både LO Stat og Spekter har en oppfatning av at avtalene som er inngått og registrert sentralt ikke gir et fullstendig bilde av avtalepraksis og arbeidstidsordninger lokalt.

¹¹ Avtale om praktisering av arbeidsmiljølovens kapittel 10, mellom Avinor AS og Norsk Tjenestemannslag og EL & IT Forbundet, 19.10.2007.

Dette kan være virksomheter som har arbeidstidsordninger som har vært godkjent tidligere av Arbeidstilsynet, eller som praktiserer ordninger uten sentral godkjenning.¹²

Avslag

Vi har ikke registrert noen avslag fra LO Stat på søknader om å inngå avtale innenfor Spekter-området. Dette skyldes trolig flere forhold. For det første vil forbundene med medlemmer innenfor Spekter-området være et første ledd i saksbehandlingsgangen. Det er kun avtaler som godkjennes av forbundene som sendes videre til LO Stat for avtaleinngåelse. I LO Stat har de kjennskap til en avtale Fagforbundet sendte tilbake til lokalt nivå fordi forbundet mente «de ikke hadde gjort bra nok arbeid lokalt».¹³

En annen grunn til at LO Stat ikke har registrert avslag, kan være at saker som har vært preget av uenighet mellom partene har vært løftet inn i de regulære overenskomstforhandlingene. Dette gjelder i det minste avtalen med Avinor, der kompensasjon for å være omfattet av arbeidstidsavtalen ble avtalt i tariffoppgjøret.¹⁴ Dette viser at uenighet om bestemmelser knyttet til arbeidstidsavtalene er forsøkt løst både gjennom forhandlinger lokalt og sentralt innenfor Spekter-området. Fra arbeidsgiversiden blir det framholdt at mange saker ikke blir fremmet på grunn av en restriktiv holdning i hovedsammenslutningene. Arbeidsgivere i statlige virksomheter kan dermed føle seg presset til å tilpasse arbeidstidsordningene på andre måter i stedet for å søke om avtale som fraviker arbeidsmiljøloven.¹⁵

Typer av arbeidstidsavtaler

En oversikt over ulike avtaletyper (fornyelser er ikke regnet med) i Spekters forhandlingsområde finnes i tabell 2.5 (neste side). Også her gjør manglende informasjon om de enkelte avtalene og endringer over tid at det er knyttet noe usikkerhet til kategoriseringen. Innenfor Spekter-området dominerer avtalene LO Stat har inngått med helseforetak når det gjelder antallet. Dette er i det vesentligste avtaler om døgnvakter for ambulansepersonell. Tabell 2.5 viser at LO Stat i løpet av perioden 2005–2010 har inngått avtaler med fem ulike helseforetak. Flere av disse avtalene er fornyet, og det forekommer også sammenslåing og utvidelse av avtalene slik at de gjelder flere

¹² Intervju LO Stat 17.09.10 og Spekter 06.10.10.

¹³ Intervju LO Stat 17.09.10.

¹⁴ Protokoll fra forhandlingsmøte 21.05.08 mellom Arbeidsgiverforeningen Spekter og LO Stat.

¹⁵ Opplysning gitt av FAD 15.11.10.

sykehus/ambulansposter innenfor samme helseforetak. Avtalene dekker spesifikke institusjoner som i 2009 trolig tellet et sted mellom åtte og tolv. I tillegg til regulære avtaler for ambulansetjenesten ble det i 2010 inngått en særskilt beredskapsavtale for ambulansepersonell i forbindelse med vulkanutbruddet på Island. Den var gjeldende i cirka 14 dager.

Tabell 2.5 Ulike typer arbeidstidsavtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven i Spekters forhandlingsområde 2005–2010*. Kilde: LO Stat.

Ulike typer arbeidstidsavtale	Antall forskjellige avtaler	Kommentar
Beredskap ved vulkanutbrudd	1	Avtale for ambulansepersonell knyttet til helseforetak
Arbeid i helgene	4	Avtaler for personell knyttet til NRK og Avinor
Overtid	2	Søknader om overtidbruk i forbindelse med turnus som fraviker arbeidsmiljøloven
Turnus NSB	1	Turnusavtale med 12 timers vakter i helg og inntil 9,5 time på natt
Turnus i helseforetak	5	Avtaler for ambulansepersonell, døgnvakter
Turnus, turavtale	1	Avtale med helseforetak om behandlingsreiser av inntil 4 netters varighet. 24 timers vakter og 96 timers uke
Turnus, behandling	1	Avtale om langturnus med hvilende nattevakt
Brann- og rednings-tjeneste	1	Avtale ved Oslo lufthavn med 15 timers skift på uke-dager og 24 timers skift i helg kombinert med passiv tjeneste. Inntil to timer overtid i tillegg til vakt.
SUM	16	

* Avtaler for året 2010 til og med første halvår.

Det finnes også eksempel på andre typer turnusavtaler inngått mellom LO Stat og virksomheter i Spekter-området. NSB har en avtale for trafikkinformatører som innebærer syv ukers turnus med 12 timers vakter i helger og inntil 9,5 timers vakt om natten. En behandlingsinstitusjon har inngått avtale om turnus med lange vakter som inkluderer hvilende vakt om natten. I tillegg finnes en turavtale for en institusjon der det gjennomføres behandlingsreiser. Personale og beboere kan reise på turer med opp til fire dagers varighet. Her er det lagt opp til 24 timers vakter og inntil 96 timers uke. Det skal være hvilende vakt i åtte timer om natten, og fri helgen før og etter behandlingsreise.

LO Stat har inngått flere avtaler i tilknytning til luftfarten. En avtale for brann- og redningstjenesten ved Oslo lufthavn gir mulighet for 15 timers vakt på ukedager og 24 timers vakt i helger. I tillegg finnes en mer omfattende avtale med Avinor. Avinor-avtalen gjelder NTLs og El & IT Forbundets medlemmer i Avinor AS som arbeider

skift og turnus.¹⁶ Den kan dermed gjøres gjeldende ved alle Avinors lufthavner hvor det foregår skiftarbeid. Avtalen åpner for at lokale avtaler som gir bedre ordninger for de ansatte kan videreføres. Avinoravtalen har bestemmelser om arbeid søn-, helge- og høytidsdager, samt utvidet bruk av overtid. Det ser ikke ut til at noen av disse bestemmelsene krever at arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) anvendes.

2.3 Retningslinjer og kriterier for avgjørelse

LO Stat har utarbeidet retningslinjer for saksbehandling med kriterier for bruk av innstillingsretten etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) både for det statlige tariffområdet og for overenskomstområdene i Spekter.¹⁷

I retningslinjene som gjelder det statlige tariffområdet viser LO Stat til hovedtariffavtalens § 7 nr. 8 (tidligere § 7 nr. 9), som slår fast at lokale forsøksordninger om arbeidstid som «går utover hovedtariffavtalens og/eller arbeidsmiljølovens rammer, skal... forelegges FAD og hovedsammenslutningene til godkjenning før ordningene trer i kraft».¹⁸ Bestemmelsen i HTA gjør at avtaler om fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) må godkjennes og dermed i praksis inngås av de sentrale partene. Bestemmelsen blir også tolket slik at fravik fra hovedtariffavtalen skal godkjennes av alle som er part i hovedtariffavtalen, det vil si alle hovedsammenslutningene i staten.

LO Stats retningslinjer fastsetter saksbehandlingsregler og overordnede kriterier for bruk av innstillingsretten. I de overordnede kriteriene som er listet opp er både bestemmelser fastsatt i arbeidsmiljøloven og egne kriterier tatt med. Dette gjør at regelverket kan brukes som veileder for lokale tillitsvalgte. Kriteriene kan samles i fire hovedpunkter: helse, kompensasjon, kontroll og løpetid for avtalene.

Retningslinjene slår fast at det skal legges betydelig vekt på de ansattes helse og velferd ved inngåelser av avtaler etter § 10-12 (4). Helseaspektet skal ivaretas ved «tilsvarende kompenserende hvileperiode, eller annet passende vern» dersom avtalen fraviker arbeidsmiljølovens bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidstid. Her gjentar retningslinjene lovteksten. Som eksempel på annet passende vern nevner

¹⁶ Avtale om praktisering av arbeidsmiljølovens kapittel 10, mellom Avinor AS og Norsk Tjenestemannslag og EL & IT Forbundet, 17.10.2007.

¹⁷ LO Stat *Saksbehandlingsregler og overordnede kriterier for bruk av innstillingsretten etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) i staten, jf. hovedtariffavtalens § 7 nr. 9, 2. pkt., utkast 10.3.08, og Saksbehandlingsregler og overordnede kriterier for bruk av innstillingsretten etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) i Spekter, områdene 4 og 10, 14.10.08.* LO Stats arkiv. Tilsvarende retningslinjer finnes for de øvrige overenskomstområdene i Spekter.

¹⁸ HTA § 7-8.

retningslinjene gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med en reduksjon til «35,5 eller 33,6 timer pr. uke, med full lønnskompensasjon». Overtid skal som hovedregel ikke benyttes, og det må søkes særskilt om dette. Helseaspektet skal også ivaretas ved at arbeidstidsordningen blir evaluert før den eventuelt fornyes. Slik evaluering skal, i henhold til retningslinjene, skje i nært samarbeid med de tillitsvalgte, verne- og bedriftshelsetjenesten. Evalueringen skal vurdere belastninger for arbeidstaker, kartlegge sykefravær og dokumentere virksomhetens HMS-arbeid og vernetjeneste. LO Stat pekte på at det i noen tilfeller skortet på gjennomføring av slik evaluering.

Retningslinjene slår fast at bortfall av hvileperiode skal kompenseres og at dette kan skje ved reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid uten at lønnen reduseres. Eksemplene på reduksjon til 35,5 eller 33,6 timer tilsvarer den tariffestede arbeidstiden i privat sektor ved henholdsvis døgkontinuerlig og helkontinuerlig skiftarbeid. Ut over dette punktet nevner ikke retningslinjene andre kompenserende tiltak.

For at det skal være mulig å påse at arbeidstidsavtalen overholdes når det benyttes gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, stiller retningslinjene krav om at den enkelte arbeidstakers arbeidstid skal kunne kontrolleres og dokumenteres på forespørsel fra de tillitsvalgte. Er det inngått avtale etter § 10-12 (4), skal ikke en virksomhet kunne søke Arbeidstilsynet om lov til å benytte overtid ut over det avtalen omfatter. Dette er en bestemmelse som skal forhindre at to instanser uavhengig av hverandre gir dispensasjoner til samme arbeidsmiljø.

LO Stat mener det er et overordnet mål at virksomhetene er bemannet slik at arbeidet kan utføres uten at det søkes om dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. I retningslinjene står det at de lokale partene skal kartlegge bemanningssituasjonen i virksomheten når det søkes om dispensasjon. Ved fornying av avtalen skal evaluering gjennomføres.

Løpetid for arbeidstidsavtaler etter arbeidsmiljøloven § 12-12 (4) skal som hovedregel være ett år av gangen. Retningslinjene slår fast at de skal bortfalle dersom de ikke fornyes. Praksis viser at det i en del tilfeller inngås avtaler med lengre løpetid. Eksempel på dette er avtaler som gjelder personer som deltar i lønnsforhandlinger. Her følger arbeidstidsavtalen tariffavtalens løpetid på to år.

LO Stat har utarbeidet egne retningslinjer for de ulike overenskomstområdene i tariffområdet til Arbeidsgiverforeningen Spekter. Det er utarbeidet to versjoner, en som gjelder overenskomstområde 4 og 10 (helseforetakene) og en som gjelder de øvrige overenskomstområdene. Retningslinjene er identiske med unntak av reglene for hvilken instans som skal behandle sakene. Innenfor overenskomstområdet 4 og 10 (helseforetakene) skal søknader om arbeidstidsordninger med inntil 13 timer per dag behandles og godkjennes av forbundene, det vil i praksis si Fagforbundet og Fellesorganisasjonen (FO), mens arbeidstidsordninger som går ut over 13 timer per dag skal godkjennes av LO Stat.¹⁹ For de andre overenskomstområdene innen Spekter er

¹⁹ FO har overlatt til LO å inngå avtaler på sine vegne om fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).

denne grensen satt til 10,5 timer per dag, tilsvarende ordningen som gjelder mellom forbundene og LO i privat sektor.

Når det gjelder de overordnede kriteriene som skal legges til grunn ved eventuell godkjenning av søknad om å fravike arbeidsmiljøloven etter § 10-12 (4), er disse like for alle overenskomstområdene i Spekter. Kriteriene er i all hovedsak identiske med de kriteriene som gjelder for det statlige tariffområdet (se ovenfor). For Spekter-området er det imidlertid tatt inn en bestemmelse om at avtalen skal kunne sies opp av forbundet/ LO Stat med 14 dagers varsel dersom det foregår brudd på avtalen.

2.4 Begrunnelser for søknader

Fravik fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven ved tariffavtale er ikke uvanlig innenfor bygg- og anleggssektoren der ansatte pendler og bor i midlertidige boliger (brakker) i tilknytning til arbeidsstedet. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig og la lengre arbeidsperioder og friperioder veksle gjennom en rotasjon. LO, og flere av forbundene i privat sektor, har lagt vekt på at avtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) bare skal inngås i forbindelse med midlertidig arbeid på anlegg der ansatte bor utenfor hjemstedet. Begrunnelsene for å fravike arbeidsmiljøloven er da knyttet til muligheten og effektiviteten til drifting av slik anleggsvirksomhet, samt HMS og velferden til ansatte som må reise langt for å bo hjemmefra i tilknytning til arbeidet. I offentlig sektor ser vi at virksomhetens karakter er en annen, og at behovet for å fravike arbeidsmiljøloven oppstår i mer regulære driftssituasjoner. Et eksempel kan være politi i tjeneste, som i spesielle situasjoner må fortsette tjenesten ut over regulær arbeidstid til en farlig situasjon er avverget. Dermed blir også begrunnelsene for å fravike arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser andre.

Datamaterialet vi har hatt tilgang til i denne undersøkelsen er i det vesentligste protokoller. Her gjengis gjerne begrunnelsen for søknaden summarisk. I noen tilfeller har vi hatt tilgang til selve søknaden. Et fellestrekk ved begrunnelsene som gis i søknadene er at de er nært knyttet til virksomhetens karakter. Det er ingen prinsipielle forskjeller i begrunnelsene gitt i søknader innenfor det statlige tariffområdet og Spekter-området.

Eksempler på begrunnelser som viser til virksomhetens karakter finner vi blant annet i søknader fra ulike departement og enheter i sentraladministrasjonen som ønsker utvidet bruk av overtid i forbindelse med forhandlinger eller regjeringskonferanser. I protokollene oppgis ikke annet enn at overtidarbeid er «nødvendig».²⁰ Andre

²⁰ Protokoll fra forhandlinger mellom FAD og hovedsammenslutningene, 26.11.09 (tariffoppgjørene i FAD).

eksempler på virksomhetsbegrunnelser kan være gjennomføring av øvelser (Direktoratet for sivil beredskap), gjennomføring av ekspedisjoner (Norsk Polarinstitutt), behov for arbeid flere søn- og helgedager etter hverandre på grunn av sportsarrangementer med mer (NRK), eller «bidra til tilfredsstillende drift ved... lufthavner»²¹ (Avinor).

En annen type begrunnelse finner vi i søknadene fra virksomheter i barnevernet og i helsevesenet. Her er det i stor grad beboernes eller pasientens behov som begrunner ønsket for særskilte arbeidstidsordninger. I mange tilfeller hviler begrunnelsene på faglige vurderinger, som når særskilte turnusordninger tas i bruk «for å oppnå omsorgs- og behandlingsmål».²² I søknader kan dette konkretiseres til at «brukergruppen... trenger stabilitet, struktur og forutsigbarhet», og at krevende turaktiviteter, som forutsetter lange vakter, er en nødvendig del av «behandlingsopplegget».²³ I mange tilfeller vil arbeidstakerne som skal ha en særskilt arbeidstidsordning være de samme fagpersonene som begrunner og uttrykker ønske om å iverksette et behandlingsopplegg.²⁴ Arbeidstakere kan i slike situasjoner ha en profesjonell lojalitet overfor brukergrupper eller pasienter som kan komme i konflikt med hensynet til egne interesser.²⁵ Det kan imidlertid være at enkelte arbeidstakere finner arbeidstidsordninger med lange friperioder svært attraktive også for egen del. Dette kan være utfordrende for forbund som må veie både faglige vurderinger og hensynet til pasientgrupper opp mot HMS-hensyn og arbeidstakernes velferd når de fatter beslutning om å inngå avtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).

En av søknadene begrunnes ved å henvise til de ansattes velferd. Det er blant annet snakk om å redusere antallet helgevakter og begrense belastningen ved lang reisevei. Skiftplanen ble begrunnet med at skift på over 12 timer gir «færre helgevakter og en mer levelig turnus for pendlerne med lang reisevei.»²⁶

Enkelte virksomheter i Kystverket har hatt store problemer med å få ansatt personale fra virksomhetens nærområde, og har sett seg nødt til å benytte pendlere som har jobbet i rotasjon med intensive arbeidsperioder på 14 døgn med 28 døgns påfølgende

²¹ Avtale om praktisering av Arbeidsmiljølovens kapittel 10, mellom Avinor AS og Norsk Tjenestemannslag og EL & IT Forbundet, 19.10.2007.

²² Protokoll fra forhandlinger mellom FAD og hovedsammenslutningene, 01.02.2010 (langturnus i barnevernsinstitusjoner).

²³ Søknad fra helseinstitusjon, 26.06.2007.

²⁴ I en søknad heter det at begrunnelsen for lange vakter er basert på «tydelige signal fra personalet... som representerer høy grad av kompetanse og faglighet i arbeidet med nevnte pasientgruppe.» Søknad fra helseinstitusjon, 26.06.2007.

²⁵ Seip, Å. A. (2009): *Regulering av arbeidstid. Arbeidstidsordninger i statlig barnevern og jernbane*, Fafo-rapport 2009:44, s. 54.

²⁶ Brev fra Norsk Jernbaneforbund med innstilling om å godkjenne søknad om dispensasjon, 23.04.09.

friperiode. Her har begrunnelsen for å fravike arbeidsmiljølovens bestemmelser vært rekrutteringsproblemer. En av betingelsene hovedsammenslutningene og FAD stilte til Kystverket før en eventuell fornyelse av avtalen, var at Kystverket skulle redegjøre for rekrutteringsproblemene og hva som var gjort for å løse disse.

I tiden etter at den nye arbeidsmiljøloven var trådt i kraft, og ansvaret for å gi dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene ble overført fra Arbeidstilsynet til partene, gikk det noe tid før mange av virksomhetene som fravek arbeidsmiljøloven søkte LO Stat om avtale. Dels ble det drevet på gamle dispensasjoner fra Arbeidstilsynet, dels ble det drevet uten gyldig dispensasjon.²⁷ Enkelte av begrunnelsene som ble gitt for å inngå avtale de første årene var dermed knyttet til at praksis var ulovlig, og at det var viktig å få etablert en lovlig praksis. En avtale med utgangspunkt i den tidligere praksis kunne da bli inngått for en relativt kort periode, med sikte på å forhandle fram en ny mer permanent avtale.

2.5 Kompensasjon

I denne undersøkelsen har vi ikke hatt full tilgang til alle avtaler som er inngått, men bare protokoller og oversikter over de vedtak som er fattet. Vi har dermed ikke kunnet systematisere informasjon om hvilke typer kompensasjon som forekommer i avtalene. Det vil også være slik i mange tilfeller at kompensasjon knyttet til en arbeidstidsordning vil ligge integrert i selve praktiseringen av en avtale, og det vil dermed kreve inngående kunnskap om denne praksisen for å studere avtalens virkninger. Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD peker på at det i enkelte tilfeller har vært et tema i forhandlingene at det skal være en ekstra kompensasjon knyttet til det å inngå en avtale om fravik fra arbeidsmiljøloven.²⁸ Arbeidsgiverforeningen Spekter ser også krav om kompensasjoner som problematiske, og mener høye kompensasjonskrav er en av grunnene til at det er inngått få avtaler om fravik i helseforetakene.²⁹ I noen av avtalene som har vært tilgjengelig i denne undersøkelsen finner vi kompensasjonselementer som klart framgår av avtalen. Vi skal gi noen eksempler.

En type kompensasjon er den som gis til alle ansatte som omfattes av en ordning. Overenskomsten som gjelder Avinor har en slik bestemmelse om kompensasjon. Her gis et generelt tillegg på kr. 13.000 til alle som er omfattet av avtalen.³⁰ I tillegg

²⁷ Intervju LO Stat 17.09.10 og FAD 21.10.10.

²⁸ Opplysning gitt av FAD 15.11.10.

²⁹ Intervju med Spekter 06.10.10.

³⁰ Protokoll fra forhandlingsmøte 21.05.08 mellom Arbeidsgiverforeningen Spekter og LO Stat.

gir avtalen 3 ekstra fridager per år som kompensasjon.³¹ Fast kompensasjon gis også ofte for deltakelse i ulike vaktordninger. Behandlere i barnevernet som jobber som MST-terapeuter kan få 4150 kroner per uke for å være tilgjengelig 24 timer i døgnet. Kompensasjonen gis uavhengig av om de kalles ut på oppdrag.³²

Noen avtaler har bestemmelser om kompensasjon som betales ut i forbindelse med et konkret arbeid. I rammeavtalen Norsk Sykepleierforbund hadde med ulike helseforetak om utvidet arbeidstid om sommeren 2008 heter det at sykepleiere som aksepterer å arbeide utvidet arbeidstid som minimum skal ha 500 kroner per time (spesialsykepleier 540 kroner per time). Tilleggslønn for arbeid på kveld, natt og helg skal avtales i lokal avtale.³³ Et annet eksempel på godtgjøring knyttet til utvidet arbeidstid finner vi i avtalen om behandlingsreiser mellom LO Stat og helseforetak innenfor Spekterområdet. Her skal medgått tid utover ordinær arbeidstid avspaseres time for time. I tillegg betales en godtgjøring på kroner 2500 per overnatting.³⁴

Informantene har ikke inntrykk av at fagforeningenes lokale styrke har særlig betydning ved forhandlinger om arbeidstidsavtale, ut over at kompetansen til de tillitsvalgte alltid vil ha betydning. I enkelte tilfeller kan det imidlertid oppleves som et problem at arbeidsgiver slutter avtale med én organisasjon om en arbeidstidsordning med som også får konsekvenser for arbeidstakere som er organisert i en annen organisasjon. Dette er imidlertid ikke en problemstilling i det statlige tariffområdet, der avtaler om fravik inngås av alle hovedsammenslutningene sentralt, men kan forekomme i virksomheter i Spekter-området.

2.6 Rutiner for saksbehandling i LO Stat

LO Stats rutiner for saksbehandling er fastsatt i retningslinjene for saksbehandling og kriterier for bruk av innstillingsretten. Det er utformet tre sett med retningslinjer, ett for forhandlingsområdet i staten, og to for overenskomstområdene i Spekter, henholdsvis område 4 og 10 (helse) og de øvrige overenskomstområdene.³⁵ Det er vesentlige forskjeller på saksbehandlingen i de to forhandlingsområdene.

³¹ Avtale om praktisering av Arbeidsmiljølovens kapittel 10, mellom Avinor AS og Norsk Tjenestemannslag og EL & IT Forbundet, 19.10.2007.

³² Protokoll fra forhandlingene mellom FAD og hovedsammenslutningene 07.10.09.

³³ Protokoll mellom Helse Bergen HF og Norsk Sykepleierforbund vedrørende særavtale om utvidet arbeidstid i forbindelse med sommerferieavvikling i 2008.

³⁴ Brev fra FO til LO Stat med anbefaling av søknad om bruk av innstillingsretten, 09.12.09.

³⁵ LO Stat *Saksbehandlingsregler og overordnede kriterier for bruk av innstillingsretten etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) i staten, jf. hovedtariffavtalens § 7 nr. 9, 2. pkt.*, utkast 10.3.08, og *Saksbehandlingsregler*

Retningslinjene som gjelder det statlige forhandlingsområdet slår fast at alle arbeidstidsordninger som går utover arbeidsmiljølovens grenser og/eller hovedtariffavtalen i staten, skal behandles og godkjennes av LO Stat, som er tillagt innstillingsrett etter tjenestetvistloven. Retningslinjene deler inn arbeidstidsordningene i tre grupper. Avtaler om arbeidstidsordninger innenfor arbeidsmiljøloven kan behandles og godkjennes av de enkelte forbundene. Avtaler inngått etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) behandles og godkjennes av LO Stats saksbehandler dersom søknaden ligger innenfor de fastsatte retningslinjene. Dersom avtalen det søkes om går utover de overordnede kriteriene til LO Stat, eller berører spørsmål av prinsipiell karakter, skal søknaden behandles i LO Stats styre etter innstilling fra Arbeidsgruppen.

Saksgangen kan deles inn i fem ledd:

1. Lokal behandling. De lokale partene skal drøfte behovet for avvikende arbeidstidsordninger og utarbeide konkrete planer for gjennomføringen. Vernetjenesten skal delta i dette arbeidet.
2. Behandling på forbundsnivå. Etter at det er oppnådd lokal enighet, skal arbeidsgiver søke forbundene som er parter i virksomheten om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene.³⁶ Et særegent trekk ved det statlige forhandlingsområdet er at søknader gjerne sendes parallelt på arbeidsgiversiden. En protokoll eller avtaleutkast fra lokal virksomhet sendes overordnet myndighet for klarering eller videreformidling til departement og Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD. Forbundene behandler søknadene og vurderer dem i lys av egne retningslinjer og de overordnede kriteriene for LO Stats medlemmer. Alle søknader skal vedlegges begrunnelse, informasjon om antatt varighet, beskrivelse av arbeidstidsordningen, angivelse av antall ansatte som vil omfattes og en uttalelse fra verneombud. Forbundene sender søknaden videre til LO Stat med anbefaling om godkjenning eller avslag.
3. Sentral behandling. LO Stat behandler søknaden med sikte på å fastslå om den ligger innenfor de overordnede kriteriene. Er det knyttet usikkerhet til sider ved søknaden, vil LO Stat ta kontakt med vedkommende forbund som har behandlet søknaden for å få en avklaring på spørsmålet. Når LO Stat har godkjent en søknad, blir det tatt kontakt med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for å få sluttet avtalen.
4. Vedtak. I det statlige tariffområdet inngås alle avtaler som fraviker hovedtariffavtalen av hovedtariffavtalens parter i fellesskap. Etter at LO Stat har godkjent en

og overordnede kriterier for bruk av innstillingsretten etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) i Spekter, områdene 4 og 10, 14.10.08. LO Stats arkiv. Tilsvarende retningslinjer finnes for de øvrige overenskomstområdene i Spekter.

³⁶ I noen tilfeller er det de tillitsvalgte som videreformidler søknaden på arbeidstakersiden.

søknad, blir de andre partene i staten kontaktet med sikte på å få avtalen sluttet. Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD på sin side gjennomgår søknaden, sjekker opplysninger gjennom vedkommende fagdepartement, og sender så søknaden til hovedsammenslutningene som sakspapir til forhandlinger. Slike forhandlinger gjennomføres regelmessig i tilknytning til faste møter mellom Arbeidsgiverpolitisk avdeling i FAD og hovedsammenslutningene.³⁷

5. Etterbehandling. LO Stat gir vedkommende forbund som har behandlet søknaden beskjed om at det er inngått avtale med FAD.

Saksgangen for søknader innenfor Spekter-området er en litt annen. Etter endringen av loven rådet det litt uklarhet med hensyn til hvilke aktører som skulle behandle søknadene og på hvilket nivå de skulle behandles.³⁸ Skulle virksomhetene søke forbund eller LO Stat, og skulle Spekter involveres? Spekter ønsket ikke å ha noen rolle i dette. LO Stat vedtok da to sett med prosedyreregler, ett for overenskomstområdene 4 og 10 (helse) og ett for øvrige overenskomstområder, der den vesentligste forskjellen er at innenfor helseområdet behandler forbundene søknader om arbeidstidsordninger på inntil 13 timer per dag.

Saksgangen for søknader som behandles av LO Stat vil starte med et lokalt initiativ og inngåelse av en lokal avtale eller protokoll, for deretter å behandles på forbundsnivå med en innstilling til LO Stat om godkjenning. I behandlingen av søknader innenfor Spekter-området vil LO Stat forholde seg til forbundene for å innhente nødvendig informasjon dersom dette mangler, og påse at de sentrale retningslinjene er fulgt, for eksempel med hensyn til evaluering av arbeidstidsordningen.

I noen tilfeller har spørsmål knyttet til inngåelsen av en lokal arbeidstidsavtale som fraviker arbeidsmiljøloven blitt trukket inn i de regulære tariffoppgjørene i Spekter. Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til forhandlingene i Avinor, og hevder at arbeidsmiljølovens nåværende bestemmelser om at det kreves avtale mellom partene for å fravike lovens hovedregler, åpner for at arbeidstakerorganisasjonene «presser arbeidsgiver» til å gi kompensasjoner i bytte mot en ny arbeidstidsordning.³⁹ LO Stat peker på sin side på at det bare er avtalen i Avinor som har en særskilt kompensasjon, men at det selvfølgelig vil være bestemmelser som innebærer økonomi når man endrer

³⁷ Intervju med FAD 21.10.10.

³⁸ Intervju med LO Stat 17.09.10.

³⁹ Brev fra Spekter til Arbeidsdepartementet *Vedr orientering om forskningsprosjektet knyttet til § 10-12 (4)*, 21.09.2010.

arbeidstidsreglene.⁴⁰ For virksomhetene ville det vært dyrere ikke å inngå arbeidstidsavtalene, mener LO Stat.

Vi har svært lite informasjon som kan si noe om saksbehandlingstiden knyttet til saker som gjelder bruk av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). LO Stat opplyser at saksbehandlingstiden varierer, avhengig av søknadens omfang og kompleksitet. Det som oppleves som kurante dispensasjoner, for eksempel avtale om unntak fra overtidens lengde og plassering ved Statsministerens kontor eller i Finansdepartementet, har skjedd på dagen, mens andre mer komplekse avtaler har tatt opp til flere måneder. Særavtalen om arbeidstidsordninger i politietaten er et eksempel.

Tabell 2.6 viser saksgangen i en enkelt søknadsprosess. Den er ikke representativ, men illustrerer enkelte sider ved slike prosesser det kan være viktig å rette oppmerksomheten mot.

Tabell 2.6 Saksgang i søknadsprosess. To eksempler fra Spekter-området.

Antall dager behandlingstid per ledd	Dato	Hendelse
	26.06.2007	Søknad sendt FO fra enhet i helseforetak – prøveturnus
8	04.07.2007	Brev fra FO til LO Stat med anbefaling
57	30.08.2007	Godkjenning gitt av LO Stat
	17.12.2007	Søknad sendt LO Stat fra enhet i helseforetak – utvidet overtid f.o.m 14/1-07
28	14.01.2008	Godkjenning gitt av LO Stat

De to separate søknadsprosessene som er illustrert i tabell 2.6 viser hvordan søknad er sendt via forbundet FO og direkte til LO Stat, som i det siste tilfellet allerede var avtalepart. Søknaden om prøveturnus fra et helseforetak ble behandlet på åtte dager i FO. Deretter gikk det ytterligere 57 dager før godkjenning var gitt av LO Stat. I det andre tilfellet ble søknaden behandlet på 28 dager, med godkjenning samme dag tiltaket var tenkt iverksatt. Disse søknadene er blant de første som ble behandlet i LO Stat-Spekter-området, og før LO Stat hadde utformet egne retningslinjer for slik behandling. I begge tilfeller har søknadsbehandlingen kommet i en ferie eller høytidsperiode som kan ha ført til utsettelse eller forsinkelser. Det er likevel grunn til å peke på at høyt tempo i omstillinger og i planleggingsprosessene i virksomhetene kan gjøre at godkjenningsprosessen blir kritisk for gjennomføringsplaner. Arbeidsgiverorganisasjoner har pekt på at søknadsprosessen innebærer mye merarbeid og bruk av ressurser for virksomhetene. En annen beslutningsprosess, for eksempel der Arbeidstilsynet

⁴⁰ Intervju med LO Stat 17.09.10.

har myndighet til å fravike arbeidsmiljøloven, vil imidlertid også kreve utforming av søknad, og det vil medgå tid til søknadsbehandling.

I dag blir sakene i Spekter-området behandlet fortløpende i LO Stat. Er det gjort et godt forarbeid lokalt, er saksbehandlingstiden én dag, men sakene blir, hvis det ikke haster, behandlet innenfor en ukes tid i den rekkefølgen de kommer inn, sammen med andre typer saker. Dersom saksbehandlingen krever tilleggsopplysninger, vil det kunne ta noe lenger tid.

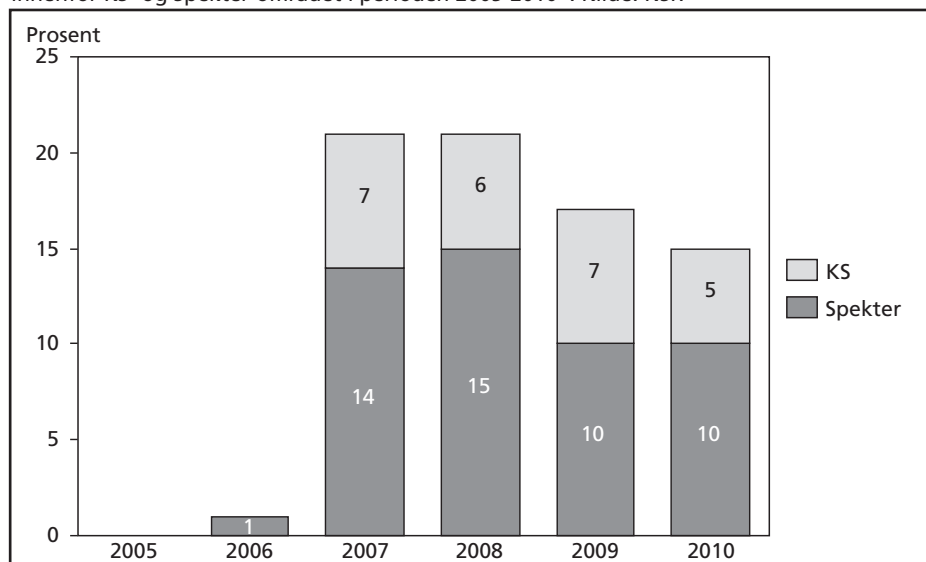
3 Norsk Sykepleierforbund

3.1 Omfanget av avtaler

Norsk Sykepleierforbund (NSF) har tariffavtaler i flere tariffområder. De to største områdene er KS-området, det vil si kommunal sektor utenom Oslo kommune, og Spekter-området, som blant annet omfatter sykehusene. Norsk Sykepleierforbund har i perioden 2005–2009 inngått 60 arbeidstidsavtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) innenfor disse tariffområdene.⁴¹

Figur 3.1 viser hvor mange avtaler som er inngått innenfor de to tariffområdene i perioden 2005 til og med første halvår 2010. Totalt er det inngått 75 avtaler. Som det framgår av figuren, finner vi de fleste avtalene innenfor Spekters avtaleområde. Dette er avtaler med helseforetak eller sykehus som del av et helseforetak.

Figur 3.1 Antall avtaler om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i henhold til aml. § 10-12 (4) inngått mellom Norsk Sykepleierforbund (NSF) og kommuner eller virksomheter innenfor KS- og Spekter-området i perioden 2005-2010*. Kilde: NSF.



* Tall for 2010 omfatter første halvår.

⁴¹ I tillegg har Norsk Sykepleierforbund inngått én slik avtale som faller utenfor denne undersøkelsens rammer. Den er inngått med et privat sykehjem innenfor HSHs tariffområde.

Tallene i figur 3.1 viser at Norsk Sykepleierforbund, med ett unntak, først startet å inngå arbeidstidsavtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) i 2007. Én avtale er inngått i mai 2006, mens det i løpet av 2007 ble inngått 21 nye avtaler. I de påfølgende årene holdt antallet inngåtte avtaler seg relativt jevnt. Det framgår ikke av det tilgjengelige kildematerialet hvilke avtaler som er fornyelser. For én avtale inngått i 2010 er det markert at dette er en reforhandlet avtale. En gjennomgang av listene for de ulike årene viser at inntil 13 av de 75 avtalene kan være fornyelser. Det er imidlertid grunn til å tro at det ikke er mange fornyelser. Norsk Sykepleierforbund har inngått flere avtaler med varighet «inntil videre», og med en fastsatt oppsigelsesfrist. I slike tilfeller vil det ikke være nødvendig med fornyelser. Fjorten av avtalene inngått av Norsk Sykepleierforbund er oppgitt å gjelde sommerferie- eller ferieavvikling. Enkelte av disse dukker opp flere år etter hverandre, men regnes likevel her som selvstendige avtaler.

Det er viktig å være oppmerksom på at flere av avtalene som Norsk Sykepleierforbund har inngått, blant annet for ferieavvikling, kan være såkalte rammeavtaler. Det vil si at forbundet inngår avtale med et helseforetak om rammer for lokale avtaler, og at det ved de ulike sykehusene eller avdelingene knyttet til helseforetaket kan inngås lokale avtaler om arbeidstid innenfor rammeavtalens bestemmelser. Det kan dermed være flere lokale avtaler om arbeidstidsordninger inngått med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) enn antallet i figur 3.1 gir inntrykk av. Hvilket omfang det dreier seg om, er usikkert.

Norsk Sykepleierforbund har ingen fastsatt politikk når det gjelder avtalenes løpetid. Forbundet opplyser at man i de fleste tilfeller inngår avtaler som er tidsbegrenset. Dette gjelder gjerne utprøving av ordninger med lange vaktperioder.⁴² Forbundet har imidlertid også inngått flere avtaler med varighet inntil videre. Dette gjelder for eksempel ordninger som inneholder passiv tjeneste («vakt på vaktrom») og i ambulansetjenesten.

Også Norsk Sykepleierforbund uttrykker usikkerhet med hensyn til om deres oversikt omfatter alle praktiserte arbeidstidsavtaler som etter loven skulle vært inngått av forbundet.

Avslag

Norsk Sykepleierforbund har i løpet av perioden 2005 til og med 2009 avslått å inngå to avtaler. Dette var søknader fra kommuner om å inngå avtale, henholdsvis i 2007 og 2008. Norsk Sykepleierforbund viser til en grundig sakshåndtering i samarbeid med NSF lokalt som begrunnelse for hvorfor forbundet ikke behøver å avslå flere søknader om arbeidstidsavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).⁴³

⁴² Intervju med Norsk Sykepleierforbund 20.09.10.

⁴³ Intervju med Norsk Sykepleierforbund 23.09.10.

En av søknadene som ble avslått var innsendt av en kommune som for en periode på tre år ønsket å kunne benytte vakter på opptil 14 timer for alle arbeidstakere som arbeidet turnus i kommunen. Et argument for dette var at kommunen ville forsøke å redusere andelen ufrivillig deltidsansatte.⁴⁴

Norsk Sykepleierforbund avviste å inngå avtale om en arbeidstidsordning som ville innebære at man på generell basis kan arbeide vakter på 14 timer, og viste til arbeidsmiljøloven og hensynet til arbeidstakernes helse, velferd og sikkerhet.

Typen av arbeidstidsavtaler

Norsk Sykepleierforbund har inngått ulike typer avtaler med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). En oversikt over avtale typer finnes i tabell 3.1 og 3.2. Disse oversiktene er ufullstendige, på grunn av manglende opplysninger om de ulike avtalene.

Tabell 3.1 viser Norsk Sykepleierforbunds avtaler i kommunal sektor (KS-området). Vi ser at det i perioden er inngått ni avtaler om utvidet arbeidstid i forbindelse med avvikling av sommerferie. Disse avtalene omfatter seks kommuner. Det kan imidlertid være at noen av avtalene oppført med ukjent type er avtaler om utvidet arbeidstid om sommeren.

Tabell 3.1 KS-området. Ulike typer arbeidstidsavtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven inngått av NSF i forhandlingsområde til KS 2005–2010*. Kilde: NSF.

Ulike typer arbeids- tidsavtale	Antall forskjellige avtaler	Kommentar
Langturnus	4	Kommunale boliger for personer med særskilt oppfølgingsbehov. Blant annet turnus 2/7 - 2/7 - 3/7.
Legevaktturnus	1	
Sommerferie	9	Rammeavtale om utvidet arbeidstid om sommeren. Inntil 12 t vakt, 60 t per uke.
Turnus og beredskaps- vakt	1	Oppfølging av pasient hjemme. Turnus over 12 uker med inntil 24 t vakt samt beredskap
Ukjent type	10	
SUM	25	

* Avtaler for året 2010 til og med første halvår.

Sommerferieavtalene er rammeavtaler. Det vil si at de inngås med en kommune eller et helseforetak med sikte på at det innenfor denne virksomheten avtales nærmere hvor og på hvilken måte arbeidstidsavtalen skal benyttes. Sommerferieavtalene åpner

⁴⁴ Brev fra NSF til kommunen vedrørende søknad om tariffavtale om utvidet arbeidstid, 20.09.2007.

for å fravike arbeidsmiljølovens bestemmelser og benyttet vakter på inntil 12 timer og en ukentlig arbeidstid på inntil 60 timer. Avtalene presiserer også at det skal være arbeidsfrie perioder, minimum åtte timer sammenhengende i løpet av 24 timer og minimum 28 timer sammenhengende i løpet av syv dager. Avtalene har bestemmelser om godtgjøring i form av en timelønn (dagsats) for sykepleiere som aksepterer å jobbe utvidet arbeidstid, og krav til evaluering av ordningen.⁴⁵

Tabell 3.1 viser at enkelte kommuner har tatt i bruk langturnus. Dette er turnuser med arbeidsperioder som kan strekke seg over flere døgn, og som dermed krever avtale om å fravike arbeidsmiljøloven. Dette forekommer særlig i boenheter for personer med særskilt oppfølgingsbehov, enten på grunn av somatisk eller psykisk lidelse, utviklingsforstyrrelser eller rusbehandling. Det er i slike tilfeller brukernes behov som i første rekke begrunner bruk av slik turnus. Slike langturnuser brukt i ulike bo- og behandlingsenheter kan være bygget opp etter samme mønster som finnes i forskrift for medleverordninger som gjelder institusjoner som driver med rus- eller atferdsbehandling.⁴⁶

Noen av de samme avtaletypene vi finner i kommunal sektor går igjen innenfor helseforetakene. Tabell 3.2 viser de ulike typene arbeidstidsavtaler Norsk Sykepleierforbund har inngått i Spekter-området. Her finner vi rammeavtaler for sommerferier og

Tabell 3.2 Spekterområdet. Ulike typer arbeidstidsavtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven inngått av NSF i forhandlingsområde til spekter 2005–2010*. Kilde: NSF.

Ulike typer arbeidstidsavtale	Antall forskjellige avtaler	Kommentar
Ambulansetjeneste	2	For eksempel døgnvakt (24 t) i inntil 3 døgn i strekk (61 t).
Sykehusavdelinger	6	Transplantasjon, anestesi, operasjon og liknende.
Behandlingsreiser	1	
Sommerferie	5	Rammeavtale om utvidet arbeidstid om sommeren. Inntil 12 t vakt, 60 t per uke.
Rammeavtale	5	Rammeavtale om ekstraordinær virksomhet. Inntil 12 t vakt, 60 t per uke.
Ukjent type	31	
SUM	50	

* Avtaler for året 2010 til og med første halvår.

⁴⁵ Protokoll mellom Helse Bergen HF og Norsk Sykepleierforbund vedrørende særavtale om utvidet arbeidstid i forbindelse med sommerferieavvikling i 2008, 16.06.2008.

⁴⁶ *Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger*. FOR 2005-06-24 nr 686.

for annen ekstraordinær virksomhet, i tillegg til særskilte avtaler for sykehusavdelinger som krever tilstedeværelse hele døgnet.

Avtalene som gjelder ambulansetjenesten og sykehusavdelingene er gjerne avtaler som regulerer arbeidsforhold der mye av arbeidstiden er av passiv karakter. Dette er tjenester som skal være tilgjengelig på kort varsel, men der arbeidstakeren inn i mellom aktiv tjeneste, kan hvile på et vaktrom.

I forbindelse med helsevesenets innsats for å korte ned ventelister valgte enkelte sykehus å inngå arbeidstidsavtaler som åpnet for utvidet arbeidstid. Slike avtaler ble først inngått med leger. Deretter henvendte sykehusene seg til Norsk Sykepleierforbund for å få avtaler også for sykepleiere. Norsk Sykepleierforbund inngikk flere slike avtaler med helseforetak. Dette er avtaler som regulerer aktiv arbeidstid med vakter på inntil 12 timer og inntil 60 timers arbeidsuke. Avtalene ble utformet som rammeavtaler som åpnet for at man lokalt ved sykehusavdelinger innenfor helseforetaket kunne inngå arbeidstidsavtale der man fant det hensiktsmessig for å redusere ventelistene.

3.2 Retningslinjer og kriterier for avgjørelse

Norsk Sykepleierforbund har ikke utformet et sett av faste regler for godkjenning av søknader om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Forbundet behandler søknadene sentralt, og legger vekt på å vurdere hver enkelt søknad individuelt. I opplæringen av tillitsvalgte gir forbundet likevel uttrykk for hvilke hovedprinsipper forbundet legger til grunn i sine avgjørelser. Kursmaterialet gir dermed innsyn i de kriteriene forbundet legger til grunn ved sine avgjørelser.⁴⁷

Norsk Sykepleierforbund peker på at ordningen med å avtale fravik er ment å ivareta arbeidslivets behov. Innenfor helse- og omsorgssektoren vil enkelte brukere kunne ha behov for tjenester som krever en arbeidstidsordning som avviker fra de ordinære reglene. Det er opp til tariffpartene selv å vurdere behovet for avvikende arbeidstidsordninger, og spørsmålet om avtaleinngåelse er dermed et spørsmål om «policy», ifølge Norsk Sykepleierforbund. Forbundets holdning er at hvert enkelt tilfelle skal vurderes for seg, basert på følgende faktorer: arbeidstidsordningens innhold, helse- og velferdsmessige konsekvenser, virksomhetens behov/begrunnelse, arbeidstakernes ønsker og tillitsvalgtes syn. I vurderingen vil forbundet legge vekt på momenter knyttet til arbeidets karakter, om tjenesten er aktiv eller passiv, muligheten for hvile og avkobling, turnusplanens utforming. Uttalelser fra tillitsvalgte og eventuelt også verneombud vil bli tillagt vekt, og om arbeidstidsordningen er del av en prøveordning.

⁴⁷ Norsk Sykepleierforbund *Avtaleadgang for fagforening med innstillingsrett. Arbeidsmiljøloven § 10-12 (4)*, Temakurs 2010.

Avtalene skal gi en beskrivelse av den avtalte ordningen og inneholde klare timegrenser per dag, uke og i gjennomsnitt. Norsk Sykepleierforbund krever at avtalene skal inneholde vernebestemmelser (daglig hvile, pauser, kompenserende hvile og liknende), at det skal være reservasjonsrett for den enkelte, at avtaleperioden skal tidsavgrenses. Det skal foreligge en arbeidsmedisinsk evaluering ved søknader om fornyelse av ordninger. I tillegg åpner forbundet for at avtalene kan inneholde bestemmelser om særskilt godtgjørelse.

Sentrale initiativ og rammeavtaler

Norsk Sykepleierforbund opplyser at forbundet har tatt et initiativ for å få etablert arbeidstidsavtaler sentralt, men har møtt liten interesse for dette på arbeidsgiversiden.⁴⁸ Sommerferieavtalen er et eksempel på en sentralt initiert avtale som er ment å legge rammer for lokal avtaleinngåelse. Sykepleierforbundet ønsket med denne avtalen å tilby arbeidsgivere en måte å løse personellmangelen på i sommerperioden, og mener dette vil hindre ulovlig eller uønsket bruk av overtid. Avtalen har ikke blitt tatt i bruk i det omfang Norsk Sykepleierforbund regnet med, og forbundet antar at enkelte arbeidsgivere kan ha ønsket å avvise bruk av avtalen gjennom en felles opptreden. Arbeidsgiversiden hevder på sin side at mange arbeidsgivere oppfatter avtalen som for dyr å benytte.⁴⁹ Det gjelder både kompensasjonen som ligger i den sentrale rammeavtalen, og kravene om kompensasjon som dukker opp i forbindelse med utforming av lokale underavtaler.

Også rammeavtalen om utvidet arbeidstid som ble inngått for å få redusert ventelister, var utformet av Norsk Sykepleierforbund sentralt, som et tilbud til helseforetak som ønsket å benytte endringer i arbeidstiden for å nå de politiske målene om reduserte ventelister. Slike rammeavtaler blir inngått med et helseforetak (eller en kommune), og kan dermed i prinsippet dekke flere tusen arbeidstakere. Helseforetaket og NSF's tillitsvalgte skal deretter inngå avtale for hvert enkelt tilfelle, der det skal innføres en arbeidstidsordning som faller inn under rammeavtalen. Det skal da gis en begrunnelse for igangsetting av prosjektet (formålet med prosjektet), og det skal avtales godtgjøring og avtalens omfang og varighet. Norsk Sykepleierforbund har vært opptatt av at helseforetak konkurrerer med hverandre for å tjene penger, og forbundet har hatt som policy å behandle helseforetakene likt, for ikke å få konkurransevidning på dette området.⁵⁰ Forbundet mener at en økt produktivitet og inntjening ved sykehusene også skal gi de ansatte en økt fortjeneste.

⁴⁸ Intervju Norsk Sykepleierforbund 23.09.10.

⁴⁹ Intervju med Spekter 06.10.10.

⁵⁰ Intervju Norsk Sykepleierforbund 20.09.10.

3.3 Rutiner for saksbehandling

Saksbehandlingen av søknader til Norsk Sykepleierforbund foregår sentralt i forbundet. Forbundet legger likevel stor vekt på at lokale tillitsvalgte kjenner lovverket. Etter at lovendringen trådte i kraft 2006, gjennomførte Norsk Sykepleierforbund en omfattende opplæring av tillitsvalgte, og forbundet holder fortsatt kurs i arbeidsmiljøloven og hvordan bestemmelsen om fravik ved avtale skal forstås og brukes.⁵¹

Dialogen med arbeidsgiver om nye arbeidstidsordninger starter vanligvis lokalt. Søknadene som Norsk Sykepleierforbund får inn sentralt til behandling, er stort sett velbegrunnet, og arbeidsgiver har som oftest hatt en dialog med de lokale tillitsvalgte. Forbundet har også inntrykk av at en del ordninger blir drøftet lokalt, uten at dette ender opp i en søknad til Norsk Sykepleierforbund sentralt. Dette kan ha sammenheng med at de lokale tillitsvalgte ikke vil gå inn på ordningene, hevder forbundet.⁵²

Norsk Sykepleierforbund har periodevis kontakt med Delta, FO og Fagforbundet om bruk av arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Ofte har forbundene sammenfallende synspunkter, men det hender også at tenkningen rundt problemstillingene er noe forskjellig.⁵³

⁵¹ Intervju Norsk Sykepleierforbund 23.09.10.

⁵² Intervju Norsk Sykepleierforbund 23.09.10.

⁵³ Intervju Norsk Sykepleierforbund 23.09.10.

4 Fagforbundet

Fagforbundet inngår tariffavtaler for arbeidstidsordninger som krever fravik fra arbeidstidsbestemmelsene etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) i flere tariffområder. De fleste søknader om slike avtaler kommer fra kommunene (KS-området og Oslo kommune), men noen søknader kommer også fra helseforetakene (Spekter-området). Når det gjelder Spekter-området skal LO Stat behandle saker som gjelder ordninger med mer enn 13 timers dag etter innstilling fra Fagforbundet. Det er imidlertid få saker i Spekter-området som behandles av Fagforbundet. Dette kan henge sammen med at saker som dreier seg om kortere arbeidstid enn 13 timer per dag synes å bli behandlet av Arbeidstilsynet etter andre hjemler i arbeidsmiljøloven. I dette avsnittet vil vi konsentrere framstillingen om Fagforbundets avtaler i kommunal sektor (KS-området og Oslo kommune). Avtalene i Spekter-området er beskrevet i kapittelet om LO Stat, som er avtalepart i disse sakene.

I perioden 2005 til 2010 (til og med de ni første måneder) har Fagforbundet behandlet 317 søknader om avtaler om arbeidstidsordninger etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).⁵⁴ De aller fleste søknadene om fravik fra arbeidstidsbestemmelsene medfører at avtale inngås. I perioden fra 2005 til 2010 har vi samlet registrert 22 avslag (rundt 7 prosent).⁵⁵ Perioden er også kjennetegnet ved en stor vekst i avtaleomfanget, der få avtaler ble inngått i begynnelsen av perioden, mens det fra 2008 og utover stadig har blitt flere avtaler.

Det er store variasjoner mellom regioner i avtaleomfang og til dels variasjoner i type avtaler. En forklaring på dette kan være at det noen steder søkes om dispensasjon til Arbeidstilsynet etter andre hjemler når den sammenhengende arbeidstiden er under 13 timer, mens det andre steder blir søkt om fravik etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) også for slike avtaler. De fleste avtalene som inngås av Fagforbundet dreier seg om vakter mellom 13 og 16 timer der gjerne deler av vekten er hvilende. Det er ikke vanlig at de ansatte mottar ekstra økonomisk kompensasjon for å gå inn på slike avtaler. Det er også en sterk brukeridentifisering gjennom at slike avtaler i hovedsak inngås i tilfeller der de kan begrunnes i at det faglige tilbudet til beboere/brukere blir bedre ved arbeidstidsordninger som krever fravik fra arbeidsmiljølovens bestemmelser.

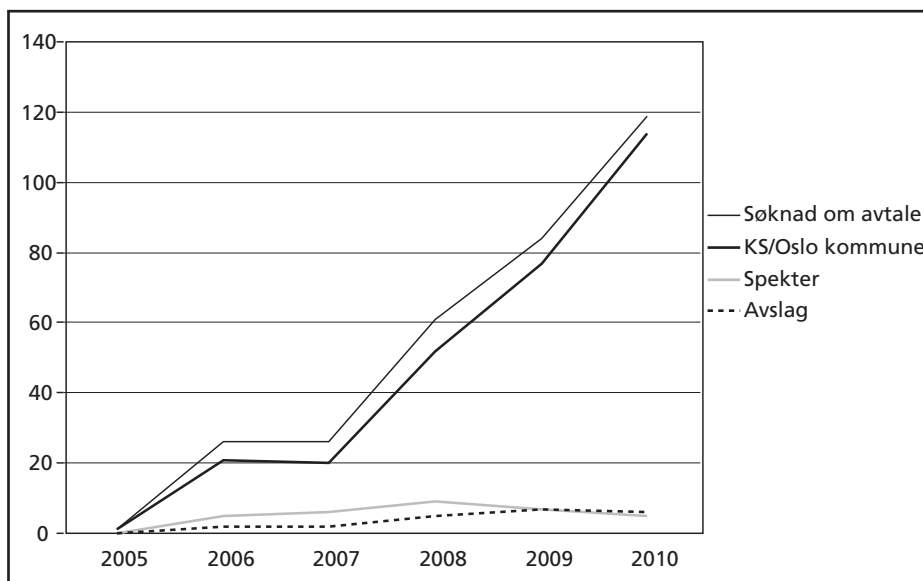
⁵⁴ I perioden 2005 til 2009 har Fagforbundet behandlet 198 saker.

⁵⁵ I perioden 2005 til 2009 har vi registrert 16 avslag.

4.1 Omfanget av avtaleinngåelser

Figur 4.1 viser utviklingen i søknader om avtaler totalt, fordelt på område og avslag. Som figuren indikerer er det svært få av saker i Spekter-området som behandles av Fagforbundet, og framstillingen vil derfor som nevnt konsentreres om avtalene i kommunal sektor. I figuren er avslåtte saker inkludert i både antall søknader totalt og for tariffområdene. Bakgrunnen for dette er at vi bare kjenner til antall avslag, men ikke spesifisert innenfor hvilket område avslagene er gitt. Som figuren indikerer, er det relativt få avslag, og de fleste søknader om å inngå avtale fører til avtaleinngåelse. For ordensskyld gjør vi oppmerksom på at siden mange av avtalene er fornyelser av tidligere avtaler er det ikke snakk om 317 unike saker for perioden sett under ett, eller unike saker for det enkelte år. Siden de fleste avtaler blir inngått for ett år av gangen vil disse bli talt flere ganger i materiale. Tallgrunnlaget for figur 4.1 presenteres i vedlegg 1 (side 63).

Figur 4.1 Utvikling i antall søknader til Fagforbundet, fordelt på tariffområde og antall avslag.



Kilde: Intervju av Fagforbundets 7 kompetansesenter

Fagforbundet har delegert til sine syv kompetansesentre å inngå tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).⁵⁶ Etter intervjuer med de ansvarlige saksbehandlerne i

⁵⁶ Fagforbundets kompetansesentre er en del av forbundets sentrale ledd, og lederne for sentrene er valgt av landsmøtet (jfr. § 14.19.5 i Fagforbundets vedtekter). Kompetansesentrene har ansvar for hver sine fylker: Bergen (Hordaland og Sogn og Fjordane), Oslo (Oslo), Skien (Aust-Agder, Telemark og Vestfold), Stavanger (Rogaland og Vest-Agder), Tromsø (Finnmark, Nordland og Troms), Trondheim (Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag) og Østlandet (Akershus, Buskerud, Hedemark, Oppland og Østfold)

disse syv kompetansesentrene har vi forsøkt å kartlegge omfanget av avtaleinngåelser og avslag. Siden noen av kompetansesentrene ikke har en eksakt oversikt over omfanget av avtaleinngåelser og hvilket år de er inngått, har vi vært nødt til å gjøre noen stipuleringer.⁵⁷ Noen steder har vi bare fått kjennskap til det totale avtaleomfanget, mens fordelingen på de ulike årene baseres på anslag fra saksbehandlerne. Vi mangler også tall angående 2010 fra ett av kompetansesentrene. Tallene som presenteres bør derfor leses med varsomhet for det enkelte år, men trenden er imidlertid klar. Når vi inkluderer 2010 i omfanget, til tross for at vi mangler informasjon fra ett av sentrene, og at tallene er innhentet 2–3 måneder før året er omme, er det fordi det synes å være en stor vekst fra 2009 til 2010. Veksten og omfanget av avtaleinngåelser i 2010 vil dermed bli enda større enn vi her oppgir.

Bare ett av kompetansesentrene behandlet søknad om avtaleinngåelse i 2005, og denne ble innvilget. I 2006, da den nye arbeidsmiljøloven trådte i kraft, kan vi observere at det ble noen flere saker. Likevel er det forholdsvis få saker med fravik etter § 10-12 (4) både i 2006 og 2007. Våre intervjudata indikerer at det gikk noe tid før både arbeidsgiversiden og de tillitsvalgte ble tilstrekkelig kjent med at visse arbeidstidsordninger krevde avtaleinngåelse med arbeidstakerorganisasjonene. Fra flere hold har vi fått bekreftet at mange virksomheter i denne perioden både gikk på gamle dispensasjoner fra Arbeidstilsynet og at noen fortsatt søkte tilsynet om dispensasjoner. Først i 2008 observerer vi en forholdsvis stor vekst, der over 60 saker ble behandlet. Nesten samtlige førte til avtaleinngåelse, bare fem saker ble avslått. Veksten fortsatte i 2009, da over 80 saker ble behandlet, og i 2010, da vi har kjennskap til rundt 120 saker. For begge år er det svært få saker som ikke har resultert i avtaleinngåelse. For 2010 blir også saksomfanget som nevnt trolig høyere enn det som her indikeres, ettersom vi bare kjenner til saker for årets ni første måneder. Om vi antar at det inngås like mange avtaler gjennom hele året, vil det i 2010 trolig være nærmere 160 saker ($120/9 \times 12$).

Regionale forskjeller

Selv om alle kompetansesentrene følger sentrale retningslinjer for hvilke kriterier som skal legges til grunn for å avgjøre om man kan inngå en tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4), er det store forskjeller mellom regionene i avtaleomfanget. En stor andel av de inngåtte avtalene er inngått i de to regionene som behandles av kompetansesenteret i Bergen og Stavanger. Det er vanskelig for oss å avgjøre hvorfor saksomfanget varierer sånn mellom regionene. Våre intervjuer indikerer at mange kommuner søker dispensasjon for arbeidstidsbestemmelsene til Arbeidstilsynet når det er snakk om

⁵⁷ En mer detaljert oversikt ville nok vært mulig for kompetansesentrene å produsere, men dette hadde pålagt dem langt mer arbeid enn det som det er rimelig å forvente, og det hadde trolig ikke endret fordelingen i særlig grad.

vakter som er kortere enn 13 timers dag etter andre bestemmelser enn § 10-12 (4). En saksbehandler viser nettopp til dette som en mulig forklaring:

[En] årsak til dette kan være at det nok fortsatt er mange som søker til Arbeidstilsynet. Når det gjelder inntil 13 timer er det nok mange som søker Arbeidstilsynet. Noen steder sier Arbeidstilsynet at de ikke kan behandle saken og at de må sende det til oss, mens andre steder behandler de saken. **Det hadde vært bedre om Fagforbundet hadde fått alle søknadene.** (Rådgiver, kompetansesenter)

En gjennomgang av de avtalene som Fagforbundet sentralt har fått gjenpart av, bekrefter inntrykket fra intervjuene om at nærmest alle avtalene som inngås dreier seg om vakter som går utover 13 timer daglig arbeidstid. Det finnes imidlertid noen få avtaler som dreier seg om fravik fra arbeidstidsbestemmelsene for langvakter som er mellom 10 og 13 timer. At det i noen områder inngås tariffavtale etter § 10-12 (4) for vakter inntil 13 timer, mens kommuner andre steder søker Arbeidstilsynet om disse, kan være en medvirkende årsak til at det er så store regionale forskjeller på avtaleomgang. I tillegg har det i flere intervjuer kommet fram at man mistenker at Arbeidstilsynet enkelte steder også saksbehandler dispensasjoner i tilfeller der kompetansen skal ligge hos fagforeninger med innstillingsrett. Videre viser noen til at enkelte kommuner har fortsatt med gamle turnuser som Arbeidstilsynet har gitt dispensasjon fra i flere år etter at denne dispensasjonen har utløpt. Det er altså minst tre forklaringer som kan medvirke til de regionale forskjellene som vi observerer:

1. Noen steder får kommunene dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene fra Arbeidstilsynet etter andre hjemler i arbeidsmiljøloven enn § 10-12 (4), mens andre kommuner velger å inngå tariffavtale etter § 10-12 (4) når de har behov for å gå utover arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.
2. At kommuner fortsetter med turnuser som det tidligere har vært gitt dispensasjon for hos Arbeidstilsynet uten å søke på nytt.
3. At Arbeidstilsynet behandler og innvilger dispensasjonssøknader etter § 10-12 (4), selv om kompetansen nå ligger hos fagforeninger med innstillingsrett.

Vi har ikke hatt anledning til å undersøke slike påstander nærmere med Arbeidstilsynet, men våre intervjuer indikerer at det var mer utbredt at kommunene sendte søknad til Arbeidstilsynet den første perioden etter ny arbeidsmiljølov fra 01.01.2006. At det også synes å ha tatt litt tid før flere kommuner har begynt å inngå tariffavtale med fagforeningen, heller enn å gå på gamle dispensasjoner eller sende søknad til Arbeidstilsynet, kan være en medvirkende årsak til at vi observerer en vekst i avtaleomfanget fra 2008 og utover. Etter hvert som kommunene har fått avslag på dispensasjonssøknadene som er sendt til Arbeidstilsynet, blir de gjort kjent med at det må inngås tariffavtaler. I en

sak der det etter hvert ble inngått en tariffavtale mellom en kommune og Fagforbundet, ligger følgende avslag fra Arbeidstilsynet med i sakshistorikken.

«Ifølge arbeidsmiljøloven § 10-4 (3) [sic.] kan Arbeidstilsynet samtykke i at arbeidstiden utvides til 13 timer i løpet av 24 timer. De omsøkte vaktene går ut over grensene for arbeidstiden som Arbeidstilsynet har tillatelse til å gi. Arbeidstilsynet har ingen adgang til å gi dispensasjoner utover faktiske 13 timer, selv om nattvakten er av hvilende art. På bakgrunn av dette avslår Arbeidstilsynet søknaden om dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. Avslaget må gjøres kjent for arbeidstakerne. Arbeidstilsynet viser til arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) som i visse tilfeller åpner for å inngå tariffavtale som fraviker arbeidstidsbestemmelsene.» (Arbeidstilsynet i et avslagsbrev)

I intervjuene med kompetansesenteret kommer det også fram at det er store variasjoner mellom kommunene innad i regionene. Det er gjerne noen kommuner som søker avtale om fravik etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) for flere av sine virksomheter og de samme kommunene som ønsker avtale år etter år, mens andre kommuner har ingen henvendelser i det hele tatt.⁵⁸ Flere av saksbehandlerne forklarer dette med at det gjerne er store kommuner som har behov for slike avtaler, samt at når først en kommunal virksomhet forsøker turnuser med lengre daglig arbeidstid, så er det andre virksomheter i samme kommune som ønsker det samme. En saksbehandler ved ett av kompetansesentrene viser til at det også henger sammen med hvorvidt arbeidsgiver kjenner til muligheten for å inngå en tariffavtale der man fraviker arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Vedkommende peker på at henvendelsene om avtale gjerne kommer fra kommuner der ledelsen har vært på kurs der de har lært om denne åpningen i arbeidsmiljøloven. I tillegg er det flere av våre informanter som mistenker at det også praktiseres ulovlige turnuser i mange kommuner, der de ansatte jobber lengre vakter enn det som tillates i arbeidsmiljøloven uten at det er inngått avtale om dette:

Det er stor forskjell på kommuner i antall søknader. Det er mange kommuner som vi aldri hører noe fra. Det er nok en del ting der ute som vi ikke vet om. Noen kommuner får det sikker til på et vis uten å søke dispensasjon også. Det er først og fremst litt større kommuner som søker om dispensasjon. (Rådgiver, kompetansesenter)

Det er nok fortsatt mye ute i kommunene som vi ikke vet om. Generelt er det mye ulovlig som skjer med hensyn til arbeidstid ute i kommunene. Dette illustreres også av skjevfordelingen i antall søknader. Det er veldig merkelig at nesten alle søknadene kommer fra det ene fylket som vi har ansvar for, og nesten ingen fra de(t) andre. (Rådgiver, kompetansesenter)

⁵⁸ Uttrykket «søker dispensasjon» er også brukt av flere av våre informanter om prosessen der kommuner ønsker å inngå avtale om fravik etter AML § 10-12 (4).

Avslag

Som illustrert i figur 4.1 er det få arbeidsgivere som får avslag når de sender søknad til Fagforbundet med ønske om å inngå tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). I perioden fra 2005 til 2010 har vi samlet registrert bare 22 avslag (rundt 7 prosent), og det har for ingen år vært flere enn syv avslag (drøyt 8 prosent) for hele landet sett under ett. En viktig forklaring på dette er at det er en tett dialog mellom partene underveis i prosessen. Arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte blir gjort kjent med hva som er Fagforbundet sine kriterier for avtaleinngåelse, og sender gjerne bare forespørsel om avtale i de situasjoner der de vet at de møter disse kriteriene. I tillegg blir forespørsler som ikke møter Fagforbundets kriterier for avtaleinngåelse gjerne ikke avslått, men arbeidsgiver blir kontaktet med informasjon om hva som må justeres for at avtalen kan inngås. Dette kan dreie seg om at det må vedlegges uttalelser fra tillitsvalgte og/eller verneombud før avtalen kan inngås, at antall timer på jobb må justeres ned noe, eller at forholdet mellom aktiv og passiv tid på jobb blir vurdert. I tillegg er det noen arbeidsgivere som kontakter kompetansesentrene på forhånd og inviterer til møter med arbeidsgiver og de ansatte.

Bakgrunnen for at det er så få avslag er at vi har et nært samarbeid med de tillitsvalgte. Sakene må igjennom en kvern før de kommer til kompetansesentrene. Arbeidsgiverne vet at det ikke nytter å sende en søknad til kompetansesenteret dersom de tillitsvalgte lokalt ikke er enig. (Rådgiver, kompetansesenter)

Få kommuner får egentlig avslag. Er mer vanlig at vi sier at de må justere litt på søknaden. Vi sender de litt retningslinjer, så innordner de seg dem. (Rådgiver, kompetansesenter)

Flere av saksbehandlerne viser nettopp til at det er en god og grundig prosess i forkant som er forklaringen på at det er få avslag. I tillegg er mange av avtalene som blir inngått fornyelser av avtaler fra tidligere år. Tidligere inngåtte avtaler blir normalt fornyet dersom en evaluering viser at de ansatte er fornøyd med ordningen, samt at tillitsvalgte og verneombud er positive til at avtalen fornyes. Det er også eksempler på at avtaler har blitt fornyet selv om ikke både verneombudet og tillitsvalgte har lagt ved en positiv uttalelse i evalueringen, men dette er heller unntaket. En gjennomgang av de avtalene som Fagforbundet har fått gjenpart av, bekrefter våre intervjudata der det framheves at mange av avtalene dreier seg om fornyelser av tidligere inngåtte avtaler. Når en formell forespørsel om avtale ofte i tillegg bare blir sendt dersom avtalen møter de krav som er skissert i Fagforbudets retningslinjer, er ikke det lave antallet formelle avslag særlig overraskende. De få avtalehenvendelsene om blir avslått, får typisk en kort begrunnelse om hvorfor de er avslått, gjerne med henvendelse til hvilke kriterier som må oppfylles for at Fagforbundet kan gå inn på en avtale.

Avtalenes varighet

I henhold til Fagforbundets retningslinjer kan avtalene etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4) som inngås maksimalt ha ett års varighet (se også eget avsnitt om retningslinjene). De aller fleste avtaler blir også inngått med ett års varighet, men det finnes også eksempler på avtaler av kortere varighet. Det blir vist til at det gjerne blir inngått avtaler av kortere varighet dersom det er usikkerhet ved grunnlaget for godkjenning, og at man av denne grunn ønsker en forsøksperiode før man går inn på en lengre avtaleperiode. Før alle avtaler fornyes, skal det foreligge en evaluering av ordningen med blant annet uttalelse fra tillitsvalgt og verneombud, og på denne måten sørges det for at den nye arbeidstidsordningen blir evaluert allerede etter kort tid. Vårt hovedinntrykk er likevel at avtaler av kortere varighet er sjeldne, og at de fleste blir inngått for ett år.

KS peker på at det for mange kommuner blir en høy terskel å søke om avtale, siden den inngås for bare ett år av gangen. Selv om dette også var praksis når godkjenningen lå til Arbeidstilsynet, opplevde de systemet som å være mer forutsigbart da.⁵⁹

4.2 Typer av arbeidstidsavtaler

I intervjuene framgår det at avtalene oftest handler om utvidet arbeidstid der vaktene går over 13 timers dag, særlig i forbindelse med helg. Typisk vil det dreie seg om vakter som er mellom 13 og 16 timer, gjerne med deler av vekten som «passiv tid». Med «passiv tid» menes at deler av vekten er hvilende, for eksempel sovende nattevakt. Den passive delen av vekten lønnes vanligvis 1:3, slik at antall betalte timer er 12 dersom seks timer av en 16 timers vakt er hvilende. Bakgrunnen for at det oftest inngås tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) først når vaktene overstiger 13 timer, er at arbeidsgiverne søker Arbeidstilsynet om dispensasjon etter andre hjemler for vakter av kortere varighet. Våre intervjudata indikerer imidlertid at dette ikke blir gjort på samme måte over alt, og vi finner også eksempler på tariffavtaler etter § 10-12 (4) med kortere daglig arbeidstid enn 13 timer. En saksbehandler forklarer dette med at Arbeidstilsynet enkelte steder behandler søknader på inntil 13 timer, mens de andre steder sier at dette må avtales med fagforening med innstillingsrett. Likevel er det vårt inntrykk at arbeidsavtalene i hovedsak dreier seg om vakter som varer 13 timer eller mer. En gjennomgang av de drøyt 80 avtalene⁶⁰ som Fagforbundet sentralt har fått gjennpart av (perioden 2006–2010), bekrefter dette inntrykket. Etter retningslinjene skal

⁵⁹ Intervju med KS 20.10.10.

⁶⁰ Flere av disse avtalene er fornyelser av gamle avtaler. Som regel er ikke slike fornyelser forbundet med særlige endringer, men det er også eksempler på at mindre endringer blir gjort med hensyn til lengden på vaktene.

Fagforbundet sentralt ha gjenpart av alle inngåtte tariffavtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Vi har gått igjennom alle avtaler som var tilgjengelige. Det store avviket mellom inngåtte avtaler og de vi har gjennomgått kan dels skyldes at ikke avtaler har blitt sendt inn fra kompetansesentrene, og dels skyldes arkivsystemene. Avtaler som eksempelvis arkiveres med kommunenavn og ikke blir spesifisert med at det gjelder avtale etter § 10-12(4), vil ikke komme fram når det søkes i arkivet. Vi mener likevel at vi har gått igjennom tilstrekkelig mange avtaler til at det tegner seg et bilde av hvilke typer arbeidstidsavtaler som inngås hyppigst.

Bare tre avtaler gjaldt turnuser med vakter under 13 timer, mens hele 48 avtaler gjaldt turnuser som inneholdt enkelte vakter mellom 13 og 16 timer. Av disse er en vanlig kombinasjon at det enkelte vakter jobbes sammenhengende i 16 timer på kveld og natt, der nattevakten er sovende, som dermed gir «passiv tid». En annen vanlig kombinasjon er dagvakter på 13–14 timer, særlig i forbindelse med helg. Ytterligere fem avtaler gjaldt turnuser med enkelte vakter i forbindelse med helg som er på mellom 16 og 20 timer, også her med deler av tiden som «passiv tid». Ti avtaler gjaldt døgnvakter, der typisk åtte til 13 timer er «passiv tid», og ytterligere åtte avtaler gjaldt i hovedsak slike døgnvakter, men gjerne med to døgn på vakt i enkelte helger. Endelig var det seks avtaler med turnuser som la opp til at arbeidstakerne var på jobb i flere døgn etter hverandre. For eksempel var det en turnus der man var på jobb i syv av 21 døgn (2–2,5 døgn sammenhengende), en turnus med syv døgn på vakt etterfulgt av syv døgn fri, mens de øvrige var turnuser der man jobbet i 2–4 døgn før arbeidstakerne fikk en lengre friperiode. Felles for alle turnusene med vakter som går over flere døgn er at deler av tiden er hvilende. Typisk er det gjerne ti timer hvile i løpet av et døgn, der minst seks timer skal være sammenhengende om natten. En forenklet oppsummering av de ulike avtalene som Fagforbundet sentralt har fått gjenpart av, er gjengitt i tabell 4.1. Vi gjør igjen oppmerksom på at dette ikke er en fullstendig oversikt over omfang og typer av arbeidsavtaler, ettersom de tilgjengelige avtalene i Fagforbundet sentralt sine arkiver bare utgjør en del av det totale avtaleomfanget.

De avtalene som Fagforbundet har inngått i Spekter-området, gjelder typisk døgnvakter eller vakter over flere døgn med ambulansepersonell. Disse diskuteres som nevnt mer inngående i avsnittet om avtaler i LO Stat – Spekter-området, ettersom disse avtalene skal endelig godkjennes av LO Stat. I KS-området gjelder de fleste avtalene arbeidstakere som jobber på ulike avlastningsboliger for barn, bofellesskap med psykisk utviklingshemmede eller som arbeider med personer med psykiske lidelser. De aller fleste avtalene gjelder også daglig drift. I intervjuene med kompetansesentrene er det bare unntaksvis nevnt situasjonsbestemte avtaler, som for eksempel at man jobber flere døgn i forbindelse med at man har med brukere på ferie eller utflukter. I gjennomgangen av de avtalene som Fagforbundet har fått gjenpart av, finner vi avtaler for turvirksomhet med brukere over flere døgn, men gjennomgangen bekrefter at nesten alle avtalene dreier seg om daglig drift. En av saksbehandlerne viser til at man som

Tabell 4.1 Ulike typer arbeidstidsavtaler om fravik fra arbeidsmiljøloven i hovedsak i KS-området/ Oslo kommune* 2006–2010**.

Ulike typer arbeidstidsavtale	Antall forskjellige avtaler	Kommentar
Daglig arbeidstid inntil 13 timer	3	Typisk dagvakter og nattevakter på 12 timer
Daglig arbeidstid mellom 13 og 16 timer	48	Typisk 16 timers vakt med kveld og natt, der natt er «passiv», eller dagvakter på 13-14 timer, særlig i forbindelse med helg
Daglig arbeidstid mellom 16 og 20 timer	5	Typisk kveld og natt i forbindelse med helg, der natt er «passiv»,
Døgnvakter	10	Typisk med 8–13 timer er «passiv» med blant annet sovende natt.
I hovedsak døgnvakter, men med åpning for vakt over 2 døgn enkelte helger	8	Typisk med 8–13 timer er «passiv» med blant annet sovende natt
Vakter som går over flere døgn	6	Typisk med 10 timer hvile i løpet av et døgn, der minst 6 timer er sammenhengende.
SUM	80	

Kilde: Fagforbundet

* Noen få avtaler i Spekter-området er inkludert i oversikten (gjelder avtaler vedrørende ambulanse).

** Avtaler for året 2010 til og med ni første måneder.

regel inngår avtaler når det er snakk om brukere/beboere som blir urolige av hyppige vaktbytter, mens det aldri er aktuelt å inngå avtale om lengre daglig arbeidstid når det kommer til sykehjem.

Det er ikke vanlig at de inngåtte tariffavtalene etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) medfører en særskilt økonomisk kompensasjon. Vi finner noen få eksempler på at arbeidstakerne blir kompensert med et lite årlig beløp, eller at de mottar full lønn selv om de ikke oppnår det nødvendige antall timer i løpet av året med den avtalte turnusen, men dette er bare svært unntaksvis. Noen av saksbehandlerne utelukker ikke at det ikke i noen tilfeller er gjort noen avtaler om økonomisk kompensasjon lokalt, uten at dette framgår av avtalen, men tviler på at dette er vanlig. De fleste av saksbehandlerne kjenner ikke til eksempler på avtaler som inneholder økonomisk kompensasjon for de ansatte. Mer vanlig er at det avtales at arbeidstaker skal ha et visst antall pauser, i noen tilfeller med tilgang på mat. I avtalene står der også gjerne at arbeidstakere som har jobber turnuser med fravik for arbeidstidsbestemmelsene, ikke har anledning til å jobbe overtid, samt at det skal være frivillig for den enkelte ansatte å delta i slike turnuser. Intervju med KS bekrefter at det ikke er vanlig at det stilles krav om økonomisk kompensasjon for å inngå tariffavtaler etter § 10-12 (4). En av våre informanter i KS sier

følgende: «Det er et lite fokus på økonomi og det handler ikke om mer penger til de ansatte i form av lønn.»⁶¹

4.3 Organisasjonenes retningslinjer

Fagforbundet fastsatte i 2006 sentrale retningslinjer for behandling av søknader om inngåelse av tariffavtale/arbeidstidsordninger etter de nye bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).⁶² Retningslinjene ble fastsatt gjennom et vedtak i arbeidsutvalget. I forkant ble det arrangert møter med LO Stat om utformingen av retningslinjene.

I henhold til retningslinjene skal søknader om utvidelse av arbeidstiden sendes til Fagforbundets kompetansesentre for behandling. Retningslinjene gir kriterier som skal følges ved behandlingen av søknader.

Retningslinjene påpeker at Fagforbundet er «restriktiv» til å inngå tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Retningslinjene har bestemmelser om gyldige begrunnelser for søknad, helse for de ansatte, kontroll og løpetid. Det er ingen retningslinjer knyttet til kompensasjon.

I retningslinjene heter det blant annet at søknader skal være begrunnet i «bedre kontinuitet, faglig tilnærming, samt kvalitetssikring av beboernes/brukernes behov for struktur, stabilitet og forutsigbarhet». Fagforbundet peker på at slike arbeidstidsordninger tidligere i hovedsak har vært brukt for helt spesielle brukere og behandlingstilbud. Kriteriene er i lys av dette knyttet opp til brukernes behov og kvaliteten på tjenestetilbudet.

Ved inngåelse av avtaler skal det legges «betydelig vekt» på hensynet til de ansattes helse og velferd. Det skal dessuten være frivillig å delta i ordningene. Dersom de arbeidsfrie periodene blir kortere enn arbeidsmiljølovens bestemmelser i § 10-8, skal arbeidstakerne ha mulighet til å hvile. Det skal i slike tilfeller være «kvalifiserte hvileperioder med eget rom å sove i, samt tilgang på mat». Retningslinjene slår fast at det ikke skal benyttes overtid. Dersom det blir nødvendig å benytte overtid, skal det søkes særskilt om dette.

Retningslinjene fasetter at det ved fornyelse skal foreligge en skriftlig evaluering med vurdering av arbeidstidsordningens belastning på arbeidstakerne. Avtaler kan inngås for ett år av gangen, og retningslinjene peker på at det bør være en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned knyttet til avtalen.

⁶¹ Intervju med KS 20.10.10.

⁶² Fagforbundet *Gjennomsnittsberegning av arbeidstid. Inngåelse av tariffavtale/arbeidstidsordninger etter aml § 10-12, 4. ledd*, Rundskriv nr. 10/06, 03.11.06.

Saksbehandlerne ved kompetansesentrene gir uttrykk for at retningslinjene følges opp i praksis. En saksbehandler uttrykte det slik:

For å bli godkjent må søknaden være i henhold til våre nedtegnede retningslinjer (...) Det viktigste kriteriet er at det skal være en faglig begrunnelse. (Rådgiver, kompetansesenter)

Vi kan registrere en bevisst holdning og vilje til å følge retningslinjene og prinsipper:

Vi vil (...) ikke komme til å godkjenne langturnus på sykehjem om vi får inn søknad om dette, blant annet fordi det er tungt arbeid med mye løft etc. (Rådgiver, kompetansesenter)

Flere av saksbehandlerne brukte også å sende retningslinjene til tillitsvalgte og til arbeidsgivere som ønsket å inngå avtale. I noen av henvendelsene fra arbeidsgivere om ønske om avtale henvises det til at de har oppgitt kriteriene for å inngå tariffavtale og begrunner sin henvendelse punktvis med utgangspunkt i Fagforbundets retningslinjer. Det finnes også eksempler der kompetansesenteret i sin godkjenning henviser til Fagforbundets retningslinjer:

«Fagforbundet er i utgangspunktet kritisk til at man skal gå lengre vakter enn det arbeidsmiljøloven gir anledning til. Som følge av dette er vi meget restriktive til inngåelse av tariffavtale etter arbeidsmiljølovens § 10 – 12, og det er derfor nedfelt noen prinsipper for inngåelse av slike avtaler.

1. Søknaden skal ha sin begrunnelse i bedre kontinuitet (faglig tilnærming samt kvalitetssikring av beboere/brukernes behov for struktur, stabilitet og forutsi-barhet)
2. Hver enkel søknad må vurderes, også med tanke på kvalitet på tjenesten til helt spesielle brukere
3. Avtalen skal være frivillig og... [inngås for] ett år av gangen. Den skal ha gjensidig oppsigelsesfrist på 1 måned.
4. Ved inngåelse av avtaler skal det legges betydelig vekt på hensynet til de ansattes helse og velferd. Ordningen skal være frivillig og akseptert av tillitsvalgte og verne-ombud.
5. Arbeidstaker skal ha kvalifiserte hvileperioder med eget rom å sove i samt tilgang til mat.
6. Ved søknad om fornyelse av avtalen stilles det krav om skriftlig evaluering. Det skal eventuelt komme frem hvilken belastning det har vært for arbeidet å gå i en slik ordning.

7. En skal også se på om sykefraværet har gått ned i denne perioden en har hatt en slik ordning.»

Flere av kompetansesentrene hadde en standardmal som ble brukt i de fleste tilfellene der de inngikk avtale med kommuner om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Ved ett kompetansesenter var denne malen utformet som en åpen fullmakt til å benytte turnuser med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden innenfor visse grenser:⁶³

- Gjennomsnittsberegning over seks uker med en gjennomsnittlig arbeidstid på 35,5 timer i uken.
- Turnusen kan inneholde vakter på inntil 13,5 timer.
- Ukentlig arbeidstid skal ikke overstige 54 timer.
- Minimum daglig fritid er 8 timer.

I tillegg til disse punktene inneholder malen punkter som sikrer at det er frivillig for arbeidstakere å tiltre avtalen, at ordningen evalueres før fornyelse, og en løpetid på ett år med mulighet for oppsigelse underveis.

Begrunnelse for avtalene: hensynet til brukerne

I alle intervjuene blir det framhevet at et sentralt kriterium for at det skal inngås avtaler om fravik fra arbeidstidsbestemmelsene, er hensynet til beboernes/brukernes behov for struktur, stabilitet og forutsigbarhet. Dette kravet finner vi også igjen i Fagforbundets retningslinjer for avgjørelse (se eget avsnitt). Det blir understreket at det ikke blir inngått avtaler om fravik til å jobbe utover arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid dersom det ikke er av hensyn til brukerne, selv om de ansatte skulle ønske dette. Samtidig presiseres det at der det ønskes avtale av faglige hensyn for å bedre tjenestetilbudet til bruker, vil dette så å si alltid føre til at det inngås tariffavtale så fremt de ansatte frivillig er med på dette.

Det er få søknader som har blitt avslått. Kommuner søker om dispensasjoner til boliger og enslige mindreårige fordi langvakter er bedre for brukerne. Vaktskifter midt på dagen skaper uro. Så «alle» søknader om 13-14 timers vakter midt på dagen sier vi ja til, spesielt hvis man kombinerer aktiv og passiv tid. (Rådgiver, kompetansesenter)

Vi skjønner at man vil ha samme person på jobb lenge, spesielt i helga. Så det gir vi stort sett dispensasjoner til. Så er det brukere som for eksempel autister som ikke

⁶³ Mal for protokoll, kompetansesenteret for Østlandet.

bør ha så mange vaktskifter. Hensyn til bruker er viktig. (Rådgiver, kompetansesenter)

Siden arbeidsgiverne blir gjort kjent med at avtalene må være begrunnet i hensynet til beboere/brukernes behov, er dette også den typiske begrunnelsen som blir benyttet når kommunene henvender seg til kompetansesentrene med forespørsel om avtaleinngåelse. Det vektlegges gjerne at lengre vakter gir ro og forutsigbarhet for bruker, og at færre vaktskifter skaper mindre stress for brukerne. I neste omgang vises det gjerne til at de ansatte ønsker å jobbe lengre vakter og mer komprimert for å få lengre friperioder eller jobbe færre helger. Noen viser i tillegg til at det med andre turnuser vil være lettere å tilby de ansatte fulltidsstillinger, eller at mer komprimert jobbing skal bidra til å redusere sykefraværet. Dette fordi det hevdes å være mindre belastende for de ansatte å jobbe turnuser med lengre friperioder og/eller færre helger.

4.4 Rutiner for saksbehandling i Fagforbundet

Rutinene for saksbehandling i Fagforbundet framgår delvis av rundskrivet som fastsetter retningslinjer for å godkjenne arbeidstidsavtaler etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4). Vi kan dele saksgangen inn i fire ledd:

1. Lokal behandling. Arbeidstidsordningene skal være drøftet lokalt med de tillitsvalgte. Det skal foreligge referat/protokoll fra drøftingene. Ordningene skal aksepteres av de tillitsvalgte og verneombud, og utkast til arbeidsplan skal vedlegges søknaden. Søknad sendes Fagforbundets kompetansesenter. Det er syv regionale kompetansesentre.
2. Sentral behandling. I Fagforbundet er den sentrale saksbehandlingen desentralisert til de syv regionale kompetansesentrene. Her er det en saksbehandler som gjennomgår søknaden, både med sikte på en vurdering av behovet i det enkelte tilfellet og for å se om ordningen det søkes om ligger innenfor de sentralt fastsatte retningslinjene. Dersom søknaden er innenfor kriteriene fattes det vedtak. For søknader i Spekter-området oversendes søknader til LO Stat. Dersom det foreligger mangler ved en søknad, går det melding tilbake til virksomheten som søker. Rettes forholdet opp, gjenopptas behandlingen. Saksbehandler diskuterer i noen tilfeller saker med kolleger eller søker råd hos Fagforbundet sentralt. I enkelte saker har saksbehandler også kontakt med tillitsvalgte i virksomheten som søker å inngå avtale.
3. Vedtak. Kompetansesentrene har fullmakt til å godkjenne søknader som gjelder KS-området. Det er saksbehandler som fatter endelig vedtak. Søknader som gjelder virksomheter i Spekter-området blir sendt til LO Stat for godkjenning.

Dette oppfattes som en formalitet etter at søknaden er behandlet i Fagforbundets kompetansesentre.⁶⁴

4. Etterbehandling. Det skal sendes kopi av søknader og protokoller til Fagforbundet sentralt. Avslag på søknader blir imidlertid ikke formidlet fra kompetansesentrene inn til Fagforbundet. Ved avslag gis det en kort begrunnelse som sendes virksomheten som har søkt.

Fagforbundet samarbeider forholdsvis tett med andre organisasjoner om spørsmål knyttet til slike saker, særlig med FO (Fellesorganisasjonen), som man søker å oppnå en felles holdning med. I tillegg blir det i noen tilfeller samarbeidet med Norsk Sykepleierforbund og Delta.

En restriktiv praksis

Selv om vi gjennom de siste årene kan observere en stor vekst i avtaleomfanget, understrekes det i intervjuene med kompetansesentrene og Fagforbundet sentralt at Fagforbundet ønsker å være restriktive til å avtale fravik fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.⁶⁵ Det vises typisk til at det er en grunn til at arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er som de er, og at det ikke er mulig for alle arbeidstakere å jobbe så lange vakter som det arbeidsgiver og enkelte arbeidstakere ønsker.

Arbeidsgiverne søker arbeidstidsordninger der arbeidstakerne kan jobbe opp mot 14-15 timer i døgnet. Hvile ligger inne der, men det er klart at så lange arbeidsvakter ikke er for alle. (Rådgiver, kompetansesenter)

Også i Fagforbundets retningslinjer for hvordan disse sakene skal behandles, påpekes det at forbundet er «restriktive» til å inngå tariffavtaler etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Likevel tilkjennegir flere av saksbehandlerne ved kompetansesentrene at de opplever press fra tillitsvalgte og medlemmer som ønsker å gå med på arbeidstidsordninger som krever fravik som ligger utenfor det som Fagforbundet sentralt ønsker å inngå avtale om.

De ansatte vil jo merkelig nok jobbe disse vaktene. Vi er opptatt av frivillighet for alle ansatte. Man må jo være i en spesiell livssituasjon for å jobbe på denne måten, med opp til 1–2 døgn i strekk. Vi råder medlemmene til å ikke inngå disse avtalene, men så kommer de likevel. Det er et press. (Rådgiver, kompetansesenter)

⁶⁴ Intervju med saksbehandler i et av Fagforbundets kompetansesenter.

⁶⁵ Intervju med Fagforbundet 16.09.10.

Gjengs er søknadene på mellom 13 og 16 timer daglig arbeidstid. Vi har forsøkt å være veldig restriktive og lagt inn strenge krav dersom man skal gå inn for så lange vakter. (Rådgiver, kompetansesenter)

Det var også noen saksbehandlere som ikke opplevde særlig press fra medlemmene på å inngå slike avtaler. I tillegg kjenner vi til et eksempel på at lokale tillitsvalgt og de ansatte følte seg presset av arbeidsgiver til å stille seg positive til arbeidstidsordninger som krever tariffavtale etter § 10-12 (4), samtidig som de ga signal til kompetansesenteret om at de ikke ønsket at avtale ble inngått. Likevel er det flere saksbehandlere som viser til at mange medlemmer er langt mer positive til slike arbeidstidsordninger enn det Fagforbundet har ønsket å være. Dette presset fra egne medlemmer oppleves som et dilemma. Særlig fordi man ønsker å verne om arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og ha arbeidstidsordninger som passer for arbeidstakere i ulike livssituasjoner, samtidig som man ønsker imøtekomme egne medlemmer og hensynet til brukerne av de tjenestene som medlemmene jobber i. En saksbehandler opplevde dette presset så sterkt at vedkommende noen ganger kunne ønske at beslutningen lå til en annen instans. Det er imidlertid ingen andre som har gitt uttrykk for et slikt syn.

Det er et press på oss fra lokale tillitsvalgte om at vi må godkjenne søknadene. Det er også et press fra medlemmene våre. Vi kommer mellom barken og veden. Av og til skulle jeg ønske at noen andre kan ta beslutningen, for eksempel Arbeidstilsynet. Jeg synes det er uheldig at det er Fagforbundet som skal godkjenne dette når de ansatte blir presset fra arbeidsgiver. (Rådgiver, kompetansesenter)

Et par saksbehandlere hadde i tillegg opplevd situasjoner der andre organisasjoner hadde inngått avtaler og med dette hadde gjort det vanskelig for Fagforbundet å si nei til å inngå avtale. Dette var likevel unntaket, siden man i slike spørsmål gjerne samarbeider med andre organisasjoner i virksomheter der slike er representert.

I intervjuene kommer det også fram at ikke alle arbeidstakerne presser på for arbeidstidsordninger som går utover arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Flere viser til at det gjerne er de unge og friske som ønsker dette, mens andre reserverer seg. Videre påpekes det gjerne at Fagforbundet har ansvaret for alle medlemmer i ulike livssituasjoner, og derfor bør strebe etter å ha arbeidstidsordninger som passer for andre enn bare medlemmer i enkelte livsfaser. Som én uttrykker det:

På mange måter er dette egoistisk og passer bare i faser av livet. Er en hensikt med disse vernebestemmelser. At folk skal jobbe 14 timer om dagen kan ikke gi god faglig utøvelse heller. Dersom du er ung, frisk og rask, så klarer du dette en periode. Det er verre om du er 50 år og skranter på helsa.» (Rådgiver, kompetansesenter)

Selv om Fagforbundets ønske om en restriktiv praksis ikke har medført særlig mange avslag, påpekes det gjerne overfor nye avtaleparter at forbundet har en restriktiv praksis

når det gjelder avtaler om fravik. I et svarbrev til en kommune der det ble inngått avtale heter det:

«Vi har nå behandlet deres søknad om dispensasjon fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Fagforbundet har i utgangspunktet en restriktiv holdning til å innvilge slike dispensasjoner da det over tid vil være med på å vanne ut bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Bestemmelsene er lagd for å beskytte arbeidstakerne og arbeidsmiljøet og dersom vi til stadighet fraviker bestemmelsene vil vi ha dårligere argumenter ved en senere revisjon av loven. Bakgrunnen for at vi kan anbefale at dere inngår en tariffavtale om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene i denne saken er hensynet til bruker samt at det ved vekten som det søkes om, kl 16.15-08.15, inneholder en så stor del av passiv tid. Den passive tiden er fra 22.00-07.00 (...)»

Et eksempel på en annen typisk formulering i svarbrev er:

«Fagforbundet er i utgangspunktet kritisk til at man skal gå lengre vakter enn det arbeidsmiljøloven gir anledning til. Som følge av dette er vi meget restriktive til inngåelse av tariffavtale etter arbeidsmiljølovens § 10 – 12, og det er derfor nedfelt noen prinsipper for inngåelse av slike avtaler (...)»

Selv om Fagforbundet prinsipielt ønsker å være restriktiv med å gå utover arbeidstidsbestemmelsene, betyr ikke det at det ikke blir gitt tillatelse til fravik fra andre arbeidstidsordninger. Dette illustreres både av omfanget av inngåtte avtaler som har økt, og nå er betydelig, men det kommer også til uttrykk i intervjuene. Følgende sitat oppsummerer en holdning som flere gir uttrykk for:

Jeg vil ikke si at vi er konservative, men vi er opptatt av at minstebestemmelsene i arbeidsmiljøloven skal vi ikke gi slipp på uten videre. Imidlertid vil det i noen tilfeller selvsagt være fornuftig å vurdere andre arbeidstidsordninger. (Rådgiver, kompetansesenter)

Selv om Fagforbundet legger til grunn en restriktiv praksis, kommer det fram gjennom intervjuer i KS at deres inntrykk er at arbeidsgiverne har et konstruktivt samarbeid med Fagforbundet. Representanter fra arbeidsgiversiden i KS uttrykte likevel at de mente det vil skape større forutsigbarhet dersom Arbeidstilsynet også kunne gi dispensasjoner. KS opplever at det er en utfordring for kommunene at dispensasjonene fra organisasjonene bare blir gitt for ett år eller mindre av gangen, og mange kommuner ønsker seg derfor et mer forutsigbart system.⁶⁶

⁶⁶ Intervju med KS 15.10.10 og 20.10.10.

Saksbehandlingstid

Vi har ikke en fullstendig oversikt over hvor lang tid det normalt tar før en arbeidsgiver sender søknad om å inngå tariffavtale etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4) til avtale blir inngått eller avslått. Vi har likevel indikasjoner på at dette varierer en del for den enkelte sak, og mellom kompetansesentrene. Mye synes å bero på hvor grundig prosessen i forkant av en søknad har vært og sakens kompleksitet. Dersom søknadene tilfredsstiller kravene etter Fagforbundets retningslinjer og inneholder nødvendig dokumentasjon og uttalelser, finner vi eksempler på at en søknad kan bli avklart innen en uke. Dersom kompetansesentrene må innhente mer informasjon før de kan behandle saken, forlenges denne prosessen. Et kompetansesenter viser til at det minst går en måned å behandle en søknad om fravik etter § 10-12 (4), dette fordi det gjerne skal samarbeides med andre forbund med medlemmer innenfor samme arbeidsområde. En annen saksbehandler anslår at det går omtrent en måned fra dialogen mellom partene starter før tariffavtale blir inngått. Fra søknaden formelt sendes fra arbeidsgiver, går det imidlertid kortere tid. En tredje anslår at det normalt tar rundt to uker fra de har mottatt en søknad til den er ferdig behandlet. Selv om saksbehandlingstiden synes å variere, vil det altså normalt ta mellom to til fire uke fra Fagforbundet mottar søknaden til vedtak er fattet.

Vedlegg 1

Tabell 4.2 Antall søknader totalt i Fagforbundet, fordelt på tariffområde og antall avslag. *

År	Søknad om avtale	KS/Oslo kommune	Spekter	Avslag
2005	1	1	0	0
2006	26	21	5	2
2007	26	20	6	2
2008	61	52	9	5
2009	84	77	7	7
2010	119	114	5	6
SUM	317	285	32	22

Kilde: Intervju med Fagforbundets syv kompetansesenter

* Tallene er stipulert basert på anslag fra Fagforbundets kompetansesentrene. For det enkelte år må tallene leses med varsomhet. Tall for 2010 gjelder første ni måneder.

5 Fellesforbundet

Dette kapittelet omhandler rotasjons- eller innarbeidingsordninger etter Verksteds-overenskomsten (Fellesforbundet/LO-Norsk Industri/NHO) og Fellesoverenskomsten for byggfag (Fellesforbundet/LO-BNL/NHO). Rotasjonsordninger med komprimerte arbeids- eller oppholdsperioder avbrutt av lengre friperioder er fullstendig dominerende som fravik innen privat vareproduksjon. Parallelt med at adgangen til å fravike arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser er bygget ut de siste 26 årene, har rotasjonsordninger økt i omfang. Fravik for organisasjoner med innstillingsrett er spesielt knyttet til å tariffavtale vesentlig lengre daglig og/eller ukentlig arbeidstid enn loven, samt å åpne for arbeid på det som ellers er arbeidsfrie dager.

5.1 Bakgrunn

Ved lovrevisjonen i 1984 åpnet arbeidsmiljøloven for at fagforening med innstillingsrett kunne tegne tariffavtale som fravek lovens bestemmelser om blant annet nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid (§ 45A) og grenser for den alminnelige arbeidstiden (§ 46 nr 10).⁶⁷ LOs sekretariat fattet 29. mai 1985 et restriktivt vedtak om at intet LO-forbund kunne inngå slike avtaler. Forbund som ønsket unntak fra dette, måtte søke sekretariatet i hvert enkelt tilfelle. Med andre ord la LO opp til at avtaleadgangen på sentralt nivå som hovedregel ikke skulle benyttes.

⁶⁷ Også før 1984 kunne rotasjons- eller innarbeidingsordninger avtales. Dette måtte i så fall skje lokalt og med utgangspunkt i lovbestemmelser om gjennomsnittsberegning som satte trangere rammer enn det fagforeninger med innstillingsrett senere kunne avtale. Arbeidsmiljøloven av 1977 hadde hjemmel om gjennomsnittsberegning etter avtale med tillitsvalgte i § 47. Utgangspunktet var 40 timers uke og 9 timers dag (alminnelig arbeidstid, lengde som i dag). Begrensningen for gjennomsnittsberegning var maksimalt 54 timer i den enkelte uke (målt over høyst ett år) og ikke ut over 10 timer noen enkelt dag. Direktoratet for arbeidstilsynet kunne også gi godkjenning, uten begrensninger for uke og dag. Arbeidervernloven av 1956 hadde opprinnelig ikke adgang til gjennomsnittsberegning ved avtale. Etter lovrevisjonen i 1958 kom det inn som § 23 nr 1, tredje ledd at det kunne avtales (individuelt eller med fagforening) til og med 51 timers uke så lenge arbeidstiden i en periode på høyst ett år ble maksimum 45 timer (alminnelig arbeidstid). Se ellers tabell 1.1 i kapittel 1, Ferdinand Rømcke og Odd Friberg (1959): *Arbeidervernlover med endringer ved lov av 28. november 1958* (Oslo: Olaf Nordlis Forlag) ss 85–88, Odd Friberg (1990): *Arbeidsmiljøloven* (Oslo: TANO) ss 297–304 og Kristen Andersen (1967): *Fra arbeidslivets rett* (Oslo: Tanum forlag) s 176..

I 1992 ønsket fem forbund innenfor anleggssektoren å inngå likelydende avtaler om (periodevis) utvidet arbeidstid i forhold til arbeidsmiljøloven § 45 nr. 10 (lengden av den alminnelige arbeidstiden). LO godtok dette, under forutsetning av at:

- avtalene kun blir gjort gjeldende for mobile arbeidsplasser innen anleggssektoren og hvor ansatte har nattkvarter utenfor hjemstedet (avtalen kan gjøres gjeldende også for andre hvis motsatt fører til forstyrrelser i produksjonen for arbeidsstokken som helhet)
- avtalene er avgrenset i tid og kun blir gjort gjeldende når det er nødvendig
- avtalene har klart definerte arbeids- og avspaseringsperioder og ikke overstiger 10,5 timer daglig arbeidstid
- det ikke arbeides overtid ut over det som etter loven er definert som nødvendig overtid for at produksjonen ikke skal lide
- det fastsettes en forpliktelse for partene om ikke å bruke Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang, da dette kan undergrave avtaleverket.⁶⁸

LOs vedtak markerte starten på mer omfattende forsøk med å regulere rotasjons- eller innarbeidingsordninger gjennom tariffavtaler og ensidige vedtak. I kapittelet følger vi denne utviklingen til og med 2010.

Begrepsbruk

Det er ikke enighet mellom tariffpartene om hva man skal kalle en arbeidstidsordning hvor intensive arbeids- eller oppholdsperioder blir avbrutt av lengre friperioder. Arbeidsgiversiden foretrekker uttrykket *rotasjonsordninger*. Ulike arbeidslag avløser hverandre eller roterer. Det enkelte arbeidslag roterer også, mellom oppholdsperiode og friperiode. Arbeidstakersiden foretrekker *innarbeidingsordninger*.

Begrepsbruken i tariffavtalene (jf senere) varierer. 12-9-bilaget av 1992/1996 benytter begge formuleringene én gang og om det enkelte arbeidslags rotasjon mellom 12 dager på og 9 dager av – altså om nøyaktig samme fenomen. Offshore-bilaget i begge tariffavtalene (som ikke behandles nærmere her) benytter formuleringene rotasjon og rotasjonsordning, men også formuleringer som «innarbeide/innarbeiding av ... tid/dager». Rammeavtalen av 2010 (jf nedenfor) benytter innarbeiding både i tittelen og flere andre steder, rotasjon benyttes også flere steder. Av og til brukes også helt andre begreper, som for eksempel *arbeidsplan* eller *arbeidstidsordning* som upresist synonym for ett eller begge uttrykkene.

⁶⁸ Ledelsesmøte 6. mars 1992.

Det er ingen grunn til å ta lett på den varierende begrepsbruken. Snarere uttrykker den grunnleggende forskjeller i tilnærmingen til disse arbeidstidsordningene. Arbeidsgiversiden tar naturlig nok utgangspunkt i det intensive behovet for arbeidskraft, og i logistikk-løsninger for flytting av arbeidskraft fra ett sted til et annet og tilbake igjen. Arbeidstakersiden er mindre opptatt av det driftsmessige, men mer av at arbeidsperiodene til reisende personell må kompenseres med tilstrekkelig lange friperioder. Når slike forskjeller i tilnærming ligger bak, får partene også ulike forhandlingsstrategier.

Rotasjons- eller innarbeidingsordninger er sjelden omtalt i juridisk litteratur, det samme gjelder dermed begrunnelsen for eller forståelsen av slike ordninger. I stedet er det adgangen til fravik og eventuelt adgangen til gjennomsnittsberegning som kommenteres. Et eksempel er Kristen Andersen, som kommenterer at lovendringen i 1958 vil kunne tilfredsstille «... mangeartede og sterke behov såvel hos arbeidstakerne som hos bedriftene, og at [lovendringen] derfor fra et menneskelig sosialt og produksjonsøkonomisk synspunkt er overordentlig betydningsfull.»⁶⁹ Her er begge parter syn ivarettatt, men dette var på et tidspunkt da slike arbeidstidsordninger sannsynligvis hadde svært lite omfang. I perioder hvor vi vet at rotasjons- eller innarbeidingsordninger har spilt en rolle, finner vi imidlertid også lite omtale og drøfting. Et eksempel er utredninger og lovforarbeider siden 1987.⁷⁰

Begrepsbruken har også kommet fram i tvister. I 2004 tok TBL (en av Norsk Industris forgjengere) opp Fellesforbundets brev til virksomhetene ved aksept av 12-9-rotasjon. I dette brevet het det blant annet at hellig- og høytidsdager som faller i en friperiode skal betales med helligdagsgodtgjørelse og avspaseres. TBL mente at slike dager ikke medfører tap av arbeidsfortjeneste, og at det ikke foreligger rett til kompensasjon. Ved bruk av 12-9-ordningen er dette den ordinære arbeidstiden, og den er kontinuerlig rullerende for å dekke opp driftstiden (som angitt i 12-9-bilaget). (Det følger av dette at TBL mener arbeidstaker får betalt for alle timer i arbeidsplanen når bevegelige helligdager faller i arbeidsperioden og arbeidstaker har fri. Slike dager regnes som arbeidsdager og medfører også full innarbeiding av tid.)⁷¹

TBLs syn var videre at det ikke skal betales helligdagsgodtgjøring når hellig- og høytidsdager faller i arbeidsperioden og det arbeides på disse dagene. Det skulle altså betales timelønn pluss tariffestet overtidstillegg, men ikke helligdagsgodtgjøring i tillegg til dette.⁷²

⁶⁹ Kristen Andersen (1967): *Fra arbeidslivets rett* (Oslo: Tanum forlag), s 181.

⁷⁰ Se for eksempel NOU 1987: 9 (Arbeidstidsreformer), NOU 1992: 20 (Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle), Ot.prp. nr. 50 (1993-94), NOU 2004: 5 (Arbeidslivslovutvalget) og Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). Se ellers tabell 1.1 i kapittel 1.

⁷¹ Fortolkning i parentes er tilføyd av forfatteren.

⁷² Fortolkning i siste setning er tilføyd av forfatteren.

Fellesforbundet tok som utgangspunkt at 12-9-ordningen er en innarbeidingsordning hvor lengre arbeidsdager og arbeid på lørdager bare innarbeider ordinære arbeidsdager hvor en normalt skulle arbeidet. Hellig- og høytidsdager som faller på ordinære arbeidsdager er derfor fridager med rett til helligdagsgodtgjøring. Arbeidstakere har derfor ingen plikt til å arbeide inn en bevegelig hellig- eller høytidsdag. Dette må de lokale partene ta hensyn til når de setter opp en arbeidsplan for innarbeiding av fridager og slike dager faller i avspaseringsperioden. Begge parter påberopte seg Verkstedsoverenskomsten bilag 11 (12-9-bilaget) og overenskomsten kapittel 5.⁷³

I dette kapittelet ønsker vi ikke å ta stilling til ulikheten i begrepsbruk. For å oppnå en viss grad av konsistens har vi stort sett brukt uttrykket *rotasjon* i den løpende teksten. For likevel å markere at arbeidstakersidens syn er kjent, er *innarbeidingsordning* brukt i figur- og tabelloverskriftene. Noen ganger er også formuleringen *innarbeidings- eller rotasjonsordning* brukt.

Tariffregulering

LOs vedtak fra 1992 åpnet opp for mer omfattende tariffregulering av fravik fra arbeidstidsreglene i loven. I tariffrevisjonen samme år ble en rammeavtale om arbeidstidsordning for store anlegg framforhandlet som bilag til Verkstedsoverenskomsten (heretter kalt 12-9-bilaget). Tilsvarende kom inn i Fellesoverenskomsten for byggfag i forbindelse med tariffrevisjonen i 1996. 12-9-bilaget regulerer bruken av 12-9-rotasjon med en daglig arbeidstid oppad begrenset til 10,5 timer pluss ½ times pause. I løpet av tre uker (21 dager) er arbeidstaker 12 dager på anlegget. Dette gir ti dager (fri søndag i arbeidsperioden) x 10,5 timer + oppstartsdag 7,5 timer = 112,5 timer / 3 = 37,5 timer i uka i gjennomsnitt. I 12-9-bilaget er det beskrevet et eksempel hvor det arbeides fra kl. 07.00–18.00 mandag–lørdag med fri og avspasering i ni dager. Deles arbeidsstyrken inn i tre lag, vil alltid to lag være i arbeid (bortsett fra søndager). I de mest intensive arbeidsukene gir dette 60 timers arbeidsuke (inkludert spisepause), noe som er klart utenfor lovens ordinære arbeidstidsgrenser.

Arbeidstidsordningen etter dette bilaget er så nært en kommer en forhåndsgodkjenning i tariffrelasjonene Fellesforbundet-Norsk Industri/BNL.⁷⁴ Hvis de formelle sidene finnes å være i orden, er innvilgelse mer en formalitet. Innenfor byggfagene sendes søknad til Byggenæringens Landsforening (BNL), som setter opp et forslag til protokoll, som så godkennes av Fellesforbundet. Innen industrien praktiseres ordningen slik at

⁷³ Protokoll fra forhandlingsmøte 24. august 2004 mellom Fellesforbundet og TBL.

⁷⁴ For syns skyld kan en langt klarere forhåndsgodkjenning i tariffavtalen Landbaser (mellom Industri Energi/LO og Oljeindustriens Landsforening/NHO) nevnes. Her heter det i § 13: Sendes arbeidstakeren så langt bort at overnatting utenfor hjemmet er nødvendig, skal arbeidsplaner/skiftordninger som hovedregel baseres på 12 dager arbeid etterfulgt av 16 dager fri. Nærmere regulering, tilpasninger i forhold til den aktuelle arbeidsplass og betingelser for øvrig avtales lokalt.

søknader går direkte til Fellesforbundet. Det er ikke forsøkt å kartlegge utbredelsen av ordningen da den kom, i dag er imidlertid ordningen lite brukt. Det rapporteres om 30–40 saker i året, med en klar overrepresentasjon fra byggfagene.⁷⁵ For bare fem år siden var omfanget rundt eller i overkant av 100 saker årlig. Den lave etterspørselen i dag skyldes i hovedsak to forhold: Dels ønsker bedriftene og arbeidstakerne arbeids- tidsordninger som går ut over 10,5 timers daglig arbeidstid, og dels ønsker de andre rotasjoner.⁷⁶ Det er ordninger som går ut over 10,5 timer daglig som er gjenstand for drøfting i resten av dette kapittelet. Et eksempel på en slik rotasjonsordning er gjengitt i figur 5.1. Denne ordningen er også 12-9, men såkalt «avvikende» fordi den har mer enn 10,5 timer daglig arbeid. Ordningen innebærer ½ times betalt pause, og ½ times ubetalt pause. Med 11 timer daglig arbeidet tid gir dette 11,5 timer betalt tid og 12 timer inkludert begge pausene. Første og siste dag er kortere, og kan være reisedager.

LO ga med 1992-vedtaket fra seg styringen over rotasjoner med til og med 10,5 timer daglig arbeidstid. Dette ble overlatt til de enkelte forbundene. Rotasjoner ut over 10,5 timer daglig arbeidstid har imidlertid LO beholdt kontrollen over. Det betyr at uansett hvilken behandling forbundet selv har av en rotasjon, så har LO siste og godkjennende ord. Denne sterke sentralismen er uttrykk for et ønske om å unngå «smitte» fra store anlegg med betydelig reisende personell til stasjonær virksomhet med arbeid på vanlig dagtid. Som det framgår av LOs vedtak fra 1992, har LO hele tiden møtt på utfordringer, ikke minst fra stasjonært ansatte som selv ønsker «Nordsjø-skift», med lange komprimerte friordninger. LO ønsker ikke å gi etter for slike ønsker. LO har også støtte for dette fra NHO.⁷⁷

LO praktiserer en daglig arbeidstid på 12 timer inkludert pauser som maksimum. NHO mener at den klare hovedregelen skal være maksimal daglig arbeidstid på 12 timer inkludert pauser, og 12 timer som maksimum er nå tatt inn i Rammeavtalen framforhandlet i 2010 (jf nedenfor). LO kunne tidligere godkjenne 12,5 timer, hvorav 0,5 timer var ubetalt pause. Rammen for daglig arbeidstid er til diskusjon i LO. Det søkes ofte om nattarbeid, og dette behandles skjønnsmessig av LO (og forbundene). Det antas at mange virksomheter også søker om nattarbeid for å være gardert, uten at godkjenningen utnyttes i praksis. LOs behandling ligger formelt til sekretariatet, men er delegert til administrasjonsmøtet og deretter til forhandlingsavdelingen. Hvis en søknad fra en bedrift blir anbefalt av et forbund og godtatt av LO, er det ikke en tariffavtale i vanlig forstand som inngås. Prosessen består i en rekke brev med vedlegg, hvorav det siste, som går fra LO til bedriften (via forbundet), stiller opp en rekke forutsetninger for godkjenningen. Det er i så fall brevene og disse forutsetningene man kan tviste på. Det heter også i LOs brev at brudd på forutsetningene for godkjenning

⁷⁵ Intervju BNL 25.10.2010, Norsk Industri 29.10.2010, Fellesforbundet 2.11.2010.

⁷⁶ Jf Dag Olberg (2010): *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter* (Oslo: Fafo), s 25f.

⁷⁷ Intervju LO 16.9.2010, NHO 13.10.2010.

Figur 5.1 Innarbeidingsordningen «avvikende 12-9»

		Søndag	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Betalt tid
Uke 1 – dag		Fri	1500–1900	0700–1900	0700–1900	0700–1900	0700–1900	0700–1800	
	Antall timer inkl. pause		4,00	12,00	12,00	12,00	12,00	11,00	
	Pause ubetalt		0	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	
	Antall timer eks. ubetalt pause (dvs. betalt tid)		4,00	11,50	11,50	11,50	11,50	10,50	60,50
	Pause betalt		0	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	
	Arbeidet tid		4,00	11,00	11,00	11,00	11,00	10,00	
Uke 2 – dag		Fri	0700–1900	0700–1900	0700–1900	0700–1900	0700 – 1330	Fri	
	Antall timer inkl. pause		12,00	12,00	12,00	12,00	6,50		
	Pause ubetalt		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50		
	Antall timer eks. ubetalt pause (dvs. betalt tid)		11,50	11,50	11,50	11,50	6,00		52,00
	Pause betalt		0,50	0,50	0,50	0,50			
	Arbeidet tid		11,00	11,00	11,00	11,00	6,00		
Uke 3 – Avspasering		Fri	Avspasering	Avspasering	Avspasering	Avspasering	Avspasering	Avspasering	0
	Sum timer/gjennomsnitt per uke								112,5/37,5

medfører at godkjenningen kan sies opp av forbundet med 14 dagers varsel. Slik oppsigelse er svært sjelden.⁷⁸ Den nye Rammeavtalen (2010) har ellers som formål å rydde opp i det formelle avtale- og partsforholdet.

Forbundsavtalen

I LO har videre de seks forbundene som har mest rotasjonsordninger inngått en avtale – Forbundsavtalen – hvor krav til søknader og rotasjoner er standardisert og formulert. Forbundsavtalen ble først inngått i 1996, men er revidert med ujevne mellomrom siden. Inntil november 2006 inneholdt avtalen 12-9-rotasjon (som ikke trenger godkjenning fra LO), 12-16-rotasjon og offshorerotasjon (14-21-14-28 alternativt 2-3-2-4, begge over 11 uker).⁷⁹ Allerede i 2004 godkjente sekretariatet som prøveordning en 14-21-rotasjon for petroleumsanlegget på Melkøya, og tilsvarende for Ormen Lange i september 2005. LO var opprinnelig skeptisk til 14-21 som rotasjons- eller innarbeidingsordning, men etter en evaluering av ordningen på disse anleggene hvor også hensynet til HMS inngikk, ble 14-21 tatt med i Forbundsavtalen våren 2007.⁸⁰ Mens prøveordningene foregikk med basis i 35,5 timers uke (og bruk av 20 feriedager for å få rotasjonen til å «gå opp»), ble det stilt som krav at gjennomsnittlig arbeidstid skulle være 33,6 timer i uka.⁸¹ Dette kravet vakte motstand på arbeidsgiversiden, og 9. januar 2009 kom Arbeidsretten (dom i sak 21/2008) til at et ubetinget krav om 33,6 timer i uka var tariffstridig.

Det er i dag usikkert om Forbundsavtalen består, eller om den ble «sprengt» i og med Arbeidsrettens dom. Det at avslag fra Fellesforbundet i dag ofte begrunnes med henvisning til Rammeavtalen (jf nedenfor) og ikke som før med Forbundsavtalen, kan tyde på det siste. Samtidig rapporteres det om at LO og forbundene ønsker å utarbeide en ny Forbundsavtale. Det er med andre ord fremdeles etterspørsel etter den primære funksjonen med Forbundsavtalen, nemlig felles opptreden fra forbundene (og LO).

⁷⁸ Intervju Fellesforbundet 8.10.2010.

⁷⁹ Offshorerotasjon er i tillegg til Forbundsavtalen regulert i Offshore-bilaget i både VO og FOB. Et utgangspunkt for forståelse er forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (FOR-2010-0212-158, rammeforskriften). Her heter det i § 42 at oppholdsperioden ikke skal overstige 14 dager. Ukentlig arbeidstid er 36 timer i gjennomsnitt i løpet av en periode på høyst ett år, og daglig arbeidstid skal ikke overstige 12 timer i døgnet. Tariffavtalene har 33,6 timer i uka i gjennomsnitt over et tidsrom på høyst 12 måneder og daglig arbeidstid skal ikke overstige 12 timer i døgnet. Normal rotasjon er tariffavtalt til 14-21-14-28 (2-3-2-4 i uker), der hvor de lokale partene mener det er hensiktsmessig kan det avtales 14-28 (2-4, jf Tariffavtale for arbeid offshore i VO pkt 3.2, Offshoreavtale for byggefagene i FOB samme sted). Offshorearbeid er så spesielt at det ikke er gjort forsøk på å kartlegge bruk av innstillingsretten (jf rammeforskriften § 37) som del av prosjektet.

⁸⁰ Sakforelegg fra forhandlingsavdelingen til administrasjonen, 14.2.2007.

⁸¹ Intervju Norsk Industri 28.10.2010.

I tillegg til Forbundsavtalen og føringer fra LO har Fellesforbundet også egne «Prosedyrer og retningslinjer for søknader og avtaler om arbeidstidsordninger, iht. AML § 10-12, 4. ledd». Disse tilfører først og fremst prosedyrekrav. Det heter likevel at ferie ikke skal brukes for å få rotasjonsordningen til å «gå opp». Dette er et substansielt krav, som ikke har tilsvarende støtte på arbeidsgiversiden. Med inngåelsen av «Rammeavtale for innarbeidingsordninger på land med daglig arbeidstid ut over 10,5 timer med/uten søndagsarbeid» som del av Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag i tariffrevisjonen 2010, ble mange av disse prosedyrekravene overflødige (eventuelt: dobbeltregulert). Så lenge prosedyrekravene overholdes, er det i dag praktisk talt ingen søknader som avslås. Samtidig tegner det seg et bilde – i det minste for utenforstående – av at prosedyrene rundt og kravene til rotasjonsordningene etter hvert kan ha blitt overregulert. Overregulering kan imidlertid også gi rom for taktiske vurderinger og manøvreringer, og av slike grunner være ønsket.

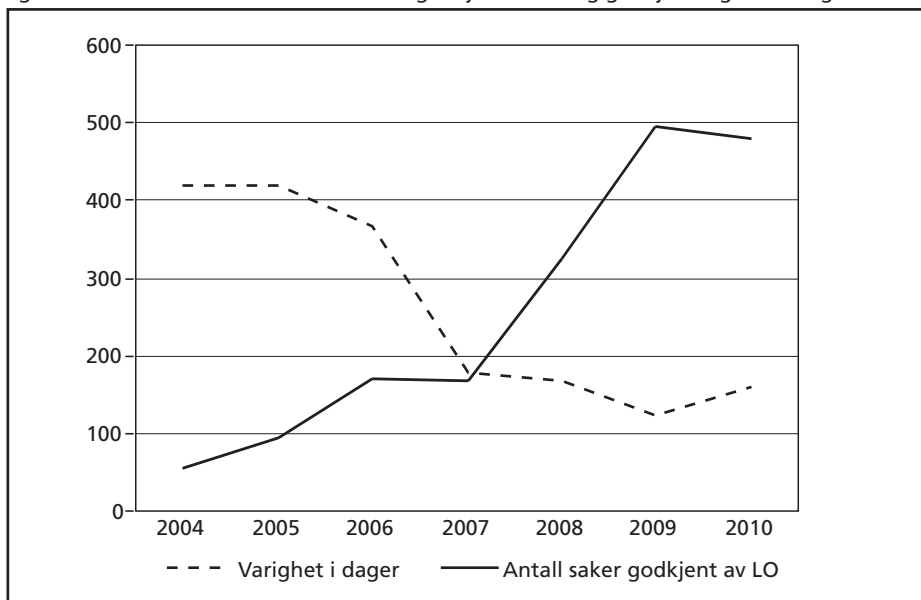
5.2 Omfang og varighet

På store anlegg begrunnes arbeidstidsordninger som fraviker loven i at arbeidstakerne må reise langt og ha nattkvarter utenfor hjemmet. Rasjonell utbygging av slike anlegg tilsier intensitet, og aktivitet ut over vanlig dagdrift. I forbindelse med utbyggingen av petroleumsanlegg har antall arbeidstakere i rotasjon vært spesielt høyt. I perioden 2004–2010 gjelder dette for eksempel utbygging av Melkøya, Ormen Lange og Mongstad. Da utbyggingen av Ormen Lange og Melkøya var på topp i 2006, var over 11 500 arbeidstakere i rotasjon på disse anleggene.⁸² Arbeidstidsordningene medførte krevende logistikk, men også muligheter for besparelser med hensyn til innkvartering og reiseutgifter. I den grad slike besparelser oppnås (for eksempel i forhold til «gamle» 12-9), mener arbeidstakersiden at reisende personell bør få tilsvarende bedre vilkår.

Behovet for rotasjonsordning framkommer i den lokale protokollen og/eller i bedriftens søknad, og er som regel knyttet til at store anlegg betinger reisende personell med til dels betydelig reiseavstand og med nattkvarter utenfor hjemmet. Søknaden sendes så Fellesforbundet, som avslår eller anbefaler godkjenning overfor LO. I figur 5.2 er antall saker fra Fellesforbundet godkjent av LO samt godkjenningenes gjennomsnittlige varighet angitt for perioden 2004–2010. Datagrunnlaget er lister over godkjenninger fra LO.

⁸² Nils Askeland: Erfaringer med 14-21 sett fra arbeidsgiversiden (Aker Kværner Stord 5. desember 2006).

Figur 5.2 Antall saker fra Fellesforbundet godkjent av LO og godkjenningenes varighet*



* Dato for godkjenning og godkjenningenes utløp er kodet for de sakene som har tilstrekkelig opplysninger om dette. Antallet utgjør ca. 5/6 av det totale antall saker.

Fellesforbundet har hatt en jevn stigning i antall saker godkjent av LO (jf figur 5.2), fra rundt 50 i 2004 til oppunder 500 i 2009 og 2010.⁸³ Varigheten på godkjenningene er målt fra godkjenning er gitt til utløpet av godkjenningen (begge satt av LO, men oppstart finner ofte sted så fort godkjenning er gitt eller også før det). Varigheten har falt i perioden, fra i gjennomsnitt godt over et år til rundt 150 dager de siste årene.⁸⁴ Varigheten på godkjente saker bestemmes i første omgang av hva det er søkt om. Den sterke nedgangen i varighet skyldes også at det var flere lange prosjekter med lang godkjent varighet de første årene, blant annet flere av petroleumsanleggene (jf tabell 5.2).⁸⁵ Etter hvert ble det flere underentreprenører, det samme gjaldt bruken av innleid arbeidskraft.

Spesielt i 2008 og 2009 kan en tenke seg at varigheten ble påvirket av striden om 14-21-rotasjonen, og at godkjenning ofte bare ble gitt ut året (særlig 2008) eller prolongert for et kortere tidsrom (særlig etter Arbeidsrettens dom 9. januar 2009 i sak 21/2008). Den korte varigheten i 2007 og 2010 antyder likevel at striden om

⁸³ Tall for 2010 er framkommet ved å gange antallet per 30. september med 12/9. Beregningsmåten medfører usikkerhet, for eksempel gir to ganger beholdningen per 30. juni et vesentlig lavere tall.

⁸⁴ I 2005 ble mange søknader innvilget med godkjenning fram til prosjektets ferdigstilling enten våren eller sommeren 2006 (Ormen Lange og Melkøya). Disse er kodet med en gjennomsnittlig sluttdato på 30. april og 31. juli 2007.

⁸⁵ Intervju Fellesforbundet 6.10.2010.

14-21-ordningen ikke kan ha hatt stor innvirkning på varigheten slik den er målt her. Noe av forklaringen kan ligge i utfasingen av 14-21-rotasjonene med 33,6 timer i uka, og Fellesforbundets forenklete behandlinger av søknader om dette.⁸⁶ Denne spesielle behandlingen av 14-21-sakene fanges ikke opp i vårt datamateriale. Uansett er nok den viktigste faktoren bak varigheten i hele perioden hva bedriftene har søkt om, samt LOs rutiner med i utgangspunktet å godkjenne ut året eller for ett år av gangen.

Avslag på søknader gis i all hovedsak av Fellesforbundet. Her er data ikke komplett. I den databasen forbundet benytter, er avslag kodet som «Avslag» kun i 2009 og 2010. Det betyr at før dette må søk etter avslag gjøres manuelt i et stort antall utgående saker fra forbundet. For å begrense kostnadene ved datainnsamlingen er slikt søk kun gjort for 2005 og 2006. Avslagene for 2005, 2006, 2009 og 2010 er gjengitt i tabell 5.1. De eneste sakene som ikke er med i tabell 5.1, er avslag fra LO i saker hvor det foreligger anbefaling fra forbundet. Som vi skal se under, er dette et svært lavt antall, som vi i denne sammenhengen kan se bort fra. Av tabell 5.1 kan en se at andelen avslag ligger på rundt 10 prosent i 2005 og 2006. Den lille økningen har basis i så få avslag at den ikke kan vektlegges. Derfor kan man heller ikke si at det er noen vekst som i tid sammenfaller med overgangen til ny lov (jf kapittel 1).

I 2009 og 2010 er andelen avslag noe høyere, 16–18 prosent av søknadsmassen avslås av Fellesforbundet. På dette tidspunktet er antallet saker og avslag mer betydelig, likevel ses altså først og fremst stabilitet. Dette kan tyde på forutsigbare rutiner og kriterier, men det kan også være mer tilfeldig. Tar vi hensyn til andre gangs behandling og godkjenning (jf figur 5.3), blir andelen avslag i 2009 bare 11,3 prosent. Vi har imidlertid ikke tall for andre gangs behandling i de øvrige årene. Stabiliteten i andel avslag stemmer ikke helt overens med uroen rundt 14-21-ordningen i 2009.⁸⁷ Tre faktorer kan imidlertid ha spilt en rolle. For det første at lokale tillitsvalgte skal ha blitt oppfordret til å ikke skrive under protokoller hvor 14-21-rotasjon gikk på 35,5 timers uke, dermed kom heller ikke sakene til behandling. For det andre at bedrifter ikke søkte fordi de regnet med avslag uansett. Og for det tredje at NHO oppfordret bedriftene til ikke å inngå avtaler om 14-21-rotasjon med 33,6 timer i uka.⁸⁸

⁸⁶ Jf Dag Olberg (2010): *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter* (Oslo: Fafo), s 49.

⁸⁷ En kunne tenkt seg at det også ble gitt muntlige avslag i 2009 (og 2008). Forbundet opplyser imidlertid at all korrespondanse skjedde og skjer skriftlig (intervju Fellesforbundet 4.11.2010).

⁸⁸ Det heter bl.a. i NHOs brev av 21.12.2007 til landsforeningene og reisebedriftene at «Bedrifter som av forskjellige grunner anser seg tvunget til å godkjenne rotasjoner med 33,6 timer per uke, bes kontakte sin respektive landsforening før avtale inngås.» Av alternativer til slike rotasjoner ble det nevnt dagtid (med fare for forsinkelser på anleggene) og gjennomsnittsberegning etter arbeidsmiljøloven § 10-5 (2).

Tabell 5.1 Antall og andel avslag*

	Avslag av Fellesforbundet	Godkjenninger av LO	Sum	Andel avslag
2004		54		
2005	10	95	105	9,5
2006	24	169	193	12,4
2007		167		
2008		326		
2009	95	494	589	16,1
2010	104	479	583	17,8

*Tall for 2010 er usikre, og har framkommet ved å gange antallet per 30. september med 12/9. Det kan ellers nevnes at noen få avslag på rotasjoner etter det «gamle» 12-9-bilaget kan ha blitt telt med i 2009 og 2010. Ved å interpolere data for tidligere år kan dette dreie seg om anslagsvis 4 saker i 2009 og 6 saker i 2010. Med en tilsvarende reduksjon i antall avslag i tabell 5.1, blir andelen avslag 15,4 prosent i 2009 og 17 i 2010.

5.3 Saksbehandling

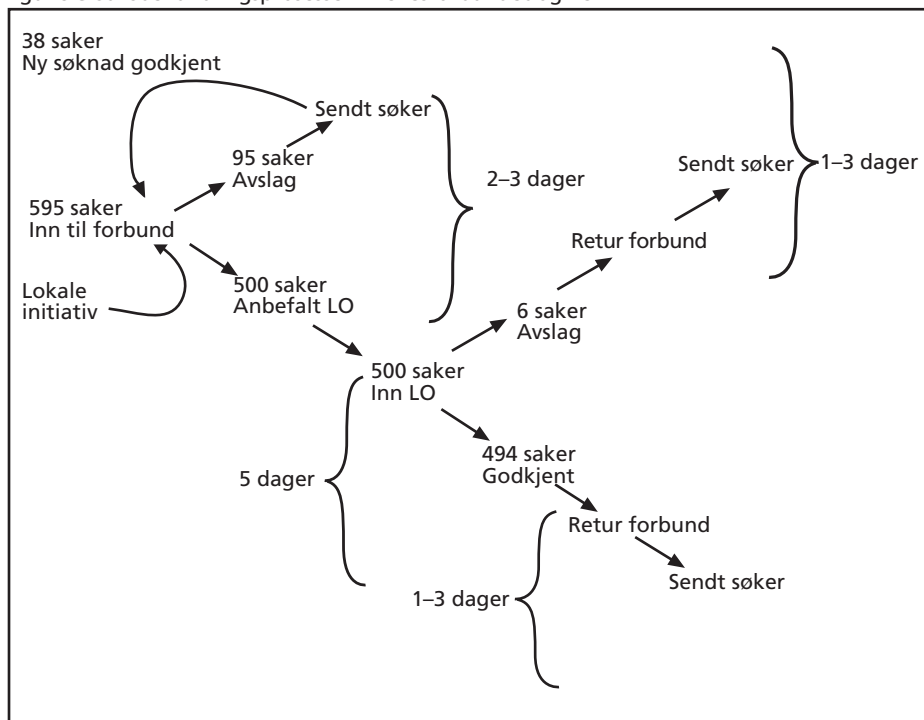
Ved å ha kjennskap til antall saker i de ulike fasene av saksbehandlingen, kan vi gi et bilde av selve saksbehandlingsstrømmen. Dette er forsøkt gjort for Fellesforbundet/LO for 2009, som er det året vi har best data for. I figur 5.3 kommer et samlet antall saker på 595 inn til forbundet. Vi vet ikke om dette tallet er lavt eller høyt, men det er høyere enn tidligere år, og på nivå med antall saker for 2010. Fellesforbundet avslår 95 av disse sakene, av disse igjen så søker 38 på ny og får sine saker anbefalt og godkjent. Det kan med god grunn hevdes at de 38 sakene burde vært dobbelttelt i forhold til innkomne saker. Det avgjørende argumentet *mot* er at vi kun kjenner tallet for 2009. $595 - 95 = 500$ saker går fra Fellesforbundet til LO med anbefaling om godkjenning. LO avslår seks av disse, mens 494 saker godkjennes. Alle 500 sakene sendes så i retur til forbundet, som returnerer dem til søker (LOs brev sendes videre). Så mye som mulig av saksgangen foregår per e-post, eventuelt med skriftlig korrespondanse som støtte.

Anslag for behandlingstiden i hvert ledd er angitt i figuren. En søker kan for eksempel få avslag i løpet av to–tre dager. Den samlede saksbehandlingstiden for godkjenninger vil ligge mellom 10 og 15 dager, inkludert helger og liknende er kanskje 15–20 dager et mer realistisk anslag. Når en tenker på at nesten 600 saker skal behandles på denne måten, synes behandlingsprosessen og behandlingstiden å være effektiv. Dette synspunktet deles av arbeidsgiversiden.⁸⁹

Det er allerede nevnt at de store petroleumsanleggene har hatt stor betydning for søkermassen og for valg av rotasjon. Disse anleggene legger også i dag beslag på en betydelig andel av søknadene. I tabell 5.2 er det tatt med de syv petroleumsanleggene som i 2004 ble omfattet av det første vedtaket om allmenngjøring av tariffavtaler i

⁸⁹ Intervju NHO 13.10.2010, Fellesforbundet 16.10.2010.

Figur 5.3 Saksbehandlingsprosessen i Fellesforbundet og LO



Norge, og dermed også den første allmenngjøringsforskriften (<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20081006-1123.html>).⁹⁰

Disse syv anleggenes andel av alle godkjenninger er svært høy fram til og med 2007, og ville nok vært enda høyere hvis en hadde målt andelen sysselsatte blant de som går i godkjente rotasjoner. Samtidig kommer andre landanlegg og verft som Gjøa, Hanøytangen, Stord og Ågotnes inn mot slutten av perioden og tar sin del av rotasjonene. Regner en slike anlegg inn, vil store landanlegg stå for 80–90 prosent av godkjenningene i hele perioden. Tabellen antyder også hvor viktig det kan være for en hovedentreprenør å få alle ansatte hos underentreprenører til å gå samme (eller en særskilt) rotasjon. Felles rotasjon kan også være viktig av HMS-hensyn, ved at det blir enklere å holde oversikt over og koordinere arbeidet samt forebygge ulykker. Ikke uventet er også entreprenører på de store anleggene overrepresentert blant de som søker og får sin rotasjon anbefalt ved fornyet behandling i Fellesforbundet.

⁹⁰ Se ellers Kristin Alsos og Anne Mette Ødegård (2007): *Sikrer Norges framtid på minstelønn. Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanlegg på land* (Oslo: Fafo).

Tabell 5.2 Antall godkjente innarbeidingsordninger på store petroleumsanlegg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kollsnes		7	3	15	19	11
Kårstø			1	4	22	49
Melkøya	33	26	64	65	54	103
Mongstad	9				33	46
Ormen Lange (Nyhamna)		48	86	46	8	
Sture (Øygarden)					4	3
Tjelbergodden	6			16	2	
Sum	48	81	154	146	142	212
Samlet antall godkjenninger	54	95	169	167	326	494
Andel av alle godkjenninger	88,9	85,3	91,1	87,4	43,6	42,9

5.4 Avslag på søknader

For 2009 har vi hatt tilgang til selve avslagene gitt av Fellesforbundet. De varierer fra et svært kortfattet brev til mer inngående bemerkninger om hva som må gjøres for at søknaden kan godkjennes. 2009 var i denne sammenhengen et spesielt år, siden Arbeidsrettens dom av 9. januar innledet en fase med mistenksomhet og lite smidighet mellom tariffpartene. Forbundsavtalen ble praktisert strengt, slik at selv små avvik kunne medføre avslag.⁹¹ Godkjenninger ble gitt med kort varighet eller prolongert for et begrenset tidsrom, og avslagene ble gjerne summarisk begrunnet. En sammenfatning av avslagene er gjengitt i figur 5.4.

Som nevnt var de mer summariske avslagene ganske hyppige i 2009, men det var vanlig at Forbundsavtalen og Fellesforbundets retningslinjer ble lagt ved slike avslag (og/eller det ble vist til www.fellesforbundet.no og linken Arbeidstidsordninger – som er borte i dag). Vi vet ikke hvor mange avslag som grunnet i striden om 14-21-ordningen, bare at det var et vesentlig antall (men sannsynligvis færre enn i 2008). Hvis vi ser bort fra striden om 14-21-ordningen (som formelt ble avsluttet ved Arbeidsrettens dom 9. januar 2009 men som likevel preget deler av 2009), har nok mange av de summariske avslagene likhetstrekk med de øvrige. Av forhold som ikke er uvanlige, er mangler ved

⁹¹ Jf Dag Olberg (2010): *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter* (Oslo: Fafo), s 46.

Figur 5.4 Kategorisering av avslag fra Fellesforbundet, 2009

Hyppig:

- Mangelfullt i forhold til Forbundsavtalen (summarisk avslag)

Ikke uvanlige:

- Mangelfull protokoll, mangler for eksempel signatur fra lokal tillitsvalgt
- Arbeidsplan for rotasjon går ikke opp i samlet angitt arbeidstid (for eksempel implisitt bruk av ferie i 14-14-rotasjon)
- Rotasjon ikke forenlig med HMS (for eksempel 28-14-rotasjon, tilsvarende 4 uker på og 2 av)
- 15-20-rotasjon (kun godkjent for Melkøya i 2009)
- 12-16-rotasjon eller 14-21 med 33,6 timer i uka (skal etter Arbeidsrettens dom være 35,5 timer i uka)

Forekommer:

- Bedrift mangler tariffavtale
- Søkt om feil arbeidsplan (for eksempel rotasjon i stedet for skift)
- Uklarheter om nattarbeid
- Søknad om forlengelse men i realiteten ny rotasjonsordning
- Søknad innsendt for sent/etter avsluttet arbeid
- Rotasjon innebærer diskriminering av utenlandske arbeidstakere i forhold til norske
- Mangelfull plan for evaluering av HMS (ved søknader om godkjenninger med lang varighet)
- Manglende avklaring/oppfyllelse av helgedagsarbeid, reise og pauser

den lokale protokollen. Arbeidsplaner for innarbeidingsordninger hvor rotasjon ikke «går opp» i samlet arbeidstid, er ikke uvanlig årsak til avslag. Visse rotasjoner anses som uforenlige med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Dette gjelder blant annet 28–14 (fire uker på og to av), som har for lang oppholdsperiode og for kort restitusjonsperiode. Søknader om 15-20-rotasjon ble i 2009 bare godkjent for Melkøya, andre søkere

fikk avslag. Søknader om rotasjon på dag med 33,6 timer i uka ble avslått med basis i Arbeidsrettens dom og NHOs avslag på et fåtall prøvesaker i etterkant av dommen.

Det at bedriften ikke er tariffbundet, forekommer som grunn for avslag. Det stilles derimot ikke krav om at den lokale organisasjonsgraden skal være høy, det er tilstrekkelig at bedriften er tariffbundet og at den tillitsvalgte gjenfinnes i Fellesforbundets register. Hvis organisasjonsgraden er lav, kan imidlertid bedriften få vanskeligheter med å sette godkjenningen ut i praksis. Arbeidsmiljøloven § 10-12 (5) setter et strengere krav til oppslutningen om en tariffavtale for at den skal være ufravikelig for utenforstående enn det som følger av arbeidstvistloven § 6 nr 3. Mens ufravikelighet etter arbeidstvistloven først og fremst forutsetter at det finnes en tariffavtale, krever arbeidsmiljøloven at tariffavtalen dekker minst flertallet av arbeidstakerne for å kunne gjøres gjeldende for alle.

Kravet om at en bedrift i utgangspunktet må være bundet av tariffavtale for å kunne inngå rotasjonsavtale med Fellesforbundet/LO, ser ikke ut til å være noen forutsetning etter arbeidsmiljøloven. § 10-12 (4) baserer seg ikke på noe etablert tariffforhold, men det etableres et slikt forhold når arbeidstidsavtale inngås. Kravet har imidlertid ikke møtt innvendinger fra arbeidsgiversiden.

Andre begrunnelser som forekommer, er at det er søkt om feil arbeidsplan eller at søknad er sendt (alt) for sent. I det sistnevnte tilfellet mener forbundet at det skal betales som for overtid der hvor ukentlig arbeidstid overstiger 35,5 timer i uka. Tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere ønskes inn på for eksempel 28-14 mens norske arbeidstakere går på mer fordelaktige ordninger, anses som diskriminering og avslås. Dette skjer uavhengig av om utenlandske arbeidstakere ønsker ordninger med svært lange oppholdsperioder. Synspunktet har støtte på arbeidsgiversiden.⁹² Søknader om rotasjoner med lang varighet må ha en plan for evaluering av HMS, mens alle søknader må ha avklart spisepauser og dekking av reisekostnader, spesielt i forbindelse med hellig- og høytidsdager. Uklarheter om nattarbeid forekommer også som grunn for avslag.

De angitte begrunnelsene for avslag er ikke særlig kontroversielle. Begrunnelsene er enten ganske formelle, eller gir uttrykk for en politikk som også arbeidsgiversiden kan akseptere. Et unntak er nok likevel forbundets restriktive holdning til bruk av ferie o.a. i rotasjonene, noe arbeidsgiverne forholder seg mer fleksibelt til (blant annet i forbindelse med å finne en god erstatning for 14-21 med 33,6 timer i uka).

I perioden 2007 til noe inn i 2009 var også 14-21-ordningen uten 33,6 timer i uka grunnlag for avslag. Det var skrevet inn i Forbundsavtalen at arbeidsinndelingen for denne rotasjonsordningen «... skal være 33,6 timers uke med full kompensasjon og hvor maksimalt 30 minutter av spisepausen legges på utsiden av arbeidstida.» Begrunnelsen for dette var tosidig. For det første ønsket ikke Fellesforbundet en rotasjonsordning som forutsatte bruk av feriedager – i alt 20 hvis rotasjonen skulle ta utgangspunkt i 35,5 timer i uka. For det andre mente man at 14-21-rotasjonen var så belastende for

⁹² Intervju Fellesforbundet 16.10.2010, BNL 25.10.2010.

arbeidstakerne at den måtte sammenliknes med helkontinuerlig skift og offshore-rotasjon, begge med 33,6 timer i uka. Forbundet kunne derfor avslå søknader basert på 35,5 timer – slik utformingen av denne ordningen var inntil vinteren 2009.⁹³ Det er videre blitt hevdet at tillitsvalgte ble oppfordret til å ikke inngå protokoller om 35,5 timer i uka i perioden 2007 og fram til Arbeidsrettens dom 9. januar 2009. Lokale uenighetsprotokoller om 33,6 timer i uka på 14-21 ble i en del tilfeller brakt hele veien opp på LO-NHO-nivå uten at noen løsning ble funnet.

Sentrалdirigeringen av lokale tillitsvalgte var til tider sterk for begge tariffavtalenes vedkommende. Også arbeidsgiversiden utøvde påvirkning, ved å oppfordre virksomhetene til å ikke inngå 14-21-ordningen med 33,6 timer i uka. Denne påvirkningen var imidlertid mer åpen og formell. Striden endte med Arbeidsrettens dom av 9. januar 2009, hvor ubetinget krav om 33,6 timers uke ved 14-21-rotasjon ble kjent tariffstridig i forhold til Verkstedsoverenskomsten. LO ble også dømt for å ha opptrådt tariffstridig ved å ha instruert forbundene om å inngå avtaler i strid med Verkstedsoverenskomsten. Dommen fikk dessuten virkning for 12-16-rotasjon, hvor det heller ikke kan rettes ubetinget krav om 33,6 timers uke.

5.5 Typer rotasjoner

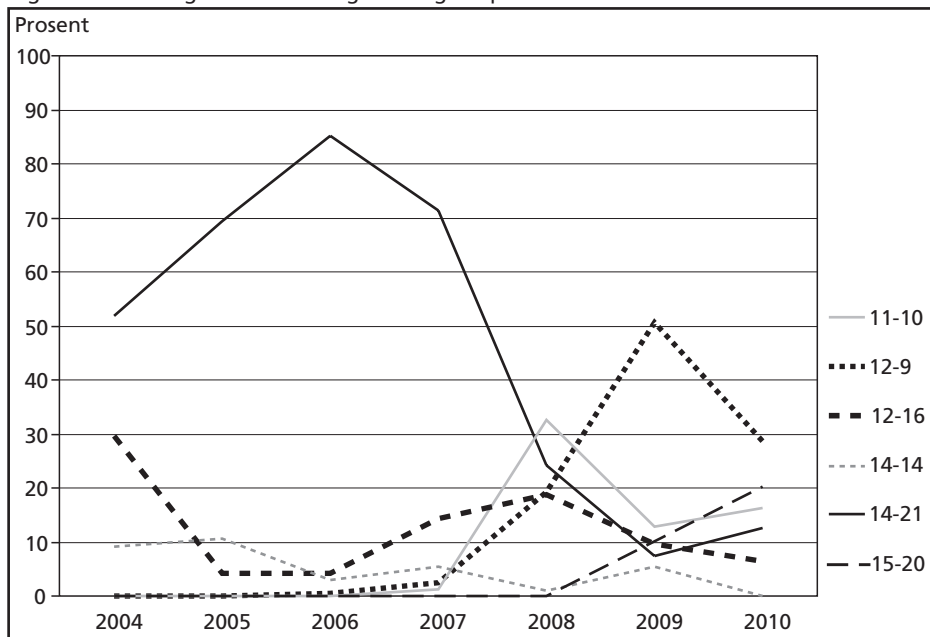
Det er nesten ikke grenser for hvilke rotasjonsordninger som kan lages, spesielt gjelder det hvis man kan benytte ferie til å få rotasjonen til å «gå opp». Visse restriksjoner ser likevel ut til å gjelde. For det første har vi ikke støtt på rotasjoner som opererer med mindre tidsenheter enn 30 minutter. For det andre har rotasjoner som regel det samme timetallet per dag for hele oppholdsperioden, med unntak av oppstartsdagene og avslutningsdagene, som i mange tilfeller kan kombineres med reise.

For Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag er det notert i alt 16 ulike rotasjoner. De fleste har liten utbredelse, som for eksempel 10-9, 13-15 og 15-13. Det er derimot seks innarbeidings- eller rotasjonsordninger som skiller seg ut med mer vesentlig omfang. Disse er gjengitt i figur 5.5.

Vi ser at allerede i 2004 hadde 14-21-rotasjonen en betydelig utbredelse. Ordningen nådde en topp i 2006 med 85 prosent av alle rotasjoner. Helt inn i 2007 (noe avhengig av anlegg og varighet på godkjenning) gikk denne rotasjonen med 35,5 timer i uka og bruk av 20 feriedager. Fallet i ordningen kan ha flere årsaker. Færre søknader og høye kostnader ved 33,6 timers uke i forhold til andre ordninger er nok de viktigste. Som erstatning for 14-21 ser vi at 12-9-rotasjon skyter fart til og med 2009. Dette er ikke

⁹³ Jf Dag Olberg (2010): *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter* (Oslo: Fafo), s 49.

Figur 5.5 De vanligste innarbeidingsordningene prosentuert ut fra samlet sum*



*Forholdene i 2010 er prosentuert med basis i tallene til og med september 2010. Spesielt i 2010 har en del bedrifter fått godkjent offshorerotasjon (43 bedrifter per 30. september eller 57 på årsbasis mot 30 i 2008 og 2009, 14 i 2006 og 2007 og 11 i 2004 og 2005). Dette dreier seg i stor grad om vedlikehold av plattformar hvor det ordinære mannskapet også deltar. I slike sammenhenger legges det til grunn at alle arbeidstakere går offshorerotasjon. Dette vil som regel være 14-21-14-28 (dager) eller 2-3-2-4 (uker). Slik rotasjon er ikke med i figuren, men med i prosentueringsgrunnlaget for alle år.

den samme 12-9-rotasjonen som i det «gamle» 12-9-bilaget om store anlegg, men en «avvikende 12-9» med mer enn 10,5 timer daglig arbeidstid. Også 11-10 får en viss utbredelse etter 2007. Det samme med 15-20, som er en variant av 14-21 men med en fridag lagt over i oppholdsperioden.⁹⁴ 14-14 har litt varierende utbredelse gjennom hele perioden, det samme med 12-16-rotasjon, om enn på et tidvis høyere nivå.

Figuren gir et forenklet bilde av utbredelsen, siden hver rotasjon kan utformes med flere variabler. Ukentlig arbeidstid er allerede nevnt, det samme med nattarbeid.⁹⁵ Oppstartstidspunkt og avslutningstidspunkt avgjør lengden på daglig arbeidstid første og siste dag, og dermed muligheten for reise samme dag. Betalt hel eller halv spisepause (30+30 minutter eller mer sjeldent tredelt) varierer, det samme gjør arbeid i helgen (spesielt søndagen) og om det er andre innskutte hviledager. Slike variasjoner vil også på-

⁹⁴ 15-20-rotasjon ble innført på Melkøya i 2009, og har spredt seg til enkelte andre steder i løpet av 2010.

⁹⁵ For utenforstående er det spesielt et savn at datamaterialet ikke inneholder entydige opplysninger om daglig og ukentlig arbeidstid samt arbeid i helgen for de godkjente rotasjonene.

virke populariteten til de ulike rotasjonsordningene. 14-14-rotasjon med arbeidsfri søndag ses for eksempel som en god ordning fra arbeidsgiversiden, siden den gir et avbrekk i arbeidsperioden og dermed fremmer HMS. Arbeidsfri søndag kan også være et krav fra utbygger, som må ta hensyn til stasjonært personell som har fri. Arbeidstakersiden ønsker heller andre rotasjoner, og i alle fall 14-14-rotasjon med arbeid i helgen, siden dette kan gi mer innarbeidet fritid og en rotasjon som «går opp» uten bruk av ferie. 14-14 med arbeidsfri søndag betyr derimot to fridager per oppholdsperiode, noe som er mer enn for eksempel i den «avvikende» 12-9-ordningen. Synspunkter på hvilke ordninger man foretrekker, varierer også mellom LO-forbundene. Noen holder seg til 12-9-ordningen etter det opprinnelige 12-9-bilaget, andre foretrekker 12-16, mens Fellesforbundets medlemmer altså er spredt ut over en rekke ulike ordninger.⁹⁶

Nattarbeid har etter hvert blitt mer og mer vanlig i forbindelse med rotasjonsarbeid. I tabell 5.3 er antall og andel rotasjoner med godkjent nattarbeid gjengitt. Over en tredjedel av alle rotasjoner har etter hvert fått godkjent nattarbeid. Dette kan både dreie seg om rotasjoner som går noe inn i natten (eller har tidlig oppstart), og rotasjoner som går gjennom natten. Når for eksempel ulike rotasjoner går samtidig, kan døgnet utnyttes på en annen måte enn når alle går samme rotasjon. Det er imidlertid grunn til å anta at andelen godkjenninger er langt høyere enn det som utnyttes i praksis, fordi bedriftene garderer seg mot uforutsette hendelser og utfordringer.

Tabell 5.3 Nattarbeid i rotasjoner*

	Godkjent nattarbeid	Samlet antall godkjenninger	Andel med nattarbeid
2004	0	54	0
2005	4	95	4,2
2006	38	169	22,5
2007	51	167	30,5
2008	114	326	35,0
2009	220	494	44,5
2010	179	479	37,4

*Forholdene i 2010 er prosentuert med basis i tallene til og med september 2010.

5.6 Striden om rotasjonsordningene

Fra arbeidsgiverhold mente man som nevnt at kravet om 33,6 timers uke på 14-21-rotasjon var i strid med tariffavtalene. Norsk Industri/NHO (Verkstedsoverenskomsten) fikk medhold av Arbeidsretten i at en slik rotasjonsordning må avtales med

⁹⁶ Intervju NHO 13.10.2010, Fellesforbundet 8.10.2010 og 4.11.2010.

motparten og kan ikke rettes som ubetinget krav direkte overfor enkeltbedrifter. I forlengelsen av dette har arbeidsgiversiden hatt spesielt tre innvendinger mot måten innarbeidings- eller rotasjonsordningene har fungert på, innvendingene gjelder først og fremst for perioden 2008 og fram til tariffrevisjonen 2010:

- Striden rundt 14-21-ordningen i 2008 og våren 2009 omfattet sentraldirigering inkludert episoder hvor tillitsvalgte ble oppfordret til å ikke signere lokal protokoll uten 33,6 timer i uka. Forholdet gjaldt både Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag (spesielt de såkalte ISO-fagene, isolasjon, stillas og overflate). Dette forholdet synes imidlertid å ha bedret seg betraktelig, ikke minst med inngåelsen av Rammeavtalen i tariffrevisjonen 2010 (jf nedenfor).⁹⁷
- Rotasjonsordningene innebærer forhandlingsarenaer utenom tariffrevisjonene og de ordinære tariffestede lokale forhandlingene. Striden om 14-21-ordningen viser hvordan krav som strider med overordnet tariffavtale er blitt stilt. Det kan videre stilles krav som oppfattes som ultimatum, for eksempel i forbindelse med søknad om forlengelse av en rotasjon. Krav rettes også til typiske normallønnssetser. Dette forholdet benektes ikke på arbeidstakersiden, det er vanlig at man lokalt forsøker å forhandle om aspekter ved rotasjonsordningen. Spesielt gode men uvanlige eksempler er betalt hel times pause og reisetid som del av arbeidstiden. Rotasjonsordningene knyttes imidlertid ikke til de ordinære tariffestede lokale forhandlingene. Graden av obstruksjon varierer også mellom LO-forbundene, Fellesforbundet tilhører ikke de mest problematiske.⁹⁸
- Det bør være en ventil for behandling av rotasjonsordninger. Arbeidstilsynet var før lovendringen av 1. januar 2006 en slik ventil, som i visse tilfeller kunne godkjenne en ordning selv om den tillitsvalgte ikke ønsket det. Arbeidstilsynet kunne også «skjære gjennom» der det ble stilt urimelige krav for å søke om en rotasjonsordning.⁹⁹

Ut over dette nevnes også problemer knyttet til at ett LO-forbund godtar en rotasjonsordning mens et annet ikke gjør det, samtidig som LO ikke benytter sin makt til å tvinge forbundene til felles opptreden. Spesielt er dette vanskelig i en situasjon hvor en hovedentreprenør er avhengig av felles opptreden. Arbeidsgiversiden framhever også at hensynet til HMS må veie tyngre enn i dag, for eksempel kan lange friperioder være et problem der hvor det arbeides på store og komplekse anlegg med hurtig omstilling. Slik sett anser arbeidsgiversiden en 14-14-ordning som bedre enn 14-21.

⁹⁷ Intervju NHO 13.10.2010, BNL 25.10.2010, NHO 27.10.2020, Norsk Industri 29.10.2010.

⁹⁸ Intervju Fellesforbundet 8.10.2010, NHO 13.10.2010, BNL 25.10.2010.

⁹⁹ Intervju NHO 13.10.2010, NHO 27.10.2010, Norsk Industri 29.10.2010.

Arbeidstakersiden deler ikke denne bekymringen knyttet til for lang friperiode, og har som nevnt motforestillinger til 14-14-rotasjon (spesielt med søndagsfri).¹⁰⁰

De tre innvendingene dreier seg i stor grad om lokale forhold, og kan ikke avdekkes videre i denne rapporten. Det fordres i stedet et nytt prosjekt med andre metoder for datainnsamling. Noen bemerkninger kan likevel knyttes til forestillingen om at Arbeidstilsynet kunne spilt en viktigere rolle i forbindelse med innarbeidings- eller rotasjonsordninger. Det er ingen tvil om at Arbeidstilsynet før lovendringen av 1. januar 2006 spilte en rolle, men omfanget var nok lavt. Viktigere synes trusselen om å forelegge en sak for Arbeidstilsynet å ha vært. En slik trussel kan dessuten ha medvirket til at krav ble frafalt eller minimert. Det framheves også fra arbeidsgiversiden at Arbeidstilsynet burde ha en større rolle knyttet til HMS og rotasjoner enn i dag.

På den andre siden hadde Arbeidstilsynet en praksis på å ikke godkjenne daglig arbeidstid ut over 10,5 timer. Hensynet til hva lokale tillitsvalgte mente veide også tungt, selv om det sikkert har vært unntak. I første omgang kan det derfor synes som om Arbeidstilsynets rolle først og fremst har vært av prosessuell karakter, ikke materiell.

Samtidig kan lovendringen tenkes å ha inspirert og initiert forbundene til å søke større innflytelse på arbeidstidsområdet. Det kom for eksempel inn en bemerkning i Forbundsavtalen i 2007 om at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ikke lengre hadde adgang til å godkjenne arbeidstidsordninger der hvor fagforeninger med innstillingsrett har slik adgang (§ 10-12, fjerde ledd).¹⁰¹ Lovendringen kan ha forrykket den tidligere balansen på arbeidstidsområdet ved at arbeidstakerorganisasjonene så på seg selv som mer enerådige. Vi finner ingen spor av dette i overgangen fra 2005 til 2006, den kontinuerlige veksten i antall godkjente saker taler også mot en slik tolkning. Men i striden om 14-21-ordningen kan dette ha spilt en rolle. I tillegg var perioden preget av sterk økonomisk vekst og et stramt arbeidsmarked, noe som normalt styrker arbeidstakersidens forhandlingsposisjon. Arbeidsrettens dom av 9. januar 2009 kan slik sett sies å ha gjenopprettet noe av balansen.¹⁰² Samtidig var kravet om at 14-21-rotasjon skulle gjennomføres med 33,6 timers uke fullt mulig å stille også etter den forrige loven. Det er med andre ord ikke usannsynlig at kravet hadde kommet uavhengig av lovgivning. Og kravet kom uansett ikke som noen direkte følge av lovendringen per 1. januar 2006.

Argumentet om balanse må ikke overdrives, for det er også trekk ved 14-21-rotasjon med 33,6 timers uke som er svært attraktive for arbeidstakersiden. For det første innebærer ordningen (med kontinuerlig arbeid i 14 dager) en lang friperiode på tre uker (hvorav 1-2 reisedager). For det andre gikk ordningen opp i uketimetallet (12 timer x 14 dager = 168 timer / 5 uker (14 + 21 dager) = 33,6 t/u), slik at feriedager ikke

¹⁰⁰ Intervju NHO 13.10.2010, Fellesforbundet 16.10.2010, Norsk Industri 29.10.2010.

¹⁰¹ Forbundsavtalen daterer endringen til 1.1.2007, lovendringen trådte imidlertid i kraft allerede fra 1.1.2006.

¹⁰² Se også NHOs anførsler i Arbeidsrettens dom, spesielt avsnitt 16.

ble berørt. For det tredje var den ukentlige arbeidstiden på nivå med helkontinuerlig skift og offshorerotasjon, noe som ble begrunnet med at 14-21-ordningen var svært belastende. Man gir ikke fra seg en så god ordning frivillig. Det bør imidlertid nevnes som et siste argument at mange lokale arbeidsgivere må ha vært ettergivne for kravet om 33,6 timer i uka, og kanskje hatt et annet syn på hva man kan bruke tariffavtalene til enn arbeidsgiverorganisasjonene. I LOs anførsler for Arbeidsretten gis det eksempler på 12-16-rotasjon med 32,5 og 33,6 timer i uka, uavhengig av om avtalene omfatter nattarbeid. Det kan også diskuteres hvor godt kjent det har vært lokalt at formuleringen i Verkstedsoverenskomsten om at «Den ordinære arbeidstid skal ikke overstige ...» også betyr at arbeidstiden «... skal være ...» (som en normalbestemmelse det ikke kan forhandles om).¹⁰³

LOs anførsler overfor Arbeidsretten omfattet også hensynet til HMS, med blant annet henvisning til arbeidsmiljøloven § 10-2 (1), hvor det heter at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. 14-21-rotasjon er ifølge LO en ekstrem innarbeidings- eller rotasjonsordning, hvor arbeidstidens lengde trekkes inn som et korrigerende element. De belastninger som 14-21-rotasjon innebærer, må sammenliknes med arbeid offshore (33,6 timer i uka). Arbeidsretten kom imidlertid til at Verkstedsoverenskomstens bestemmelser gikk foran argumentasjonen om hensyn til HMS.

Etter at 14-21-rotasjonen med 33,6 timer i uka måtte forlates, er det søkt etter alternative rotasjonsordninger som partene kan anbefale. Det første alternativet til 14-21 med 33,6 timers uke, var 14-21 med 35,5 timers uke (slik det ble praktisert før 2007). Denne rotasjonen innebærer ikke bare lengre ukentlig arbeidstid, men også at 20 dager av ferien måtte inn i rotasjonen for å få den til å «gå opp». Som vist i figur 5.5 har denne ordningen et lavt omfang i dag. Et annet alternativ er 15-20-rotasjon, som innebærer en ekstra arbeidsdag og noe, om enn mindre, bruk av ferie. Et tredje alternativ er «avvikende 12-9-rotasjon», fordi den i motsetning til det opprinnelige 12-9-bilaget baseres på (minst) elleve timer daglig arbeidstid (og som regel 1/2 times betalt pause). Denne ordningen har både kort oppholdsperiode og kort restitusjonstid (spesielt ved lang reise), men har likevel økt i omfang de siste årene (jf figur 5.5). Det er ellers ingen klar utviklingstendens når det gjelder bruk av rotasjonsordninger i dag. Dette kan blant annet ha sammenheng med at store anlegg fases inn og ut, men også med at endret type arbeid krever andre rotasjonsordninger.

Partene har ikke vurdert noen klage- eller ankeordning i tilknytning til avslag på søknader om rotasjoner. Dette kunne ha noe for seg, men anses likevel som en uønsket

¹⁰³ Jf Arbeidsrettens dom ARD 1954:111 («Jøli-dommen») og dom 9. januar 2009 i sak 21/2008. Se også kommentarene til «Jøli-dommen» i Kristen Andersen (1967): *Fra arbeidslivets rett* (Oslo: Tanum forlag) s 187.

byråkratisering. Behovet skulle også langt på vei være løst med Rammeavtalen (jf nedenfor). Det er likevel en erkjennelse på arbeidsgiversiden at man muligens burde ha vært mer aktive på et tidligere tidspunkt, og påvirket noen av de forholdene som oppfattes som lite ønskelige.¹⁰⁴ På den andre siden kunne arbeidstakersiden ha dreid den sentrale søknadsprosessen langt mer i egen favør. Ut over kravet om 33,6 timer i uka og de lokale forholdene og påvirkningsforsøkene som er nevnt, virker imidlertid arbeidstakersidens sentrale prosedyrer både saklige og forutsigbare.

Arbeidsgiversiden understreker også at det lokale nivået har vesentlig betydning for hvor mange søknader om rotasjoner som fremmes og hvilke vilkår de er inngått på. I den forbindelse har NHO foreslått at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet må ha minst de samme fullmaktene til å godkjenne avvikende arbeidstidsordninger som fagforeninger har etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Alternativt formulert: Arbeidstilsynet må få generell adgang til å godkjenne all endring av arbeidstid ut over ti timer etter formelle drøftinger mellom arbeidsgiver og fagforeninger lokalt.¹⁰⁵ Forslaget går klart ut over den praksis som Arbeidstilsynet hadde før lovendringen 1.1.2006 (men ikke tilsvarende ut over den hjemmelen Arbeidstilsynet hadde).

5.7 Rammeavtalen

Som del av den forbundsvisе tariffrevisjonen i 2010 inngikk Fellesforbundet/LO og Norsk Industri-BNL/NHO «Rammeavtale for innarbeidingsordninger på land med daglig arbeidstid ut over 10,5 timer med/uten søndagsarbeid». Rammeavtalen satte punktum for en rekke stridsspørsmål. Den betegnes ikke som ideell av noen av partene, det måtte gis og tas, og noen elementer satt langt inne.¹⁰⁶

Rammeavtalen behandler for det første rene prosedyreforhold, i forhold til tidligere er arbeidsgiversiden gitt mulighet for innsyn i søknader og resultater. Videre har forholdet til HMS fått en framtreddende rolle, blant annet med krav til de lokale partene. Innarbeidingsordninger eller rotasjoner etter Rammeavtalen er oppad begrenset til 12 timers arbeidsdag og inntil 15 påfølgende dager hvorav maksimalt 14 kan være på 12 timer. For dager med effektiv arbeidstid ut over 10,5 timer skal det være minst en times pause hvorav 30 minutter inngår i arbeidstiden (betalt tid blir dermed 11,5 timer ved 12 timers arbeidsdag). Arbeidet skal fortrinnsvis legges mellom kl. 07.00 og kl. 19.00. Maksimal godkjenningstid er ett år. Tillitsvalgte eller verneombud kan si

¹⁰⁴ Intervju NHO 13.10.2010, BNL 25.10.2010, NHO 27.10.2010.

¹⁰⁵ Brev fra NHO til Arbeidsdepartementet 14.5.2010, brev fra NHO til Arbeids- og sosialkomiteen 14.10.2010.

¹⁰⁶ Intervju Fellesforbundet 6.10.2010, NHO 13.10.2010, Norsk Industri 29.10.2010.

opp en avtale med en måneds varsel hvis man mener ordningen er urimelig belastende. Det kan benyttes ferie i innarbeidingsordningen, men ikke fra påfølgende ferieår. Som del av Rammeavtalen gis en særskilt kompensasjon på 15 minutter per arbeidsdag der hvor det arbeides mer enn 10,5 timer daglig. Kompensasjonen er ment som bidrag til at rotasjonsordninger lettere skal «gå opp». I tillegg kan andre ordninger som individuell innarbeiding, avspasering av godtgjøring for hellig- og høytidsdager og mertid samt opplæring i friperioden benyttes. Godtgjørelse for bevegelige hellig- og høytidsdager samt ventetid er også regulert.

Rammeavtalen dekker ikke alle innarbeidings- eller rotasjonsordninger. 12-9-rotasjon med 10,5 daglig arbeidstid går fremdeles etter det «gamle» 12-9-bilaget. Rotasjoner med lengre daglig arbeidstid enn 12 timer eller lengre oppholdsperioder enn 15 dager kan fremdeles forekomme. Det ligger likevel i kortene at det vil bli få slike rotasjonsordninger, og at ordninger innenfor Rammeavtalen vil være det normale.

I intervjuer med begge parter vises det til at Rammeavtalen markerte avslutningen på en rekke mindre og større stridsspørsmål. Selv om avtalen ikke oppfattes som ideell av noen av partene, fungerer partsforholdet nå godt og er ikke til å kjenne igjen sammenliknet med høsten 2008 og 2009. Noen stridsspørsmål gjenstår likevel. Ett slikt er om man skal arbeide på søndager eller ikke. Arbeidsgiversiden er skeptisk, det samme er Statoil, som er en betydelig byggherre. Arbeidstakersiden sier det er lite motiverende å «sitte på brakka» en hel dag, og argumenterer også for at rotasjonene går bedre «opp» med kontinuerlig arbeid. Et annet stridsspørsmål er bruken av ferie for å få rotasjonene til å «gå opp». Her har Fellesforbundet et landsmøtevedtak å vise til, mens arbeidsgiversiden er langt mer fleksibel.

Rammeavtalen er den hittil mest omfattende reguleringen av rotasjonsordninger. Den tar opp mer enn seks sider i Verkstedsoverenskomsten og mer enn syv sider i Fellesoverenskomsten for byggfag. I tillegg har partene som del av meklingsforslaget i 2010 forpliktet seg til å utarbeide forslag til lokal protokoll og arbeidsplaner (rotasjonsordninger) hvor kompensasjonsfaktoren på 15 minutter er tatt hensyn til. Dermed får de lokale partene bedre verktøy enn før, og det blir tydeligere hvilke søknader som godkjennes og hvilke som risikerer avslag.¹⁰⁷ Mot en slik bakgrunn kommer behandlingen av innarbeidings- eller rotasjonsordninger mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri-BNL/NHO inn i en ny fase.

¹⁰⁷ Det kan som nevnt legges til at i LO/forbundene arbeides det med å komme fram til en ny Forbundsavtale. Ellers er Rammeavtalen adoptert i enkelte tilgrensende tariffområder, men neppe så bredt som partene i Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag hadde ønsket.

6 Praktiseringen av arbeidsmiljøloven

§ 10-12 (4)

Adgangen for store fagforeninger til å fravike hovedparten av arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven ved å inngå tariffavtale, har stått åpen siden 1984. Arbeidsmiljølovens formål er først og fremst å ivareta helse, miljø og sikkerhet til arbeidstakerne, og mange av bestemmelsene i loven kan derfor ikke fravikes. Andre bestemmelser er gitt i form av tariffdispositiv lovgivning, og åpner for fleksibilitet for både arbeidstakere og arbeidsgivere sammenliknet med lovens hovedregler.

Tariffregulering framfor lovregulering kan ha flere fordeler.¹⁰⁸ For det første tillates det at parter i forskjellige deler av arbeidslivet tilpasser regler til produksjonsmåter, arbeidsforhold, arbeidstidsønsker og økonomisk virkelighet. Partene antas i denne sammenhengen å ha bedre innsikt i lokale forhold enn lovgiver, og partene kan variere bestemmelser etter tariffavtalene eller i en og samme tariffavtale. Samlet sett kan reguleringene også bli mer utførlige enn hva som er vanlig og gjerne mulig gjennom lovgivning.

For det andre har organisasjonene utviklet apparater for å styrke etterlevelsen av tariffavtalene både sentralt og lokalt. Det at partene selv har utformet reguleringene antas også å styrke etterlevelsen, og de aller fleste tvister om fortolkning finner en fredelig løsning. Videre er det kort avstand mellom de regulerende og de regulerede, både i organisatorisk og tempomessig forstand. På den annen side kan tariffdispositiv lovgivning åpne for «hestehandler», hvor arbeidstakersiden for eksempel kan gå med på arbeidstidsordninger som svekker helse, miljø og sikkerhet mot høyere lønnsytelser som betaling fra arbeidsgiversiden.

I denne undersøkelsen har vi sett på hvordan fire store forbund eller organisasjoner med innstillingsrett praktiserer bestemmelsen overfor sine største tariffmotparter. Vi finner at det er variasjon i bruken innenfor de ulike tariffområdene. Samtidig finner vi også at argumentene både for og mot tariffavtaleregulering er gjengangere i de fire områdene. Reglene har over tid blitt utførlige, de har blitt mer operative for brukerne, og etterlevelsen har blitt styrket, men reguleringsformen åpner også for «hestehandler». I vår sammenheng kan en legge til at arbeidsgiversiden mener motparten har fått et pressmiddel der den kan kreve visse goder for å inngå avtale.

¹⁰⁸ Se videre i NOU 2004:5 *Arbeidslivslovutvalget*, kapittel 8 samt Torgeir Aarvaag Stokke (2002): *Arbeidsmiljøloven og tariffavtaleregulering* (Oslo: Fafo).

Fravik fra arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven blir hyppigst brukt innenfor LO-NHO-området til rotasjonsordninger under bygging av større anlegg der arbeidstakerne har innkvartering utenfor hjemmet. Fellesforbundet behandler opp mot 600 søknader om avtaler i året. Det forekommer langt færre avtaler i Spekter-området og i det statlige forhandlingsområdet enn det vi finner hos Fellesforbundet. LO Stat har mellom 10 og 15 avtaler per år i hvert tariffområde, Norsk Sykepleierforbund har det samme. I disse forhandlingsområdene er virksomhetens karakter noen ganger slik at den daglige driften krever en særskilt arbeidstidsordning. I Spekter-området finner vi at arbeidstidsavtaler som fraviker arbeidsmiljøloven er mest bruk i helsesektoren. Flere helseforetak benytter slike særskilte arbeidstidsordninger når virksomheten krever at personell er til stede på vaktrom, for eksempel utrykningsklart ambulanspersonell. Også i kommunal sektor brukes arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven innenfor daglig drift av mange institusjoner. Her kan arbeidstakere jobbe flere døgn i strekk med innlagte hvileperioder. Fagforbundet behandlet i 2009 rundt 80 søknader om arbeidstidsordninger etter arbeidsmiljøloven § 10-12 (4).

Vi finner altså avtaler om fravik av arbeidsmiljøloven hyppig brukt innenfor permanent virksomhet eller det vi kan kalle daglig drift i tariffområdet til staten og KS. I noen grad er dette tilfellet også innenfor Spekters overenskomstområder. Slike avtaler er ikke vanlige i Fellesforbundet, som bare inngår avtaler i tilknytning til reisebedrifter der arbeidstakerne har nattkvarter utenfor hjemmet. Motstanden mot å benytte avtaler om fravik av arbeidstidsbestemmelsene ved daglig drift av virksomheter har vært stor i LO, og LO Stat møtte etter at ny lovgivning trådte i kraft i 2006 liten forståelse for at offentlig virksomhet kunne være av en slik karakter at dette var nødvendig.¹⁰⁹

Det er vårt inntrykk at de tre forbundene Fellesforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet samt LO Stat og FAD (som også er part i avtalene i staten), har gode rutiner og tydelige kriterier på sentralt nivå for hva avtalene om arbeidstidsordninger skal inneholde av bestemmelser. Fellesforbundets og LOs håndtering av en betydelig søknadsmengde synes svært godt organisert.

Vanlig løpetid for avtalene er ett år, dersom ikke det prosjektet eller den situasjonen som krever avtale om fravik gir en annen naturlig avgrensning. Avtaler med ett års løpetid kan gis mulighet for fornyelse, vanligvis etter at det er foretatt en evaluering. De aller fleste avtalene bygger på et lokalt initiativ og er tilpasset et lokalt behov for turnus eller rotasjon. Eksempler på rotasjonsordninger som del av tariffavtale finner vi i Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag tilbake til 1992 og 1996, og en ny Rammeavtale fra 2010 definerer klarere kriteriene som skal styre godkjenningen av lokale avtalesøknader om fravik. Norsk Sykepleierforbund har tatt et sentralt initiativ til å utforme rammeavtaler som brukes i Spekter-området og av kommunene. Vi har imidlertid ikke funnet avtaler som kan sies å forhåndsgodkjenne lokale initiativ.

¹⁰⁹ Intervju med LO Stat 17.09.10.

Både Fellesforbundet og Fagforbundet har opplevd en markant økning i antallet fravik i perioden 2005–2010. Det kan være flere grunner til dette. I kommunal sektor er det trolig en økende bevissthet på arbeidsgiversiden om muligheten for å inngå slike avtaler.¹¹⁰ Veksten i antall avtaler viser at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven tas i bruk flere steder til tross for at flere av organisasjonene mener de har en restriktiv holdning til fravik. Vi har bare unntaksvis tall som viser hvor hyppig arbeidsmiljøloven ble fraveket i perioden før 2006, da Arbeidstilsynet kunne gi dispensasjon fra loven. Noe av veksten i antall avtaler skyldes trolig at gamle arbeidstidsordninger fanges opp i det nye systemet og reguleres ved inngåelse av ny avtale. Vi har ingen grunn til å tro at overgangen til den nye arbeidsmiljøloven i 2006 har ført til nedgang i antallet ordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. For Fellesforbundets del har heller ikke andelen avslag økt. Samtidig kan en fremdeles finne spor av den oppfatning at Arbeidstilsynet er rette adressat for å søke.

Det er svært få avslag på søknader om å inngå avtale. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er stor enighet om hvordan slike arbeidstidsavtaler skal utformes og hvilke forhold en avtale skal berøre. Alle de undersøkte organisasjonene med innstillingsrett krever at partene lokalt er enige om arbeidstidsavtalen før en søknad rettes til organisasjonen sentralt (som skal være avtalepart). Dette medfører at mye av de reelle forhandlingene om utforming av arbeidstidsordninger foregår lokalt, ofte med inngåelse av lokale protokoller eller avtaler. Det har vært reist kritikk mot ordningen fra arbeidsgiverhold for at den gir arbeidstakerorganisasjonene en særskilt forhandlingsarena hvor de kan fremme lønnskrav.¹¹¹ Når avslagene ikke kommer på sentralt nivå, betyr det trolig at mye av den uenigheten som måtte finnes om utforming av arbeidstidsordningene og det vern og de kompensasjoner som skal gis, utspiller seg lokalt. Dette har vi ikke kunnet undersøke nærmere i denne undersøkelsen. Det fordres blant annet en annen metodisk tilnærming enn den vi har benyttet. Vi har imidlertid registrert at aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har ulikt syn på hvilket omfang og betydning forhandlinger om kompensasjon har. Det er trolig slik at krav om kompensasjon dukker opp i visse sammenhenger og i visse virksomheter. Krav ser ut til å dukke sjeldnere opp i offentlig enn i privat sektor. I noen tilfeller kan uenigheten om krav involvere de sentrale partene, slik tilfellet var i striden om 33,6 timers arbeidsuke innenfor en av rotasjonsordningene i Fellesforbundets områder. I mange tilfeller blir partene lokalt enig om en arbeidstidsordning uten at arbeidsgiver opplever utilbørlige krav. Når sentrale parter avslår slike søknader, er det i alt vesentlig på bakgrunn av egne retningslinjer og det de oppfatter som hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

¹¹⁰ Intervju med KS 15.10.10.

¹¹¹ Brev fra Spekter til Arbeidsdepartementet *Vedr orientering om forskningsprosjektet knyttet til § 10-12 (4)*, 21.09.10, Intervju med Spekter 06.10.10, FAD 21.10.10 og NHO 13.10.10.

I rapportens innledning ble det bemerkt at ifølge juridisk teori vil ikke tariffdispositiv lovgivning gjøre noen forskjell fra minstelovgivning med mindre det blir oppnådd synlige og markante forbedringer på andre områder. Forholdene i offentlig sektor ser ikke ut til å tilfredsstille dette teoretiske utgangspunktet fullt ut, men ekstraordinær kompensasjon ut over det som ligger i tariffavtalene forekommer i en del tilfeller. På store anlegg er kompensasjonen bygget inn i tariffavtalene og arbeidsplanene, som i seg selv representerer forutsigbare elementer. At det så forsøkes forhandlet om ekstra kompensasjon, er enten et uttrykk for at den gitte kompensasjonen anses for lav eller at bedriften går godt nok til å dele noe av overskuddet. Det virker samtidig som om rotasjonsordninger med lange friperioder nyter en viss popularitet, i det minste i deler av arbeidsstokken. Noen rotasjonsordninger foretrekkes fremfor andre, jamfør omtalen av 12-9- og 14-14-rotasjon med søndagsfri, som kalles «skilsmisserotasjoner». Enkelte har også gitt uttrykk for ønske om «Nordsjø-skift» for vanlig drift på land. Dersom turnus- og rotasjonsordninger oppleves positivt på arbeidstakersiden, kan det dempe kravet om kompensasjoner, og dermed sannsynliggjøre at observasjonene i denne rapporten har en viss overensstemmelse med juridisk teori om tariffdispositiv lovgivning.

Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven

Denne rapporten handler om store fagforeningers adgang til å inngå tariffavtaler om arbeidstid som fraviker eller gir dårligere vern enn arbeidsmiljøloven. En slik adgang har eksistert siden 1984, og etter en lovendring i 2006 har antallet avtaler økt. Rapporten beskriver omfanget av avtaler inngått av fire store arbeidstakerorganisasjoner, Fellesforbundet, Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund og LO Stat. Avtalene bygger på lokale initiativ, mens det er organisasjonene sentralt som fastsetter kriteriene og betingelsene for å inngå avtaler. Til tross for at praksis fra organisasjonenes side har møtt kritikk på arbeidsgiversiden, er det relativt sjelden de undersøkte organisasjonene har avslått å inngå avtale.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2010:42
ISBN 978-82-7422-770-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20186