

Arbeidstidsreglene hindrer effektiv drift og fører til lovbrudd

Innspill til Helse- og omsorgskomiteén, 26. oktober 2017

De fleste av de store arbeidstakergruppene i samfunnskritiske virksomheter som sykehus og samferdsel, arbeider i ulike turnusordninger. Turnusordningene gir helt andre utfordringer enn ordinært dagarbeid. Vi har i dette notatet gjort særlig rede for noen erfaringer fra sykehusene, hvor vi ser at arbeidstidsbestemmelsene hindrer effektiv drift og fører til lovbrudd.

For Spekter er det viktig å innledningsvis understreke at arbeidsmiljøloven må videreutvikles som grunnmuren i det norske arbeidslivet. Hovedtanken bak loven, er at den skal være en vernelov. Den skal sørge for forutsigbarhet i norsk arbeidsliv og sikre de ansatte et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Når Spekter har tatt til orde for å se på hvordan vi kan gjøre tilpasninger til dagens og fremtidens arbeidsliv, er det fordi vi er opptatt av at praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene skal tilpasses de ansatte, brukernes og virksomhetens behov, både nå og i fremtiden. Dette er ikke minst viktig i helsesektoren.

Dagens lov er ikke tilpasset døgn-kontinuerlig drift

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid er tilpasset dagarbeid. I virksomheter som driver velferdstjenester innen blant annet helse, omsorg, politi, transport og samferdsel, er det behov for arbeidskraft hele døgnet, hele uken. For å lage fornuftige arbeidsplaner som er tilpasset pasient- og driftsbehovene, må man i dag ha ulike avtaler med tillitsvalgte. Dersom man ikke får avtaler, gjelder lovens hovedregler for dagarbeid.

Det er i praksis ikke mulig å drive virksomheter med døgnkontinuerlig drift etter dagens hovedregler. Dermed er man avhengig av avtaler om unntak med fagforeningen. Det gjør at fagforeningene i praksis har vetorett på hvordan arbeidsplanene utformes og om driften kan gjennomføres hensiktsmessig for både ansatte og pasienter. Enkelte fagforeninger misbruker denne situasjonen til å stille krav om for eksempel omfanget av helgearbeid, bemanningsnormer og antall senger på en sykehusavdeling for å inngå helt ordinære avtaler. Det påvirker kvaliteten på tjenesten og bidrar til å forsterke bemanningsutfordringene, særlig i helgene.

Spekter foreslår:

Systemet for å etablere arbeidsplaner må endres, slik at arbeidsgiver får siste ord når arbeidsplaner settes opp, selv sagt innenfor arbeidsmiljølovens grenser for arbeidstid og etter drøftinger med tillitsvalgte. Dette er i tråd med Arbeidstidsutvalgets forslag, som også er støttet av Produktiviteskomisjonen

Arbeidstidsutvalgets flertall har foreslått at dersom det ikke oppnås enighet med fagforeningene, skal man nå kunne falle tilbake på et nytt sett arbeidstidsregler som er bedre enn dagens for virksomheter som driver døgnet rundt og har ansatte i skift/turnus-

arbeid. Forslaget gir ikke lederne like stort handlingsrom som avtaler med tillitsvalgte gir, men vil likevel være et bedre sikkerhetsnett enn dagens bestemmelser dersom man ikke får avtaler man anser som hensiktsmessige ut fra pasient- og driftsbehovene.

Bakgrunn: Lovens utgangspunkt er at arbeidsgiver har styringsrett

Tredelt turnus (med 35,5 timer uke) er den arbeidstidsordningen som benyttes på både spesialavdelinger (for eksempel intensiv) og sengeposter, der det er aktivitet gjennom hele døgnet på alle ukens syv dager. Når arbeidstiden varierer, skal det settes opp en arbeidsplan. Denne skal i henhold til arbeidsmiljøloven drøftes med tillitsvalgte, og de ansatte skal kjenne til planen 14 dager før den iverksettes. Utgangspunktet er altså at arbeidsgiver har styringsrett på arbeidstiden.

Driftssituasjonen krever avtaler

Utfordringen ligger i at man for å etablere arbeidsplaner, er avhengig av å bruke den muligheten arbeidsmiljøloven gir til å inngå ulike *avtaler*. Én avtale kan knyttes til at arbeidstiden gjennomsnittsberegnes over en periode, slik at man jobber noe mer enn 35,5 timer én uke og noe mindre neste uke. En annen avtale kan være at arbeidstiden på en nattevakt kan være 10 timer, mot ni timer som er lovens hovedregel. Det er også nødvendig med avtale dersom frieperioden mellom to vakter skal være kortere enn de 11 timer som er lovens hovedregel. Arbeidstidsordninger som avhenger av avtale med tillitsvalgte har vært praktiskert i en årrekke, og driften i virksomhetene er bygget rundt slike. En vanlig arbeidsplan for turnuspersonell er gjerne basert på flere slike avtaler mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte. Arbeidstakere som har varierende arbeidstid, er kompensert for dette gjennom ulike kompensasjonsordning som nattillegg, helgetillegg etc. I tillegg har de minimum to timer kortere arbeidstid pr uke enn de som jobber innenfor det som vanligvis kalles normalarbeidsdagen fra mandag til fredag.

Eksempler

En typisk fordeling av arbeidstiden i tredelt turnus i løpet av døgnet kan være slik:

Dagvakt: 0730 - 1530
Kveldsvakt: 1500 - 2230
Nattvakt: 2200 - 0800

(Det er overlapp mellom vaktene på grunn av nødvendig avrapportering til neste vakt).

Nattevakten er ofte på 10 timer, og dette krever avtale med tillitsvalgte. For å unngå brudd på arbeidsmiljøloven, må det avtales dersom man skal gå fra kveldsvakt til dagvakt, fordi hviletiden i eksemplet bare er på 9 timer, mens lovens hovedregel er 11 timer. I tillegg må så godt som alle planene gjennomsnittsberegnes over flere uker for å få kabalen til å gå opp. Dette krever også avtale med tillitsvalgte.

Vetoretten gir forhandlingsarenaer

Utfordringene oppstår når tillitsvalgte ikke lenger vil inngå de avtaler som arbeidsmiljøloven legger til rette for. Det hjelper ikke om arbeidstidsordningen har vært gjennomført over en lang periode – mangler tillitsvalgtes underskrift, kan ikke arbeidsplanen gjennomføres. De tillitsvalgte får på den måten vetoret på hvordan arbeidsplanene ser ut. I en del tilfeller brukes dette for å fremforhandle ordninger for ekstra kompensasjon. Noe av dette er økonomiske krav, men det kan også være andre forhold som bemanningsspørsmål ol. I svært mange tilfeller brukes vetoretten til å fremforhandle vilkår knyttet til arbeidstidens organisering.

Spekter har oversikter som viser at det i sykehusene er om lag tre ganger så mange brudd på arbeidsmiljøloven i helgene som i ukedagene

Et typisk krav er arbeid kun hver tredje helg, selv om arbeidsmiljøloven åpner for hyppigere helgearbeid. Dagens system for å etablere arbeidplaner brukes dermed til å innskrenke arbeidsgivers handlingsrom, slik det er gitt av lovgiver. Slike krav fra fagforeningene er først og fremst krevende i forhold til driftssituasjonen, særlig ved enheter med høy aktivitet i helgene, hvor vi ser at flere ledere blir tvunget til å bryte loven for å opprettholde driften. Spekter har oversikter som viser at det i sykehusene er om lag tre ganger så mange lovbrudd i helgene enn i ukedagene.

I tillegg vanskeliggjør det arbeidet med å redusere deltid. Det er slått fast i flere sammenhenger, blant annet i offentlige utvalg, at helgearbeidet har vesentlig betydning for muligheten til å tilby heltidsstilling. Når det legges begrensinger på helgearbeidet, blir arbeidet med å etablere heltidskulturer krevende fordi systemet produserer deltidstillinger.

20 000 – 25 000 forhandlingsarenaer

Arbeidsmiljølovens system rundt arbeidsplanlegging gir et betydelig antall forhandlingsarenaer rundt helt ordinære arbeidsplaner i sykehusene. Vi har anslått at det årlig er mellom 20000 – 25000 forhandlingsarenaer om arbeidstid i norske sykehus. Det store omfanget skyldes at det både må inngås avtaler knyttet til ordinære arbeidsplaner og egne arbeidsplaner knyttet til jul, påske, mai og sommerferien.

I Fafo-rapporten "Arbeidstid og fleksibilitet", kommer denne krevende situasjonen tydelig frem. Ulike interesser på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og ulik holdning i de forskjellige arbeidstakerorganisasjonene, gjør at det i perioder er vanskelig å etablere hensiktsmessige arbeidstidsordninger.

I rapporten kommer det frem at behovet for å komme fram til en ordning innebærer at avtalene blir kostbare. "Både i sykehus og ved verftene opplever arbeidsgiver at arbeidstakerorganisasjonene bruker systemet arbeidsmiljøloven har etablert, til å fremme interesser utover vernehensyn", skriver Fafo.

Dagens system gjør dermed at arbeidsgiver har valget mellom å innfri de krav som stilles, eller ikke å få etablert hensiktsmessige arbeidsplaner for å ivareta driften. I sykehus kan dette være kritiske, livsviktige funksjoner.

Konsekvenser av manglende avtaler om gjennomsnittsberegning

Arbeidsgiver blir ofte møtt med at man kan etablere arbeidsplaner uten slike avtaler, dersom man følger det som ofte omtales som hovedreglene i loven. Utfordringen er at hovedreglene i loven er tilpasset dagarbeid, og ikke turnusarbeid.

Dersom arbeidsplanene ikke gjennomsnittsberegnes, eller har de øvrige avtalene som her er omtalt, vil arbeidsplanen måtte settes opp slik at alle arbeidstakerne blir sikret å jobbe nøyaktig den stillingsandelen de er tilsatt i hver uke. Det vil kunne medføre vakter med svært ulik vaktlengde, delte dagsverk osv. Behovet for korte vakter vil også oppstå midt på natten, med de konsekvenser det har for den enkeltes reise til jobb, fritids- og arbeidssituasjon. Dersom arbeidsplanene skal settes opp slik, vil hovedfokus i arbeidsplanleggingen endres fra å fordele arbeidskraft til å dekke driftsbehovet, til å fylle opp stillingsprosentene til den enkelte arbeidstaker.

Noen sykehus har forsøksvis satt opp slike planer, men disse blir ikke gjennomførbare verken for arbeidstakerne eller virksomhetene. Dette fordi man for eksempel må dele dagsverk i to eller flere deler for å få turnusen til å gå opp, og/eller oppmøtetidspunkt og sluttidspunkt for vekten blir på svært uhenktsmessige tidspunkter på døgnet.

Arbeidstidsutvalgets forslag

Arbeidstidsutvalget har foreslått å endre arbeidsmiljøloven slik at det utvikles et sett med nye bestemmelser som kan gjennomføres, uten at det er nødvendig med avtaler med tillitsvalgte. Forslaget er bygget på svensk rett, som har eksistert siden Olof Palmes første regjeringstid.

Forslaget vil sikre at det er bemanning på jobb hele døgnet, hele uka, hele året. Det er viktig at dette forslaget nå gjennomføres, og det er nødvendig for å sikre at vi har lik kvalitet hele uka gjennom. Forslaget vil gi arbeidsgiver siste ord når arbeidsplaner settes opp, selvsagt innenfor arbeidsmiljølovens grenser og etter drøftinger med tillitsvalgte. Det følger naturlig av at arbeidsgiver har ansvar for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det er arbeidsgiver som kjenner de ansatte best, både faglige kvalifikasjoner og arbeidsmessige forutsetninger. Det er også arbeidsgiver som til syvende og sist må stå til ansvar dersom lovbrudd oppstår som følge av at en arbeidsplan ikke kan settes opp optimalt.