



civita-rapport

Arbeidstidsavtaler i offentlig sektor



Av Mathilde Fasting



Arbeidstidsavtaler i offentlig sektor

Av Mathilde Fasting

1. opplag, november 2013

© c i v i t a AS

Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-56-8

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo

Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen, Civita

Omslagsfoto: iStockphoto.com

Produksjon: F. J. Stenersen, Oslo

www.civita.no

ARBEIDSTIDSAVTALER I OFFENTLIG SEKTOR FOR SENTRALE ARBEIDSTAKERGRUPPER

Arbeidstidsavtalene i offentlig sektor har stor innvirkning på hvordan sentrale funksjoner i samfunnet er organisert. I den politiske debatten er det mye snakk om arbeidsmiljøloven og dens begrensninger. Realiteten er at arbeidstidsavtalene, og praktiseringen av dem, er minst like viktige. Dessuten er det gjerne de ekstraordinære arbeidstidsavtalene som trekkes frem i debattene. Det overskygger utfordringene som ligger i de vanlige arbeidstidsavtalene for flere hundre tusen arbeidstakere i offentlig sektor.

Denne rapporten har til hensikt å vise hvordan arbeidstidsavtalene for sentrale arbeidstakergrupper i offentlig sektor fungerer, hva som er utfordringene og hva som kan gjøres for å få til en bedre utnyttelse av arbeidskraften. En endring av arbeidstidsavtalene kan gi en bedre ressursutnyttelse, men det kan også være positivt for arbeidstakerne og for kvaliteten på de tjenestene det offentlige tilbyr.

Et problem som er blitt altfor lite belyst i den offentlige debatten, er hvilke begrensninger spesielle arbeidstidsavtaler har på effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor. Hvordan påvirker avtaler om ubekvem arbeidstid og helgearbeid arbeidstidsplanleggingen? Hva koster deltid, mye vikarbruk og overtidsbruk? Hva koster administrasjonen av komplekse arbeidstidsavtaler og mange ansatte med ulike deltidsbrøker? Noen påstander kan belyse utfordringene: I omsorgssektoren utfører de ca. 209 000 ansatte bare ca. 130 000 årsverk. I politiet er bemanningen dårligst når behovet er størst. I skolen er timeplanene, bl.a. som følge av en kompleks arbeidstidsavtale, et stort puslespill, samtidig som rektors styringsrett er begrenset.

Arbeidstidsavtalene har kostnader både for de ansatte, for brukerne og for samfunnet, og noen av konsekvensene av dem vil bli analysert i denne rapporten.

Det er viktig å se arbeidsmiljøloven og de enkelte særavtalene i sammenheng. Dagens arbeidsmiljølov angir i flere henseender videre rammer for lovlig arbeidstid enn arbeidstidsavtalene mellom partene i arbeidslivet gjør. Bedre utnyttelse av arbeidstiden for arbeidstakere og arbeidsgivere må derfor delvis løses ved forhandlingsbordet, fordi det ofte er praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene for de ulike yrkesgruppene som gjør det vanskelig og krevende å få redusert deltid eller tilby gode tjenester når behovet er størst. Kompleksiteten i de arbeidstidskabalene som skal legges, er noen steder så stor at

deltidsbruk, vikarbruk og uoversiktlige arbeidssituasjoner blir konsekvensen. En gjennomgang og justering av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og vetoretten er derfor også nødvendig.¹

I det følgende vil rapporten kort redegjøre for hvordan de store yrkesgruppene er organisert, hvilke hovedbestemmelser som gjelder om arbeidstid i arbeidsmiljøloven og deretter hvilke bestemmelser som gjelder hovedavtalen. Hovedavtalen er noe mer begrensende enn arbeidsmiljøloven, og som vi skal se, er begrensningene for hvordan arbeidstid kan organiseres enda større i de ulike særavtalene. Særavtalene gjennomgås i detalj for lærere, politiet og helse- og omsorgsarbeidere. Etter en oversikt over dagens ulike avtaler, følger en gjennomgang av utfordringer, og til slutt skisseres det ulike endringer som kan bidra til bedre organisering.

¹ Se Civita-notat nr. 3, 2012 "Arbeidstid i arbeidsmiljøloven".

ORGANISERING AV AVTALER FOR LÆRERE, POLITI OG HELSEARBEIDERE

Det er mange ulike yrker som inngår i undervisningssektoren, helse- og omsorgssektoren og i politiet. I denne rapporten tar vi for oss de yrkesgruppene som utgjør størsteparten av arbeidstakerne innen de ulike sektorene. Til sammen omfatter disse yrkesgruppene rundt 350 000 personer. Noen grove anslag på fordelingen av ansatte viser at det i helsesektoren arbeider ca. 110 000 helsefagarbeidere og 100 000 sykepleiere. Norsk grunnskole har ca. 95 000 årsverk (ikke antall personer), og videregående skole sysselsetter ca. 25 000 personer i tillegg. Lokalt politiet sysselsetter ca. 13 000 personer.

Lærere er i hovedsak organisert i Utdanningsforbundet (tidligere Norsk lærerlag og Lærerforbundet) og i Norsk Lektorlag, men flere er også organisert i ulike fagforbund som Skolenes Landsforbund eller ulike akademikerforbund. Utdanningsforbundet er den desidert største organisasjonen. Politiet er i hovedsak organisert i Politiets Fellesforbund, mens sykepleierne er organisert i Norsk Sykepleierforbund. Helsefagarbeiderne (tidligere hjelpepleiere) er organisert i Fagforbundet, som er tilsluttet LO. Unio er hovedorganisasjonen for Norsk Sykepleierforbund, Politiets Fellesforbund og Utdanningsforbundet. Akademikerne er hovedorganisasjon for Norsk Lektorlag.

Organisasjonsoversikt (forbund der de fleste er organisert):

Yrkesgruppe	Fagforening	Hovedorganisasjon	Arbeidsgiverorganisasjoner
Førskolelærer	Utdanningsforbundet	Unio	KS, Oslo kommune, PBL
Lærer/Lektor	Utdanningsforbundet	Unio	KS, Oslo kommune
Skoleledere	Skolelederforbundet Utdanningsforbundet	YS/Unio	KS, Oslo kommune
Politi	Politiets Fellesforbund	Unio	Staten ved FAD
Politijurister	Politiembetsmennes Landsforening	Juristforbundet/ Akademikerne	Staten ved FAD
Helsefagarb. Hjelpepleiere	Fagforbundet	LO	KS, Oslo kommune, Spekter, Virke, NHO Service
Helsefagarb. Hjelpepleiere	Delta	YS	KS, Oslo kommune, Spekter, Virke
Sykepleiere	Norsk Sykepleierforbund	Unio	KS, Oslo kommune, Spekter, Virke, NHO Service
Leger	Legeforeningen	Akademikerne	KS, Oslo kommune, Spekter, Virke

De generelle arbeidstidsbestemmelsene er nedfelt i arbeidsmiljølovens kapittel 10. I tillegg har partene i offentlig sektor inngått hovedtariffavtaler, som bl.a. regulerer ulike yrkesgruppers lønns- og arbeidsforhold. En tariffavtale er en kollektiv avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening. Den er retningsgivende for de individuelle avtalene som inngås på en arbeidsplass, og kan ikke fravikes, dersom det ikke eksplisitt står i tariffavtalen at det er mulig. En tariffavtale inneholder bestemmelser om lønn, men den regulerer også andre arbeidsvilkår som har betydning for arbeidsorganiseringen.

En tariffavtale kan blant annet regulere arbeidstidsordninger, overtid og overtidsgodtgjørelse, kompensasjon for ubekvem arbeidstid og en spesifisering av hva som regnes for ubekvem arbeidstid.²

I tillegg kan det forhandles avtaler på spesifikke områder eller på spesifikke arbeidsplasser - såkalte særavtaler. KS har en rekke sentrale, generelle særavtaler og forbundsvise særavtaler med ulike yrkesgrupper. Før de ulike særavtalene gjennomgås, gjengis hovedpunktene i arbeidsmiljølovens kapittel 10 om arbeidstid og noen sentrale arbeidstidsbestemmelser i hovedavtalene mellom partene.

² Sentrale avtaler som er brukt i denne rapporten for de ulike yrkesgruppene er: Spekters sentrale overenskomster 2010—2012, Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten per 1.4.2013 og SFS 2213 01.08.2012—31.07.2013 for lærerne.

SENTRALE BESTEMMELSER OM ARBEIDSTID I ARBEIDSMILJØLOVEN

Arbeidsmiljølovens utgangspunkt er vern av arbeidstakerne. Loven fastsetter bl.a. rammer og grenser for arbeidstid.

Arbeidsmiljøloven har generelle bestemmelser om arbeidstid. § 10-4 angir alminnelig arbeidstid, og første ledd sier: "Den alminnelige arbeidstid må ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av sju dager." Arbeid av passiv karakter kan ikke overstige 13 timer i løpet av ett døgn eller 48 timer i løpet av en uke. § 10-5, 3. ledd, gir Arbeidstilsynet rett til å godkjenne arbeidstidsordninger, men de må forelegges arbeidstakernes tillitsvalgte (se innstillingsretten).³ Loven har også bestemmelser om nattarbeid, om overtid og om ferie og hvileperioder mellom arbeidsvakter. Flere detaljer om arbeidstidslovgivningen finnes i vedlegg 1.

Loven definerer også hvordan skift- og turnusarbeid skal foregå og hvordan arbeidstid skal gjennomsnittsberegnes. I virksomheter, som f.eks. helse og politi, er det nødvendig med arbeidsplaner på grunn av døgnkontinuerlig drift, og i løpet av uken kan det være arbeidsvakter som er utenfor lovens vanlige ramme, men innenfor lovens yttergrenser.

Hovedpunkter:

- **Generell arbeidstid ikke mer enn 9 timer i løpet av 24 timer/38 timer per uke (turnus)**
- **Ubekvem arbeidstid skal kompenseres**
- **Arbeidstidsordninger kan avvike fra loven, men må godkjennes av tillitsvalgt**
- **Arbeid annenhver helg er tillatt**

³ Fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven kan, med unntak av § 10-2 første, andre og fjerde ledd og § 10-11 sjuende ledd, inngå tariffavtale som fraviker bestemmelsene i dette kapittel.

HOVEDTARIFFAVTALENE MELLOM ARBEIDSTAKER- OG ARBEIDSGIVER-ORGANISASJONENE

I tillegg til arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, kommer bestemmelsene i hovedtariffavtalene. Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige 37,5 timer per uke. Denne arbeidstiden skal, i den grad det er mulig, fordeles på fem dager per uke og være mellom klokken 07.00 og 17.00.⁴ Utover dette, må arbeidstiden avtales mellom partene.⁵

Avtaler mellom partene har fortrinnsrett over avtaler mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver.⁶ Forsøksordninger som avviker fra bestemmelsene om arbeidstid kan avtales, men går arbeidstidsforsøket ut over hovedtariffavtalen eller arbeidsmiljøloven, må avtalene forelegges staten ved FAD (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) og hovedarbeidstakersammenslutningene.

Hovedtariffavtalen regulerer også fritid. Arbeidstakeren skal ha sammenhengende arbeidsfri i minst 36 timer i løpet av en uke, og alltid slik at ett kalenderdøgn inngår. Fritiden skal fortrinnsvis være på søndag, og minst annenhver søndag. Sammenlignet med arbeidsmiljøloven er dette en strengere ramme for arbeidsfri. Arbeidstakerne har avtalefestet rett til 30 virkedager ferie. Arbeidstakere over 60 år har ytterligere seks virkedager ferie.

Hovedutfordringer i særavtalene:

- **Arbeidsmiljøloven gir adgang for partene både sentralt og lokalt til å forhandle arbeidstidsløsninger. Denne rapporten vil se nærmere på de ulike forhandlingsarenaene.**
- **For politi og helsearbeidere er det uenigheter om hvordan ubekvem arbeidstid skal behandles og godtgjøres. Disse yrkesgruppene arbeider i virksomheter som trenger døgkontinuerlig drift.**
- **For lærere handler det blant annet om inndeling og styringsrett av arbeidstiden.**

⁴ Hovedtariffavtalen i staten fastlegger også overtidsbetaling, og for overtid mellom klokken 20.00 og 06.00, samt på lørdager, søndager og helligdager er det 100 prosent overtidsbetaling. I avtalen reguleres også timetillegg for timen mellom klokken 06.00 og 07.00, og timene mellom 17.00 og 20.00.

⁵ Hovedtariffavtalen i staten følger arbeidsmiljølovens paragraf 10-4, og for skift- og turnusarbeid gjelder det at for den alminnelige arbeidstid alle dager mellom kl. 20.00 og kl. 06.00 skal hver arbeidet time regnes lik 1 time og 15 minutter. For den alminnelige arbeidstiden på søn- og helgedager mellom kl. 06.00 og kl. 20.00 regnes hver arbeidet time lik 1 time og 10 minutter. I arbeidsmiljøloven er den alminnelige arbeidstiden som regnes som nattarbeid, arbeid som foregår mellom klokken 21.00 og 06.00, det vil si en time mindre enn i arbeidsmiljøloven.

⁶ Effektiv arbeidstid for skift- og turnusarbeid skal ikke overstige 35,5 timer i uken. Dersom det skal avtales arbeidstid inntil 9 timer eller 10 timer etter avtale med tillitsvalgt, forutsetter det enighet mellom partene.

SÆRAVTALENE FOR LÆRERE

Dagens avtalesituasjon

Lærernes arbeidstidsavtaler er komplekse og detaljerte, og selv om det har skjedd en forenkling i de senere årene, er detaljeringsgraden fremdeles høy.

Særavtalen for lærere inngås mellom KS og Oslo kommune på den ene side og lærerorganisasjonene på den annen.⁷ Den gjeldende, sentrale arbeidstidsavtalen for KS-området er SFS 2213, og den brukes stort sett som mal for alle lokale forhandlinger.⁸ I 2006 ble arbeidstidsavtalen endret, slik at det nå kan inngås lokale avtaler i alle kommuner og fylkeskommuner som avviker fra den sentrale avtalen nedfelt i SFS 2213. Kommunen (for grunnskolen) og fylkeskommunen (for videregående skole) og arbeidstakerorganisasjonene forhandler om og fastsetter innholdet i lokale arbeidstidsavtaler. Det er imidlertid svært få kommuner som i dag inngår lokale, avvikende arbeidstidsavtaler. De aller fleste følger SFS 2213.

Ifølge særavtalen som gjelder undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring, skal en fulltidsansatt lærer arbeide 1 687,5 timer per år, og lærere over 60 år skal arbeide 1 650 timer. Dette er det eneste prinsippet som man ikke kan fravike i lokale forhandlinger. Lærernes arbeidsår, målt i antall timer, avviker ikke mye fra et vanlig norsk arbeidsår. Av årets 52 uker går norske elever på skolen i 38 uker eller 190 dager. Lærerne bruker i tillegg til dette seks dager til kompetanseutvikling og planlegging i henhold til hva skoleledelsen legger opp til ved den enkelte skole. Et lærerårsverk, målt i uker, er dermed sammenfallende med elevenes skoleår på 38 uker, tillagt en uke ekstra (seks dager). Et normalarbeidsår for andre offentlige ansatte er på ca. 47 uker. Siden lærerne har et kortere arbeidsår, målt i uker, enn andre arbeidstakere, samtidig som årsverket, målt i timer, er det samme, vil en vanlig arbeidsuke for en lærer være rundt 43,5 timer, mens vanlig arbeidstid for øvrig er 37,5 timer per uke.

Årsverket kan deles inn i ulike bolker som både bestemmer hva lærerne kan og skal gjøre, og hvor de skal utføre arbeidet. I bunnen ligger selve undervisningstiden, som også kalles "leseplikten". Den varierer mellom fag og trinn, fra ca. 465 til ca. 740 klokketimer per år, dvs. fra ca. 27 prosent til ca. 43 prosent av den totale arbeidstiden. I barneskolen er

⁷ Det er mange arbeidstakerorganisasjoner som er del i SFS 2213, men Utdanningsforbundet er den klart største.

⁸ SFS 2213 gjelder frem til 1.1.2014.

gjennomsnittlig antall undervisningstimer 713, mens det i EU ligger på 770 og i OECD på 773.

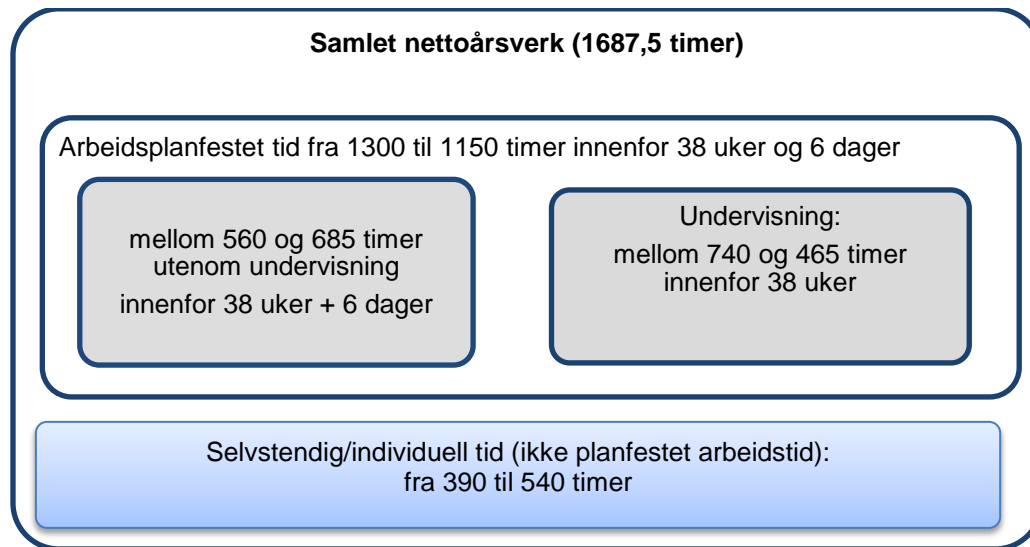
Lærere på barnetrinnet arbeider 1 300 timer per skoleår i det som heter arbeidsplanfestet tid. Lærere på ungdomsskoletrinnet arbeider tilsvarende 1 225 timer, og i videregående skole er arbeidsplanfestet tid 1 150 timer.

Undervisningen ligger innenfor de arbeidsplanfestede timene. I tillegg til undervisning inneholder det arbeidsplanfestede timeantallet også annet elevarbeid, kontakt med kolleger og foreldre, individuelt arbeid og kompetanseutvikling, for- og etterarbeid og andre faglige og administrative oppgaver. Resten av årsverket er såkalt selvstendig eller individuell tid, som læreren selv disponerer til ytterligere for- og etterarbeid og til faglig oppdatering. Avhengig av hvilke fag og trinn lærerne underviser på, omfatter denne delen av årsverket fra ca. 400 timer per år til ca. 540 timer per år. Det selvstendige arbeidet kan lærerne utføre der de ønsker og slik de selv ønsker, og de har ikke plikt til å rapportere hvordan tiden benyttes.

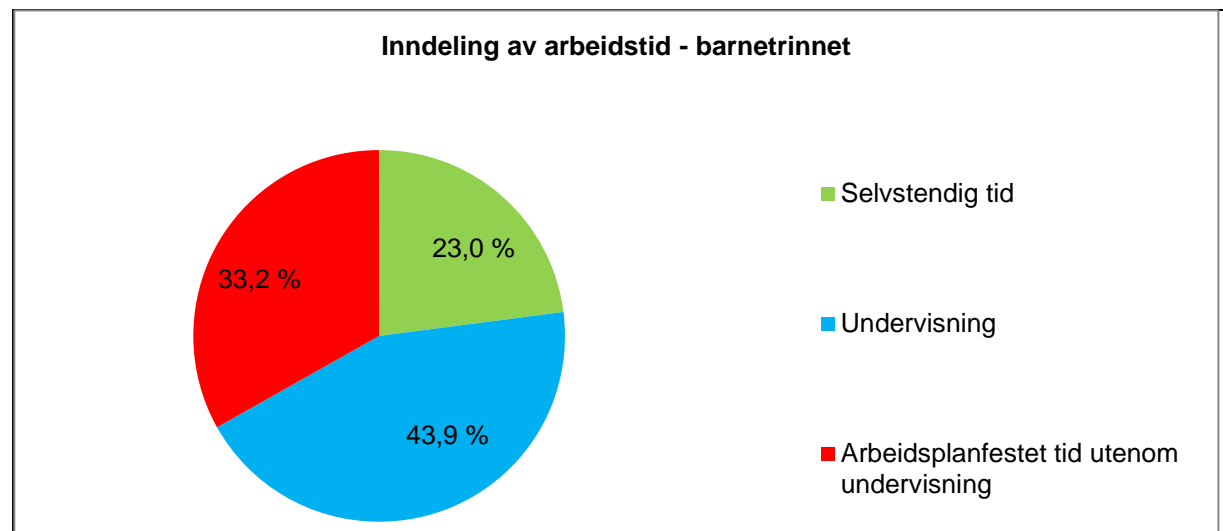
I særavtalen spesifiseres det ulike antall undervisningstimer avhengig av faget det skal undervises i, hvor komplekst faget er og hvor mye arbeid som må medregnes til prøveretting og vurderinger. Det betyr at undervisningstiden utløser ulike antall for- og etterarbeidstimer. Lærere på barnetrinnet underviser mer og har mindre selvstendig tid til for- og etterarbeid enn lærere på videregående skole. Videre vil en gymlærer på videregående skole undervise mer enn en norsklærer, fordi det antas at det kreves mindre for- og etterarbeid i kroppsøving enn i norsk. Disse to fagene har altså ulik arbeidstidsbelastningsvektning i avtalen. Arbeidsplanene som utarbeides for hver enkelt lærer, skal ta hensyn til de arbeidsbelastningsprinsippene som er knyttet til hvert enkelt fag og til andre arbeidsoppgaver, som f.eks. det å være kontaktlærer.

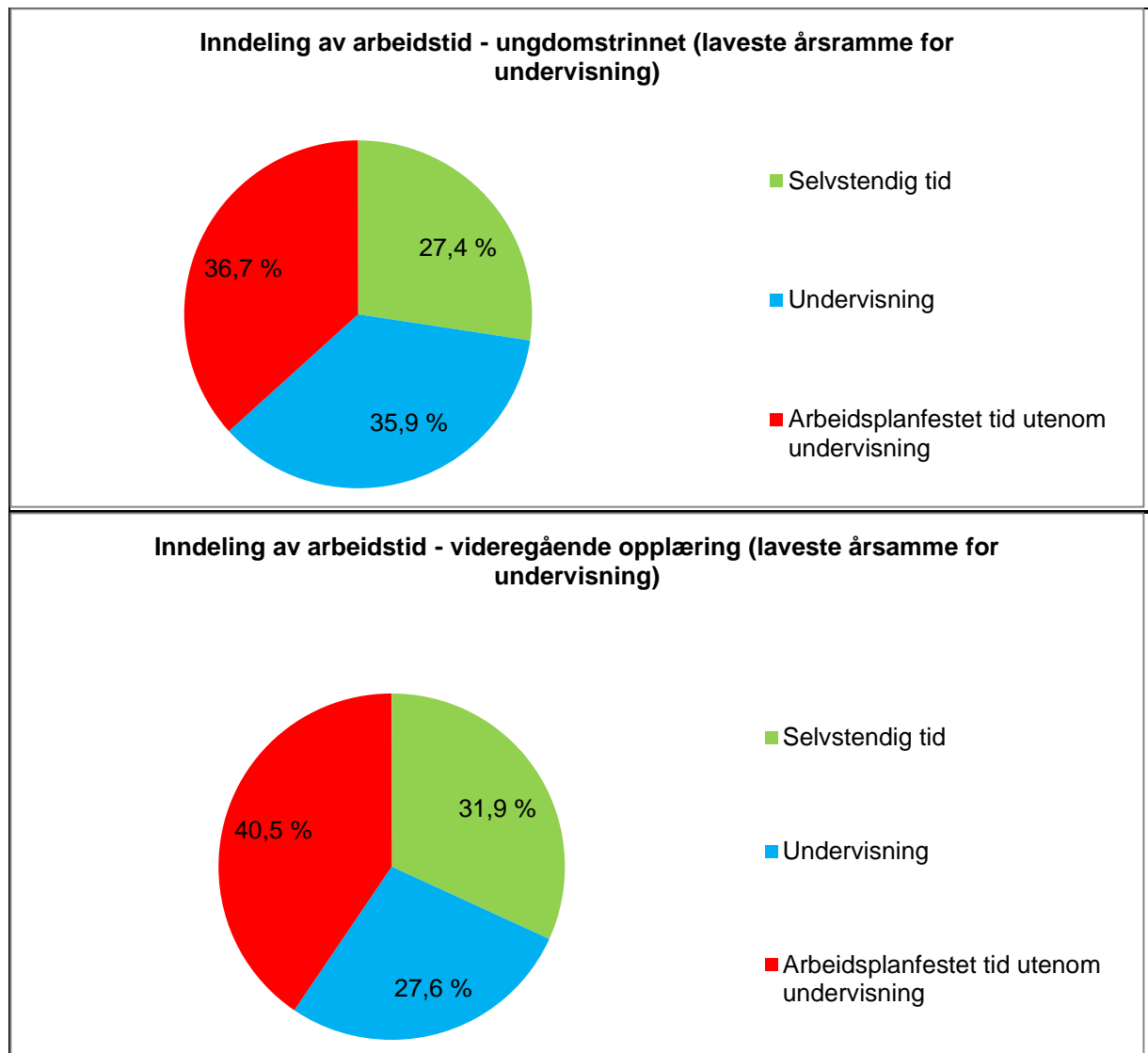
Avtalen tar ikke hensyn til den enkelte lærers kompetanse, erfaring og alder, og den tar heller ikke hensyn til størrelsen på elevgruppene, antall fag og elevgrupper læreren har ansvar for. Den tar med andre ord ikke hensyn til den reelle arbeidsbelastningen til hver enkelt lærer. Undervisningstiden reduseres med et visst omfang, dersom læreren er kontaktlærer (én time undervisningstid per uke) eller rådgiver. Alle lærere over 55 år har rett til 5,8% redusert undervisningsomfang, som øker til 12,5% ved fylte 62 år. I tillegg avsettes det en pott/et gitt antall timer per skole som, etter drøfting, brukes til ytterligere undervisningsreduksjon for en del lærere som har en spesielt krevende arbeidssituasjon.

Inndeling av lærernes arbeidstid



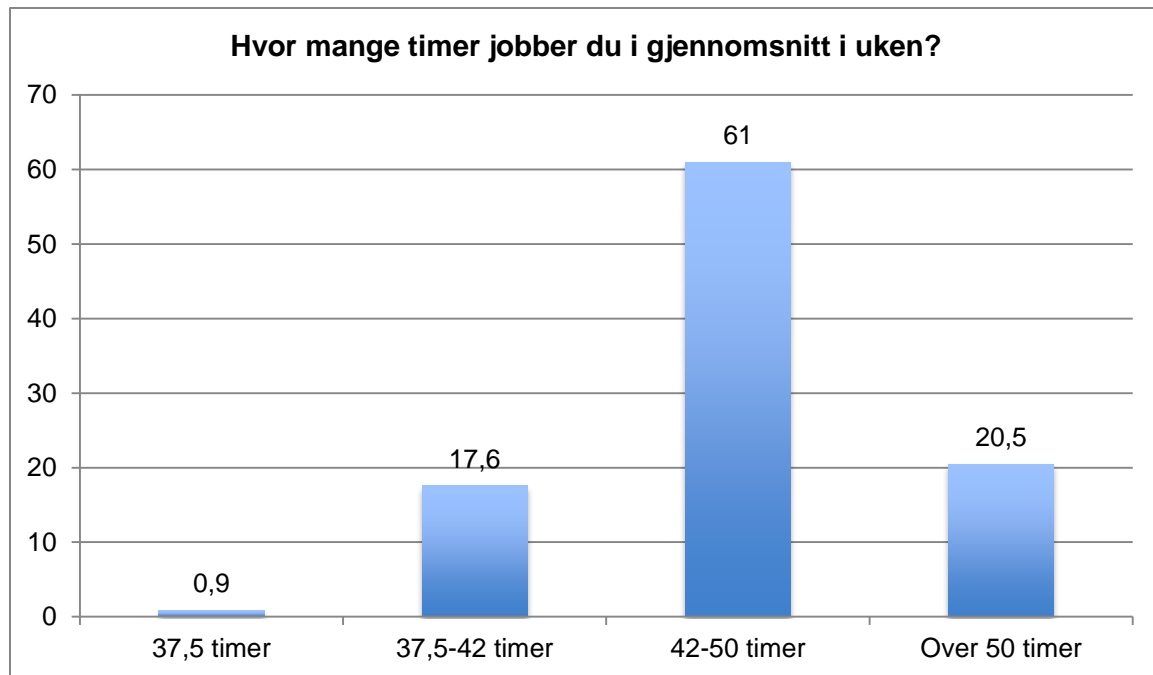
Forholdet mellom undervisning, annen arbeidsplanfestet tid og selvstendig/individuell tid





Som det fremgår, er avtalene svært spesifiserte. Det puslespillet som skal legges når arbeidsplanene ved hver enkelt skole skal fastsettes, er krevende. For eksempel er det bestemmelser om rådgivningstjeneste på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, som skal ha en grunnressurs på fem prosent av et årsverk, og i tillegg minimum 38 timer lærerårstimer per påbegynt 25. elev.

Skoleledernes normalarbeidsdag er 37,5 timer, og skoleledere med inntil 60 prosent lederansvar, har et normalarbeidsår på 1 687,5 timer, fordelt på 45 uker. Mange skoleledere arbeider likevel mer enn normalarbeidsdagen. Oversikten viser hvor mange timer skolelederne oppgir som arbeidstid i løpet av en uke.



Kilde: Skolelederforbundet, undersøkelse om arbeidstidsavtalen SF2213, antall svar = 336, verdi prosent.

Det er her verdt å merke seg at denne tidsbruken til en viss grad reflekterer skoleledernes merarbeid med å tilpasse arbeidstidsavtalefestede rettigheter til de ulike skolenes egne ressursbehov. Skolelederforbundets leder, Solveig Hvidsten Dahl, bekrefter en slik tolkning: "Ettersom mange opplever at det å legge 'bemanningskabalene' blir utfordrende og en stor administrativ belastning, reflekteres også dette i tidsbruken til skoleledere, som ifølge vår undersøkelse for det meste ligger på 42–50 timer ukentlig arbeid."⁹

Lærertetthet, elevkontakt og undervisning

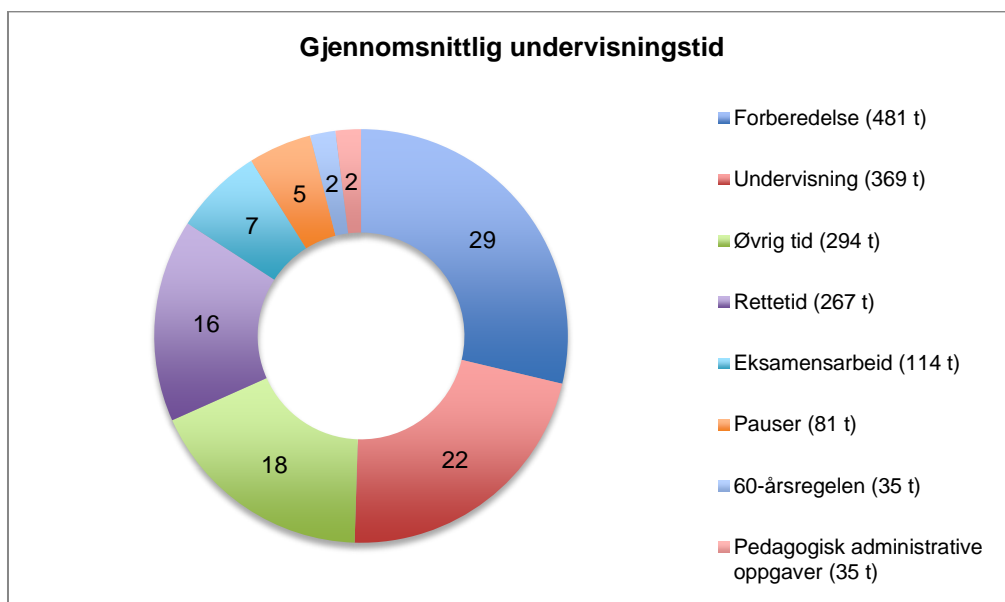
Lærertettheten i norsk skole er høy. En sammenligning av lærer- og elevtetthet i gjennomsnitt i OECD og EU viser:

- Antall elever per lærer barneskolen: OECD 16, EU 14,5, Norge 13 (2012/2013)
- Antall elever per lærer i offentlig ungdomsskole: OECD 13,5, EU 11,3, Norge 14,4
- Antall arbeidsuker for lærere i barneskolen: OECD 38, EU 38, Norge 38
- Antall undervisningstimer per år i barneskolen: OECD 773, EU 770, Norge 713

⁹ Solveig Hvidsten Dahl, kommentar til Skolelederundersøkelse om arbeidstidsordninger.

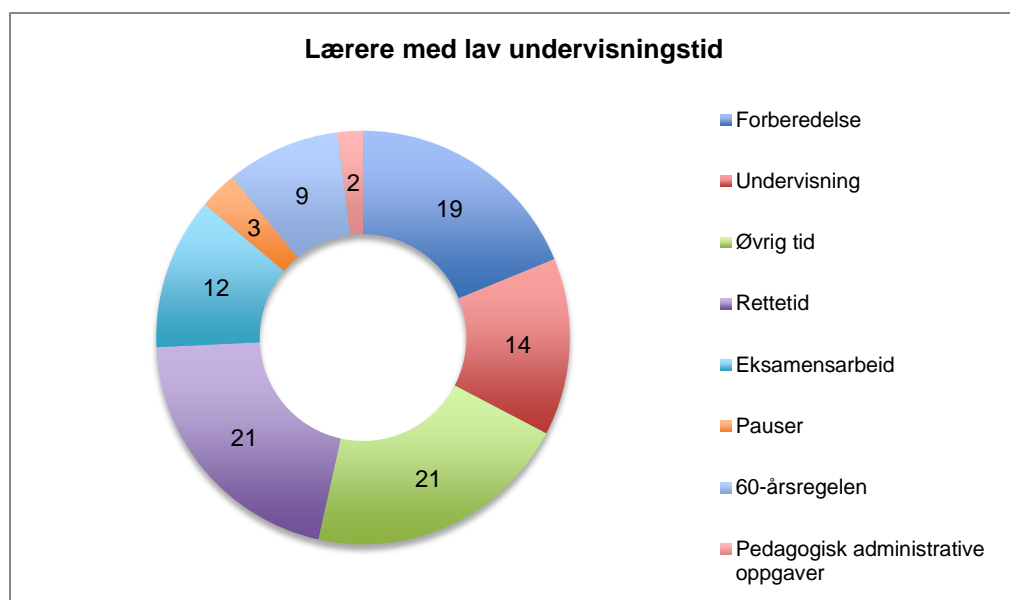
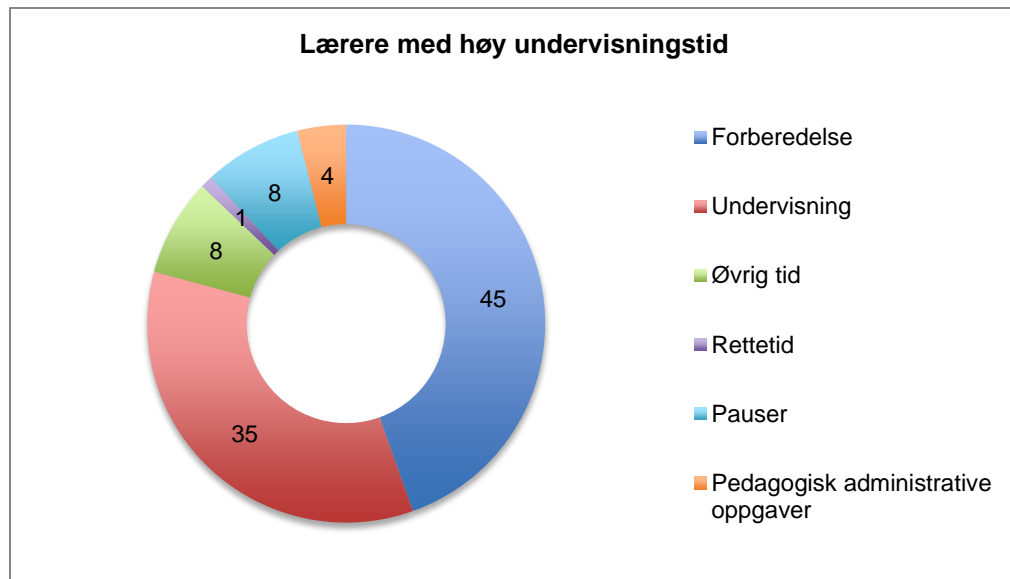
I norsk grunnskole er det ca. 13–14 elever per lærer, og i videregående skole er lærertettheten enda høyere, nemlig 8,8 (2012/2013). Lærertettheten har vært stabil de siste fem årene.¹⁰ Lærertettheten gjenspeiler ikke hvor mye tid hver enkelt lærer faktisk tilbringer med elevene, blant annet fordi arbeidstidsavtalene legger rammer for undervisningstiden. Lærerne i Norge ligger på OECD-bunnen når det gjelder undervisningsplikt (leseplikt). Norske lærere bruker altså mindre tid på elevene sine enn lærere gjør i de fleste andre land.

En undersøkelse som er gjennomført av Danske KL (tilsvarende KS), viser at danske lærere inntil nylig brukte 36,9 prosent av disponibel nettoarbeidstid, tilsvarende 2,9 timer per dag eller 14,7 timer per 37 timers uke, på undervisning i grunnskolen.¹¹ Dette bildet samsvarer i stor grad med tilsvarende tall fra Norge.



¹⁰ Oversikt fra Skoleporten.

¹¹ KL har undersøkt arbeidstiden i 35 kommuner. Fordelt på lærernes arbeidsår blir det: "På grund af skoleferier er arbejdet typisk fordelt på 200 skoledage/ 40 uger om året med en gennemsnitlig ugentlig norm på 42 timer, hvorved undervisning i gennemsnit udgør 16,3 timer om ugen eller 3 timer og 16 minutter om dagen. KL's analyse af arbejdstiden for 14.800 lærere i 35 kommuner viser, at lærerne i gennemsnit underviser 21,8 lektioner om ugen, svarende til 16,3 klokketimer om ugen i 40 uger om året. Danmarks Lærereforening hævder, at en lærer i snit underviser 25-26 lektioner om ugen."



De tre oversiktene ovenfor viser eksempler på variasjon i tidsbruk blant lærere i videregående skole i Danmark i 2010/2011, hentet fra en undersøkelse gjennomført av Ministeriet for Børn og Undervisning i 2012, og referert i en rapport som er utarbeidet av den danske Riksrevisjonen. Lærere med høy undervisningstid underviste i fagene gym og biologi, mens lærere med lav undervisningstid underviste i engelsk og musikk. I OECD-sammenligningen har Norge og Danmark hittil ligget svært nær hverandre i undervisningstid. Forskjellene er derfor relevante også for Norge. Riksrevisjonsrapporten fra Danmark viser at videregående skoler ikke bruker lærernes arbeidstid effektivt. Danske skoleledere har hittil

kun hatt en begrenset mulighet til innflytelse på hvordan lærerne prioriterer arbeidsoppgaver og arbeidstid.¹²

Utfordringer

Stridspunktene ved reforhandlinger av arbeidstidsavtalene i skolen er styring av lærernes arbeidstid og utvidelse av arbeidsåret.

Arbeidsgivernes primære ønske er å forenkle arbeidstidsbestemmelsene og få en større styringsrett over arbeidstiden, blant annet ved at lærerne er mer til stede på arbeidsplassen. Lærerne ønsker ikke å gi fra seg sin selvstendige tid eller å utvide arbeidsåret, og de ønsker ikke en fast, vanlig arbeidstid fra eksempelvis 08.00 til 15.30. Lærerne har lange tradisjoner for å disponere deler av tiden sin selv, og for å ha lange ferier eller arbeidsfri perioder. Uenighet om hvor mye arbeidstid læreren er pliktig til å tilbringe på skolen og hvor mye tid som kan styres av arbeidsgiver, er årsaken til at det ofte blir brudd når arbeidstidsavtalen for lærerne forhandles.

Kompliserte og detaljerte arbeidstidsavtaler

De kompliserte og detaljerte arbeidstidsavtalene skaper administrative utfordringer, fordi skolelederne må tilpasse hver enkelt lærers undervisningsvekting til elevenes timeplaner og til skolens behov for samkjøring av elevenes timeplaner og lærernes arbeidsplaner. Rigiditeten fører for eksempel til at når en lærers undervisningstid er brukt opp, vil ikke denne læreren kunne steppe inn og ta en time for en annen uten å utløse overtid, selv om denne undervisningstiden er midt på dagen i lærernes arbeidsplanfestede tid. I mange tilfeller vil derfor skolelederen måtte benytte ufaglærte vikarer i stedet.

Arbeidstidsavtalene kan i dag fremforhandles lokalt, selv om det skjer svært sjelden. En evaluering som KS har fått utført av analysefirmaet Rambøll i 2009, to år etter at det ble gitt adgang til å gjennomføre lokale forhandlinger om arbeidstidsavtaler, viser at det er stor variasjon i erfaringene, der slike forhandlinger har vært prøvd. På den positive siden viser casestudier at lokale avtaler har skapt bedre kvalitet:

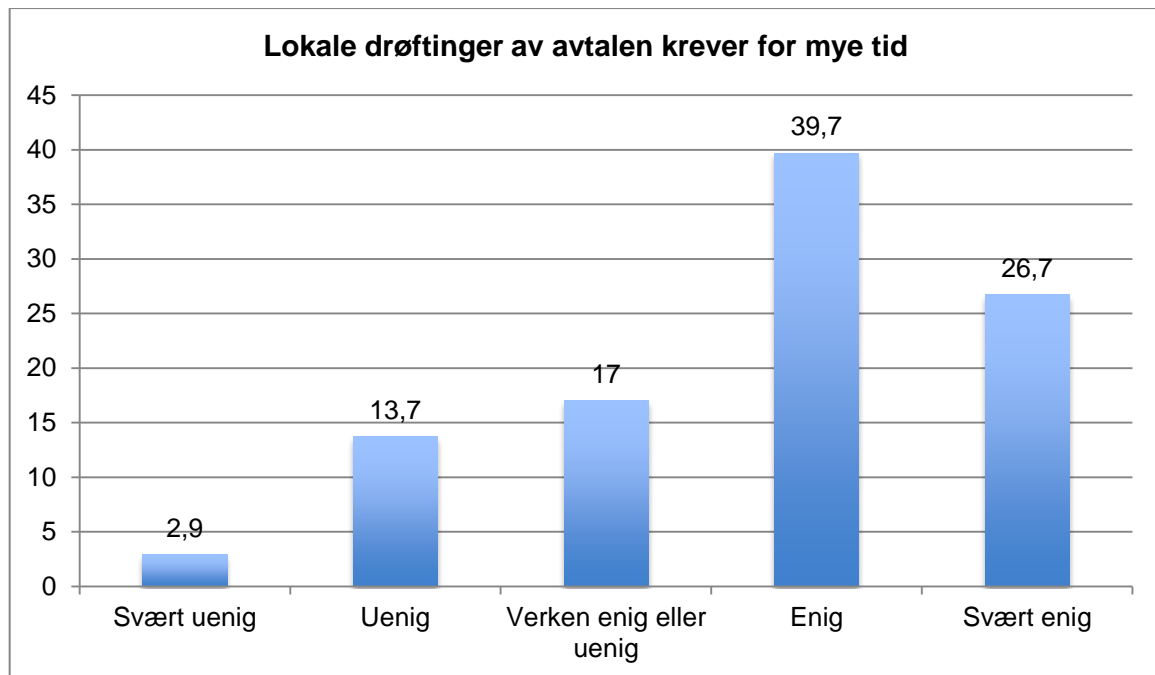
arbeidsgiver med avvikende avtale, og særlig der avvikene inkluderer økt binding av tid eller utvidelse av arbeidsåret, i stor grad er fornøyd med avtalen og opplever et styrket handlingsrom som følge av denne. De fremhever også at økt binding har gitt mer tilstedeværelse for lærerne, noe som

¹² [http://www.rigsrevisionen.dk/media\(2213,1030\)/11-2011.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(2213,1030)/11-2011.pdf) Rigsrevisionen, "Beretning til Statsrevisorerne om effektiv utdnyttelse af gymnasielærernes arbejdstid", rapport april 2012.

igjen har ført til økt samarbeid mellom lærere. Samarbeid bidrar etter arbeidsgivers oppfatning til å lette lærernes arbeidsdag, skape en mer kollektivt orientert skole, og å bedre kvaliteten i undervisningen.¹³

Den sentrale avtalen gir handlingsrom, men flere ting tyder på at det er vanskelig å bli enig om avvikende avtaler lokalt. Det er blant annet ikke slik at små skoler lettere forhandler seg til egne avtaler. Det er også vanskelig for store kommuner med mange skoler å inngå avtaler lokalt. Godt over 90 prosent av skolelederne følger de sentrale arbeidstidsavtalene for lærerne, ifølge en undersøkelse fra Skolelederforbundet.

Det kan være flere årsaker til dette: Lite kunnskap hos arbeidsgiver om hvilke rettigheter som gjelder; tillitsvalgte som er rigide og lite fleksible, og generelt liten endringsvilje. Dessuten kan det være krevende å forhandle komplekse avtaler. Skolelederne selv mener at lokale drøftinger av arbeidstidsavtalen krever for mye tid.



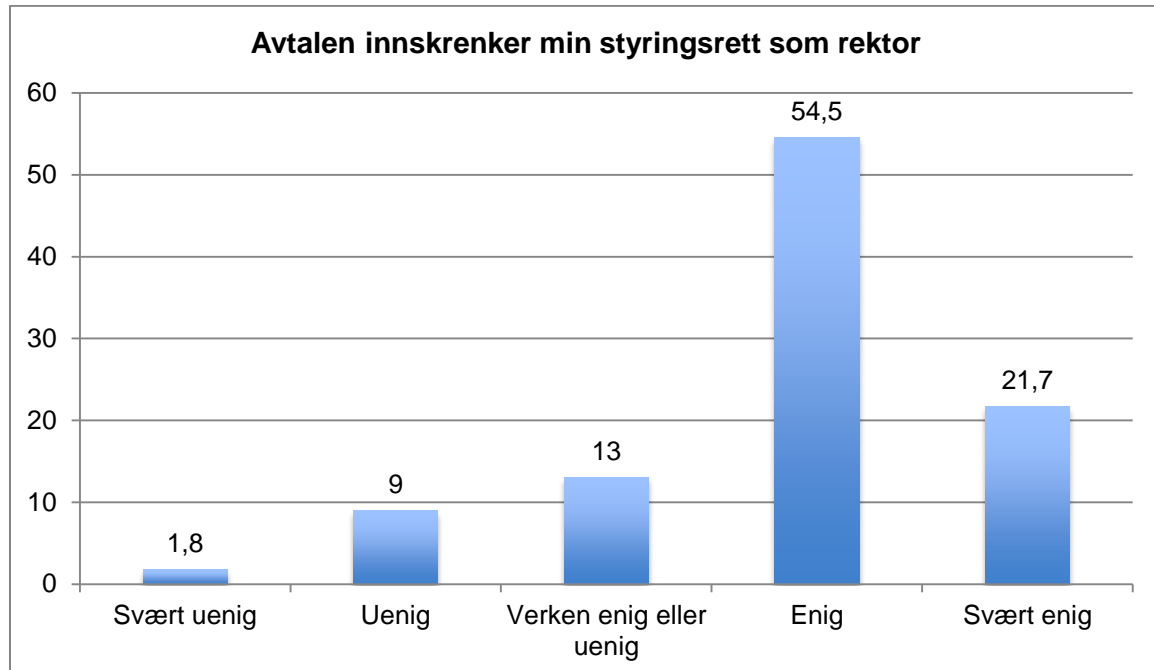
Kilde: Skolelederforbundet, undersøkelse om arbeidstidsavtalen SF2213, antall svar = 227, verdi prosent.

Flere arbeidsgivere velger derfor å bruke den sentrale arbeidstidsavtalen i SFS 2213, i stedet for å gå gjennom en tid- og ressurskrevende forhandling om lokal arbeidstidsavtale.

Konsekvensen er at skoleleders (rektors) mulighet til å styre er svært begrenset. På grunn av rigide og komplekse bestemmelser i arbeidstidsavtalen, gjenstår det lite tid som skolelederen

¹³ Rambøll 2009.

selv kan administrere. Tre fjerdedeler av skolelederne i Skolelederforbundet er enig eller svært enig i at arbeidstidsavtalene innskrenker deres styringsrett.



Kilde: Skolelederforbundet, undersøkelse om arbeidstidsavtalen SF2213, antall svar = 277, verdi prosent.

Skolelederforbundets leder, Solveig Hvidsten Dahl, understreker alvoret som kommer frem i Skolelederforbundets undersøkelse:

Våre medlemmer gir gjennom undersøkelsen tydelig uttrykk for at lærernes arbeidstidsavtale innskrenker deres handlingsfrihet og styringsrett som leder. I praksis dreier dette seg om at skolelederne opplever det vanskelig å allokere ressurser dit det trengs, uten å havne i konflikt med de rettigheter til egendisponibel tid som lærerne har avtalefestet rett på.

Danske utfordringer og erfaringer

I Danmark, som inntil nylig har hatt et arbeidstidssystem som ligner på det norske, kan følgende tre eksempler illustrere hvordan rigid arbeidstid virker:

Den erfarne lærer, som udelukkende underviser i fysik og har gjort dette i 25 år, er underlagt samme maksimum for, hvor mange timer han må undervise, som den yngre og mere uerfarne lærer, der står med ansvar for at undervise i flere forskjellige fag.

Det forhindrer kommunerne/den enkelte skoleleder i at kunne prioritere arbeidstiden etter de ressurser og kompetencer, den enkelte lærer har.

Når en lærer giver 1 times pædagogisk støtte til en elev, så skal der betales for forberedelsestid til læreren. Det skal der ikke, hvis det er en pædagog, der yder den samme støtte til den samme elev.¹⁴

Danske KL gik før vårens forhandlinger gennem ti myter om læreres opgaver og arbejdstid i Danmark som har relevans for dagens situation i Norge:¹⁵

Læreren betyder alt for elevens læring

Dygtige og engagerede lærere og ledere skaber kvalitet i skolen. Forskning viser, at øget samvær mellem lærer og elev – som bruges til undervisning, dialog og feedback om elevens læring – er afgørende for, hvordan eleven klarer sig. Derfor er det problematisk, at lærernes arbejdstidsregler begrænser lærernes og elevernes samvær.

Rigide regler bestemmer, hvor meget tid lærerne bruger til bestemte opgaver

Alle medarbejdere har arbejdstidsregler, der sætter den ydre ramme om arbejdstiden, fx at arbejdstiden svarer til gennemsnitligt 37 timer om ugen. Men for folkeskolelærere er reguleringen langt mere vidtgående. Her dikterer reglerne, hvor lang tid der må bruges til bestemte arbejdsopgaver – fx undervisning og opgaver i tilknytning til undervisningen, herunder forberedelse.

Lærerne skal ikke arbejde mere

Lærerne skal ikke arbejde mere. Lærernes arbejdstidsregler skal blot "normaliseres" og indrettes som for alle andre medarbejdergrupper, så reglerne blot sætter den ydre ramme om arbejdstiden, men ikke definerer, hvad arbejdstiden skal bruges på. Hvordan lærerne anvender arbejdstiden skal i stedet tilrettelægges af ledelsen på skolen - i dialog med lærerne – så det tilgodeser lokale behov. Nøjagtig som vi kender det fra alle andre moderne arbejdspladser.

Lærernes arbejdsregler hindrer mere tid med eleverne

Lærernes arbejdstidsregler dikterer, hvor meget lærerne må undervise, og hvor meget tid de har til andre opgaver. Arbejdstiden er dermed låst fast, den er ens for alle lærere og kan kun bruges til bestemte formål. Det hindrer, at der kan skabes mere tid sammen mellem elev og lærer. Fx underviser lærerne i dag kun under halvdelen af deres arbejdstid (40 pct.) pga. arbejdstidsreglerne.

En lærer underviser mindre end halvdelen af sin arbejdstid

En lærer underviser i gennemsnit i 16,3 timer om ugen. Dermed bruger læreren knap 40 procent af sin arbejdstid på at undervise. Resten af arbejdstiden bruger læreren på forberedelse, møder, skole-hjem-samarbejde, skolebibliotek, pauser osv. Det viser en analyse af den faktiske arbejdstid for 14.800 lærere i 35 kommuner (KL, 2012).

Flertallet af lærerne underviser mindre, end Danmarks Lærerforening hævder

¹⁴ http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_58323/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

¹⁵ <http://www.meretidsammen.dk/Fakta-og-myter/>

Danmarks Lærerforening hævder, at en lærer i gennemsnit underviser 25-26 lektioner om ugen. Men en analyse af arbejdstiden for 14.800 lærere i 35 kommuner viser, at en lærer i gennemsnit underviser 16 timer – svarende til 21,8 lektioner – om ugen. Kun tre procent af lærerne underviser 25 ugentlige lektioner og derover. Og kun to promille underviser 26 ugentlige lektioner (KL, 2012).

Arbejdstidsreglerne hylder automatik fremfor reelle behov

Den erfarne lærer, som udelukkende underviser skolens 9. klasser i dansk og har gjort dette i 25 år, har det samme antal timer til bl.a. at forberede sig som hans unge, relativt nyuddannede kollega, der underviser i både dansk og matematik og på forskellige klassetrin. Reglerne tager heller ikke højde for, om læreren skal forberede undervisning i en "mønsterklasse" eller i en mere udfordrende klasse.

De erfarne lærere underviser mindst

Lærere under 30 år underviser mest. I gennemsnit underviser en lærer under 30 år to lektioner mere om ugen end deres kolleger mellem 50 og 59 år. Og lærerne under 30 år underviser fire lektioner mere om ugen end lærere, der er fyldt 60 år. Det viser en analyse af arbejdstiden for 14.800 lærere i 35 kommuner (KL, 2012).

Lærere over 60 år holder 4½ uger ekstra fri årligt

Alle lærere på 60 år og derover har ret til 175 timers ekstraordinær frihed hvert år. Det følger af de eksisterende arbejdstidsregler. Det svarer til ca. 4½ uge om året. Den såkaldte "60-årsregel" betyder altså, at de lærere, der har mest erfaring, automatisk har 4½ uges ekstra skattefinansieret frihed om året. Denne fridagsordning er unik for uddannelsessektoren og kendes ikke fra andre områder i den offentlige sektor.

Der er optisk bedrag, når lærerforeningen tilbyder 25 timers undervisning om ugen

Danmarks Lærerforening foreslår, at lærerne skal undervise 25 klokketimer om ugen. Det lyder flot. Specielt, fordi en lærer i dag i gennemsnit underviser 16 klokketimer om ugen. Men faktum er, at der ikke ligger én ekstra undervisningstime i forslaget. Lærerforeningen "pumper" nemlig undervisningstallet op ved kunstigt at udvide det klassiske undervisningsbegreb til også at omfatte elevpauser, skolebibliotek og timer, hvor lærere varetager læse- og matematikvejledning af kolleger. Ved kunstigt at kalde disse aktiviteter for undervisning ser det ud, som om lærerne underviser mere. Men reelt er der ikke tale om mere undervisning til eleverne.

Mytene ovenfor illustrerer på hvilket grundlag debatten om arbejdstidsorganiseringen i Danmark har foregået. Motstanden har været stor, blandt andet hos Danmarks Lærerforening, og konflikten resulterte som nevnt i en interventionsplan fra myndighederne.

God utnytting av mangfold blant skoler og blant lærere hindres av avtalene

Norsk skole er mangfoldig, noen steder er det store skoler, andre steder små. I noen kommuner er det mange skoler, og noen ganger er det bare én barneskole i en kommune. Et lokalt handlingsrom for avtaler er dermed viktig, men benyttes ikke slik man kunne ha gjort.

Avtaleverket hindrer i mange tilfeller gode prosesser ved skolene. Dessuten har også lange tradisjoner og lite endringsvilje betydning ved mange skoler og i skolebyråkratiet. Arbeidstakerorganisasjonene på kommune- og fylkeskommunenivå kan være barrierer ved at de overprøver og overstyrer de lokalt tillitsvalgte. Motstanden kan gjelde flere forhold, men ofte er det forslag om bunden tid som møter motstand. Men det er også positive signaler om at yngre generasjoner av lærere ofte er mer fleksible og villige til å prøve ut nye arbeidstidsordninger og arbeidsmønstre.¹⁶

Rambølls evalueringer for KS, både i 2009 og i 2011, peker på noen utfordringer for å få til gode prosesser med dagens avtalestruktur:

- Rigide og lite fleksible tillitsvalgte
- Motstand fra arbeidstakerorganisasjonene på kommune-/fylkeskommunenivå
- Arbeidsgiver har manglende kunnskap eller vilje til å benytte seg av rettighetene og mulighetene som ligger i SFS 2213 (KS sentrale avtale)
- Tidkrevende prosess som gir få resultater
- Prolongerer fremfor å ta ny debatt

Arbeidstidsavtalene har kostnader, eksempelvis vikarbruk, overtid og merarbeid for administrasjonen. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder skolelederens tidsbruk for å administrere vikarer, men undersøkelser viser at der det avsettes ressurser til en vikartjeneste, fungerer det tidsbesparende og mer effektivt enn for kommuner som ikke har en slik funksjon. Generelt viser både nasjonale og internasjonale undersøkelser at skoleledere i snitt bruker en tredjedel av arbeidsdagen sin på administrativt arbeid. Ikke alt dette arbeidet handler om å tilpasse arbeidstidsplanene, men med kompleksiteten i dagens avtaleverk er det grunn til å anta at dette skaper betydelig merarbeid for skolelederne.

En undersøkelse fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS) i 2009 ble bearbeidet og analysert for norske forhold av NIFU Step.¹⁷ Rapporten har et eget kapittel

¹⁶ Rambøll 2011.

¹⁷ <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2009/NIFU%20STEP%20Rapport%2023-2009.pdf>

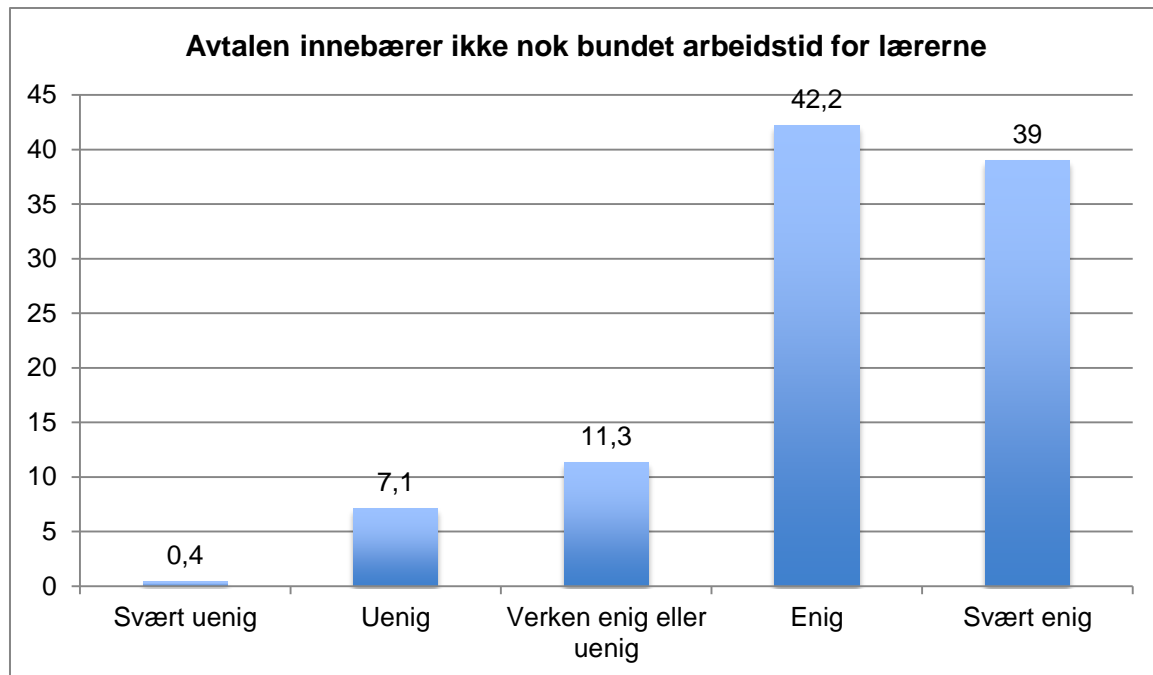
om arbeidstid, som sammenligner norske læreres fordeling av arbeidstid med tilsvarende fordelinger for de 23 landene som er med i undersøkelsen. I tillegg går rapporten nærmere inn i norske læreres tidsbruk. I den internasjonale sammenligningen er Norge et gjennomsnittsland, både når det gjelder undervisningstid og tid til annet enn undervisning.¹⁸ Går man dypere inn i materialet, finner man noe overraskende at 22,6 prosent av de norske lærerne arbeider kortere enn den arbeidsplanfestede tiden på 31,25 timer per uke, selv om lærerne som er inkludert i undersøkelsene er heltidsansatte og arbeider kun ved én skole. Rapporten konkluderer med følgende:

Vi konkluderer derfor med at en betydelig andel av norske lærere klarer å utføre jobben i løpet av et antall timer som ligger klart under det man skal forvente med utgangspunkt i et årsverk på 1 687,5 timer, og at 22,6 prosent dessuten bruker mindre enn de 1 225 timene som er arbeidsplanfestet tid innenfor 39 uker.¹⁹

I tillegg kommer den selvstendige tiden som utgjør 462,5 timer for en heltidsansatt lærer i ungdomsskolen med arbeidsplanfestet tid på 1 225. Disse timene kan læreren fritt disponere, både med hensyn til når de arbeider, hvor de arbeider og hva de bruker tiden til. Undersøkelsen viser at en typisk uke for en norsk lærer er på 36,9 timer, det vil si at en del av de 462,5 timene benyttes på skolen. De resterende timene i årsverket, rundt 285 timer eller 7–8 arbeidsuker à 37,5 timer, er det ikke gjort rede for i undersøkelsen, og lærerne er heller ikke pliktig til å gjøre regnskap for dem for skoleledelsen. Om lærerne faktisk arbeider 7–8 uker hjemmefra er opp til hver enkelt lærer. For skolelederne er dette et problem. De ønsker, som neste graf viser, å kunne ha bedre oversikt over bruken av lærernes arbeidstid.

¹⁸ <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2009/NIFU%20STEP%20Rapport%2023-2009.pdf>, 118.

¹⁹ <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2009/NIFU%20STEP%20Rapport%2023-2009.pdf>, 117.



Kilde: Skolelederforbundet, undersøkelse om arbeidstidsavtalen SF2213, antall svar = 282, verdi prosent.

NIFU-rapporten viser også at norske lærere bruker noe mindre tid til undervisning enn lærerne gjør i de seks landene i OECD som det er naturlig å sammenligne med.²⁰ Gjennomsnittlig underviser norske lærere 17,1 klokke timer (23 undervisningstimer à 45 minutter), det vil si fire til fem timer undervisning per dag. Det er likevel stor variasjon blant heltidsansatte norske lærere. 14,4 prosent underviser mindre enn 13 klokke timer, mens 18,4 prosent underviser mer enn 21 klokke timer. For å forberede seg til undervisningen ligger norske lærere på gjennomsnittet med 12 timer per uke. Men også her er det variasjon mellom lærerne på hvor mange timer de trenger til for- og etterarbeid. Norske lærere bruker også mer tid til administrative oppgaver enn de andre seks landene, i gjennomsnitt seks timer per uke.

Det er forskjeller mellom norske lærere også. Rapporten konkluderer med at kvinner bruker litt mer tid til planlegging enn menn. Lærere med mastergrad arbeider litt mer, det samme gjør lærere i Oslo-området. Det er derimot ingen utslag i arbeidstid målt etter lærertetthet, og kun små variasjoner i arbeidstid etter fag, og heller ikke noen utslag for klassens prestasjonsnivå, foreldres utdanningsnivå, innslag av minoritetsspråklige elever og tilgang til administrativt og pedagogisk støttepersonale.²¹

²⁰ Østerrike, Polen, Island, Irland, Danmark og Belgia (flamsk). Finland og Sverige var ikke med i analysen.

²¹ <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2009/NIFU%20STEP%20Rapport%2023-2009.pdf>, 137–138.

Forskjellen på de lærerne som arbeider mye og lite handler om ulik tid som brukes på planlegging og etterarbeid. De 22 prosentene som arbeider mindre enn arbeidsplanfestet tid, bruker mindre tid til denne typen arbeid, mens de 21 prosentene som arbeider mer enn 45 timer per uke, bruker mye tid på for- og etterarbeid. Det er altså ikke undervisningstiden som varierer. Det er bare litt over halvparten, 57 prosent av lærerne, som arbeider innenfor det som er avtalefestet tid, det vil si en uke på mellom 32,5 og 44,2 timer.

De fem siste årene er det gjennomført flere undersøkelser for å kartlegge læreres tidsbruk, og hypotesen er at lærerne ikke bruker nok tid på undervisning, fordi de har for mange andre oppgaver.²² Ingen av undersøkelsene redegjør eksplisitt for lærernes faktiske arbeidstid, slik rapporten fra NIFU gjør.

En ny undersøkelse fra Utdanningsforbundet redegjør for en annen utfordring for arbeidstidsorganiseringen.²³ 35 prosent av alle lærere arbeider deltid, og 39 prosent av alle kvinnelige lærere arbeider deltid.²⁴

Utdanning	Kvinner	Menn	Totalt
Lærer (3 års utdanning)	54 prosent	40 prosent	50 prosent
Adjunkt	38 prosent	23 prosent	34 prosent
Lektor	48 prosent	22 prosent	45 prosent
Totalt	39 prosent	26 prosent	34,5 prosent

Kilde: Utdanningsforbundets beregninger basert på tall fra KS og PAI-registeret (lønns- og personalregister)

I tillegg har lærere et særskilt stillingsvern. Det betyr at lærere som er tilsatt før 1.8.1999, ikke kan sies opp.²⁵

²² Bård Jordfald, Torgeir Nyen og Åsmund Arup Seip, *Tidstyvene: En beskrivelse av læreres arbeidssituasjon*, Fafo-rapport nr. 23, 2009, på oppdrag fra Utdanningsforbundet, Bjarne Strøm, Lars-Erik Borge og Halvdan Haugsbakken, *Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport*, SØF-rapport nr. 04, 2009, Senter for økonomisk forskning på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og St.meld nr. 19 (2009—2010), *Tid for læring*.

²³ <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Grunnskole/Andre-artikler/To-av-fem-larere-jobber-deltid/>

²⁴ Deltid er definert som mindre enn 33,5 timer per uke. Antall stillinger totalt er 84 000.

²⁵ Det kan gis avskjed dersom det er grunnlag for det.

Mulige løsninger

Dersom skolelederne overtar styringen av arbeidstiden for lærerne, vil de også kunne utøve sitt lederansvar. I praksis vil det bety mindre rigide løsninger og økt fleksibilitet. Skoleleders arbeid med å sette sammen arbeidsplaner vil bli enklere, og det vil bedre mulighetene til å tilpasse arbeidstiden til arbeidsoppgavene.

Det å styrke handlingsrommet for skolelederne ved hver enkelt skole er sentralt. Mer undervisningstid, det vil si mer tid med elevene, og mer tid til kompetanseheving, er ønsket politisk.²⁶ Dagens avtaleverk gir i praksis skolelederne svært liten mulighet til å lede. Det er vilkårlig om skolen har samarbeidsvillige tillitsvalgte, eller om skolen er i en kommune eller i et fylke der den lokale arbeidstakerorganisasjonen er endringsvillig eller ikke.

Det er en forutsetning at lærerne er til stede ved skolen når man skal samarbeide. Det er også en forutsetning for elevkontakt. Tilpasset opplæring og kvalitet i undervisningen er forhold som krever tilstedeværelse.

Ny dansk arbeidstidsavtale

I Danmark ble det før sommeren forhandlet frem nye arbeidstidsavtaler for videregående skole, og en lønnsnemnd for grunnskolen, som fra og med skoleåret 2014/2015 vil erstatte dagens kompliserte og detaljerte avtale med det som i realiteten er en normalarbeidstid. Forhandlingene var krevende og endte i lockout, før danske KL fikk gjennomslag for det meste av sine krav da den danske regjeringen intervenerte og fastsatte ny arbeidstidsavtale i lovs form. KLs krav var i korthet:

Kommunerne vil erstatte den nuværende [arbeidstidsavtalen] med et stykke hvitt papir, hvorpå alene står, at lærernes arbeidstid er 37 timer. Resten skal klares lokalt mellom lærerne på den enkelte skole og en skoleleder med markant flere beføyelser.²⁷

Begrunnelsen for denne store endringen i lærernes arbeidstidsavtaler er at danskene trenger ressursene som frigjøres for å kunne høyne kvaliteten i dansk skole. De danske lærernes arbeidstid vil nå reguleres gjennom en ytre ramme for arbeidstiden. Hvordan arbeidstiden disponeres, vil være opp til den enkelte skole.

Den tidligere situasjonen i Danmark ligner på den norske²⁸:

²⁶ Se blant annet Høyre og Venstres partiprogram 2013–2017.

²⁷ Weekendavisen, "Så kan de lære det", 30.11.2012.

Lærerne er i dag den eneste medarbejdergruppe, hvor centrale regler fastlægger, hvor meget tid der skal anvendes til bestemte arbejdsopgaver og kræver, at kommunerne skal indgå yderligere aftaler lokalt med Lærerforeningen om, hvordan lærerne anvender arbejdstiden. Fx skal det aftales, hvor meget arbejdstid, der kan anvendes til undervisning. Det er *dybt indgribende i den almindelige ledelse, og det spænder ben for skolernes muligheder for at udvikle og forny arbejdet*. KL ønsker at gøre op med den særlige anakronisme, der betyder, at arbejdstilrettelæggelsen i folkeskolen skal aftales med den lokale kreds af lærerforeningen.²⁹

Den nye arbejdstidsavtalen i Danmark har tre hovedkomponenter: Lengre skoledager for elevene med flere timer til basisfag, kompetanseheving og avbyråkratisering. Konkret betyr det lengre skoledag med kvalifisert undervisning av lærere, pedagoger eller personell med kompetanse, mer ressurser til kompetanseheving blant lærerne, særlig i fagene dansk, matematikk og engelsk, samt styrking av skoleledernes kompetanse og rolle. Utfordringen fremover blir å få til endringene i praksis. Fordi uenigheten var stor på forhånd, vil realiseringen av mulighetene kreve mer av de danske arbeidslivspartene enn en fremforhandlet løsning ville gjort. Målene med den nye danske arbejdstidsavtalen er at det vil bli mulig for skolelederne å lede sine ansatte, prioritere tid og fordele ressurser til ulike oppgaver, tilpasset lærernes kompetanse og erfaring. Dessuten er målet at det vil være mulig å tilrettelegge for samarbeid mellom lærere, enklere kommunikasjon og mer tid til direkte elevarbeid.

Ny arbeidsavtale for bedre elevkontakt og bedre utnyttelse av lærernes kompetanse

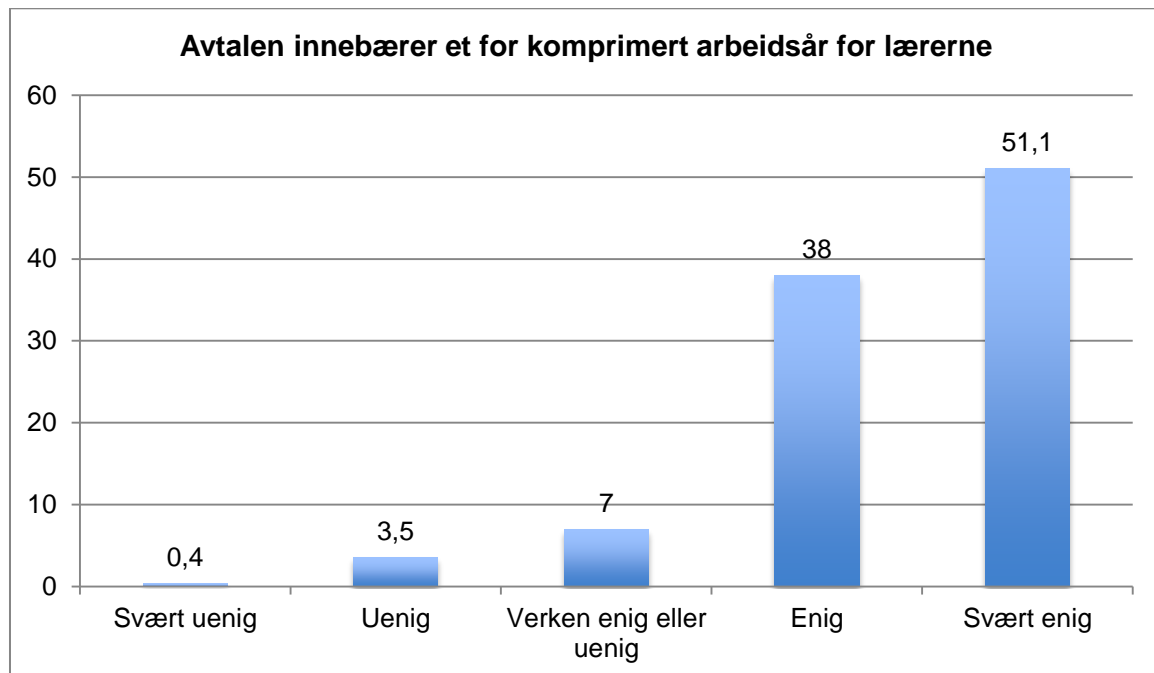
For at en god arbejdstidsavtale skal fungere, er det viktig at den åpner for skoleutvikling og kompetanseutvikling lokalt. Fordi norske skoler er svært forskjellige, betyr det at den sentrale avtalen må gi rom for lokal variasjon, men samtidig må det sikres at en slik variasjon er gjennomførbar.

En sentral avtale vil kunne angi ytre rammer for arbejdstiden. Det vesentlige må være å tenke gjennom hvilke oppgaver som skal løses, heller enn fordeling av timer og minutter. Slike endringer i arbejdstidsavtalene er ikke mulig å forhandle lokalt. Ytre rammer for arbeidsplanfestet tid og for arbeidsårets lengde må fastsettes sentralt, med rom for lokale tilpasninger. I prinsippet kunne lærernes arbeidstid vært styrt av skolelederen, slik det er ved

²⁸ <http://kl.dk/Folkeskolen/Nyt-informationssite-om-folkeskolen-ser-dagens-lys-id119583/?n=1> I Danmark er situasjonen følgende: Som den eneste faggruppe arbejder lærerne under en arbejdstidsaftale, hvor den enkelte kommune skal aftale med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening, hvor meget tid der skal anvendes til forskellige arbejdsopgaver. Det vil sige, at det er lagt fast i aftaler, hvor meget lærerne maksimalt kan undervise og hvor meget arbejdstid lærerne skal bruge på opgaver i tilknytning til hver undervisningstime, herunder lærernes forberedelsestid. Lærernes arbeidstid er dermed låst fast i kasser af tid, som er ens for alle lærere og som kun kan bruges til bestemte formål.

²⁹ http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_58322/scope_0/ImageVaultHandler.aspx. Min kursivering.

andre arbeidsplasser. Arbeidsåret for lærere ville da blitt mer i samsvar med resten av arbeidslivets arbeidsår. Det betyr at årsverket på 1687,5 timer ville vært likt det som i dag heter arbeidsplanfestet tid. Inndelingen i bunden og ikke bunden tid og undervisningstid ville da forsvunnet, fordi det i dag bidrar til rigiditet og lite fleksibel utnyttelse av hver enkelt lærers kapasitet, effektivitet og behov. Som neste graf viser, vil nesten 90 prosent av skolelederne i en undersøkelse utført av Skolelederforbundet at arbeidsårets lengde bør revurderes.³⁰



Kilde: Skolelederforbundet, undersøkelse om arbeidstidsavtalen SF2213, antall svar = 284, verdi prosent.

En god løsning for fremtidig skoleutvikling vil kunne være å ta skolelederne i denne undersøkelsens entydige bekreftelse av at lærernes skoleår er for komprimert alvorlig. Slik vil man også kunne imøtekomme elevenes lovpålagte rett til læring.

En annen gevinst som vil kunne komme ved nye arbeidstidsordninger, er at det vil muliggjøre bedre og enklere karriereveier for lærere. Skoleledere vil kunne utarbeide individuelle arbeidsplaner og arbeidsoppgaver, fordele ansvar og sørge for utvikling av den enkelte lærer når systemet er mer fleksibelt. Lærere med behov for tid til for- og etterarbeid, eller behov for kompetanseutvikling, vil kunne få dette, når skoleleder har mulighet til å lede. Skolelederne på sin side vil kunne oppleve økt arbeidsbelastning, men samtidig få mulighet til å utvikle medarbeidere.

³⁰ Skolelederforbundet organiserer skoleledere, men mange skoleledere er også organisert i Undervisningsforbundet. De er ikke inkludert i denne undersøkelsen.

Dersom noen av de positive gevinstene skal kunne realiseres, er det vanskelig å komme utenom en revisjon av arbeidsplanfestet tid og av vektsystemet for ulik undervisning. En flat undervisningstid, uavhengig av fag, vil kunne lette gjennomføringen av arbeidstidsplanene. I dagens system er det tiden som bestemmer. Med en overordnet arbeidstidsavtale vil det i større grad være arbeidsoppgaver, erfaring og kompetanse som styrer hvordan ressursene utnyttes. Det behøver i praksis ikke bety at en lærer ikke kan sitte hjemme og gjøre en oppgave, men at hvordan lærerens tid benyttes styres av skolelederen, ikke av arbeidstidsavtalen.

En positiv effekt av en omlegging vil være at noen lærere, gjerne unge og mer uerfarne, som vil ha behov for mye tid til forberedelse og etterarbeid, vil kunne få det, mens lærere med lang erfaring eksempelvis kan benytte sin arbeidstid til flere undervisningstimer, mer elevkontakt eller til veiledning for mer uerfarne kolleger. Økt tilstedeværelse ved skolen, gir også gevinster i form av bedre og mer samarbeid mellom kolleger.

Dersom arbeidstiden benyttes på skolen, og ikke er bundet av ulike rigide arbeidstidsbestemmelser, kan det også bli enklere å dekke behovet for vikarer og kunne utnytte lærernes arbeidstid på hver enkelt skole. Det vil være skoleleders ansvar å disponere og styre ressursene. Dersom skoleleder kan disponere hele lærerårsverket, vil det også være mulig å etablere en timespott der timer kan legges inn og brukes til vikartimer eller til andre timer som trenger ressurser.

Siden arbeidspresset oppleves som stort i løpet av skoleåret, vil det også være gunstig å se på muligheten for at arbeidstidsavtalene åpner for en utvidelse av skoleåret. Når elevene har fri, er det mulig å gjennomføre mange arbeidsoppgaver som ellers må presses inn i en trang hverdag. Det vil kunne gi bedre tid til konsentrasjon om ulike oppgaver. Kompetanseutvikling, forberedelser og kollegialt samarbeid vil kunne gjennomføres uten avbrekk, samtidig som elevene vil kunne få mer lærerkontakt når de er på skolen. Det siste punktet er viktig. Det er ikke lærertetthet som sådan som bidrar til en god skole, men tiden hver enkelt lærer har med sine elever.

Hovedpunkter:

- **Dersom arbeidsåret utvides i samsvar med et vanlig arbeidsår, vil arbeidspresset kunne bli redusert og tid til blant annet kompetanseutvikling kunne avsettes**

- **Dersom arbeidstidsavtalen fastsetter en ytre ramme for arbeidstiden, vil lærernes kompetanse utnyttes bedre til fordel for elevene**
- **Får skolelederne reelt ansvar for å styre arbeidstiden, vil det bli arbeidskrevende for dem, men samtidig være inspirerende og bidra til god skoleutvikling for lærere og elever**
- **Forenkling vil kunne gi mer elevtid**
- **Forenkling vil kunne gi mer tid til kompetanseheving og lærersamarbeid**
- **Bedre styring vil kunne føre til mindre behov for eksterne vikarer og bruk av overtid**

SÆRAVTALER FOR POLITIET

Dagens avtalesituasjon

Politiet er organisert gjennom Politiets Fellesforbund og følger hovedavtalen. I tillegg har Politiets Fellesforbund en særavtale nedfelt i arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten. Sistnevnte avtale regulerer blant annet ordinære arbeidstidsbestemmelser, tillegg og overtid.

I politiet defineres dagarbeid mellom klokken 06.00 og 20.00. Den ordinære arbeidsdagen er på åtte timer, og arbeidstid per dag er 7,5 timer eller 37,5 timer per uke. Arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes. Gjennomsnittsberegning betyr at den totale arbeidstiden i en periode på et gitt antall uker er normal, men at arbeidstiden kan variere fra uke til uke. Utvidet arbeidstid skal ikke overstige 10 timer i løpet av et døgn eller 48 timer i løpet av syv dager. I arbeidsmiljøloven (§ 10-5) er grensen videre, der heter det at: "Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, men ikke slik at arbeidstiden i en enkelt uke overstiger 54 timer." For spesielle oppdrag, som livvaktjeneste, gjelder ytterligere utvidelse av arbeidstid. Hovedregel for fritid er 11 timer i løpet av 24 timer (§ 10-8), og ikke kortere enn åtte timer. Avtalen spesifiserer ulike ekstraordinære situasjoner der arbeidsfri periode kan være kortere enn åtte timer, blant annet ved arbeid som må utføres for å verne liv og helse.

Reservetjenesten er definert som at tjenestemannen er i beredskap hjemme eller et annet sted utenfor ordinært arbeidssted. Beredskapsvakter utenfor arbeidsstedet regnes med i arbeidstiden i forholdet 1:4 (fire timer beredskap er én time arbeidstid), og overtidsbetaling gjelder. Hver uke skal arbeidstakeren ha arbeidsfri i 35 timer. Politiet har medarbeidere som arbeider turnus. Turnusen er definert i arbeidsplanene. Ubekvem arbeidstid er definert som arbeid mellom: "kl. 20.00 og 06.00, for ukentlige fridager, fridager og blankdager, for overtidsarbeid på lør-, søn-, helge- og høytidsdager og etter kl. 12.00 onsdag før skjærtorsdag, jul-, nyttårsaften og pinseaften."³¹ Arbeidsplanene inneholder oversikter over antall natt-timer, søndagstimer, skifttillegg og evt. antall timer reservetjeneste/beredskapsvakt utenfor tjenestestedet.

³¹ Definisjon av fridager: Ukefridag: Dag i uken på 36 timer som strekker seg over et helt kalenderdøgn og som er avmerket som ukefridag på tjenestelisten. Fridag: Dag i uken på 24 timer som strekker seg over et helt kalenderdøgn og som er avmerket på tjenestelisten som fridag. Blankdag: Dag på 24 timer som strekker seg over et helt døgn og som ikke er avmerket på tjenestelisten.

Dersom arbeidet skjer mellom klokken 20.00 og klokken 06.00, regnes hver klokke time lik 1 time og 15 minutter. På søndager og helligdager regnes klokketimen som 1 time og 10 minutter. Turnus- eller skiftarbeid som omfatter nattarbeid og helgearbeid (med arbeid minst hver tredje søndag), skal ikke ha mer effektiv arbeidstid enn 35,5 timer per uke.³² Nattarbeid, skift- og turnusarbeid og reservetjeneste har egne lønnstillegg.

Overtid skal vanligvis utføres i forbindelse med ordinær arbeidstid. All arbeidstid utenom den arbeidstiden som er definert av arbeidstidsplanens dagarbeid, er overtid. Pliktig og dokumentert arbeid i forbindelse med beredskapsvakter utenfor arbeidstid, og transportoppdrag utover definert arbeidstid, er også overtid. § 15 i arbeidstidsbestemmelsen for politi- og lensmannsetaten angir ulike vilkår for godtgjørelse. Blant de tilleggene som spesifiseres, er tillegg for beredskapsvakt, for tjeneste flere lørdager eller søndager i strekk, kompensasjon for belastende unntak fra arbeidsmiljøloven og ved endring av arbeidsplan. Dessuten er det tillegg for natt, lørdag, søndag, reservetjeneste og hvilende vakt. Disse tilleggene kommer utenom overtidskompensasjon.

Det generelle inntrykket av særavtalen for arbeidstid og kompensasjon er at all arbeidstid ut over vanlig arbeidstid fra mandag til fredag skal kompenseres med fritid, hviletid, overtidsbetaling og tillegg. I tillegg er det en rekke særbestemmelser om hyppighet for arbeid utenom mandag til fredag som på ulike måter kompenseres.

Utfordringer

De fleste politiansatte, uavhengig av funksjon, arbeider heltid. Derfor er arbeidskraftreserven i egne rekker liten. NOU nr. 9, 2013, *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* påpeker at Norge har et politi med mange dedikerte medarbeidere, men at politiet ikke er hensiktsmessig organisert. Utvalget er av den oppfatning at en bedre struktur vil frigjøre ressurser som kan omdisponeres og utnyttes på en bedre måte enn i dag. Det handler mer om ledelse, samhandling og klart definerte oppgaver enn om flere ressurser.

Ikke nok personell til stede når behovet er størst

Gjørsv-kommisjonen, eller formelt NOU nr. 14, 2012, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, har en grundig beskrivelse av bemannings- og arbeidstidsutfordringene i norsk politi. Etter at

³² Søndagsarbeid er definert som arbeid mellom lørdag klokken 18.00 og søndag klokken 22.00, berørt av minst 3 timer aktiv tjeneste.

kommisjonens rapport kom, er denne virkelighetsbeskrivelsen av arbeidstidsutfordringene ikke blitt tilbakevist, men snarere utdypet og konkretisert i NOU nr. 9, 2013, *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.

Politiets arbeidstidsbestemmelser reflekterer i liten grad at politiet skal ivareta en døgnkontinuerlig beredskap med noen toppunkter i løpet av uken. NOU'en om politiets utfordringer understreker at arbeidstidsordningene ikke kan forankres i et prinsipp om normalarbeidstid.³³ Behovet for arbeidskraft vil variere i løpet av døgnet og uken. Ifølge arbeidstidsbestemmelsenes § 1 er formålet med dagens avtale: "å regulere arbeidstiden og derigjennom sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste." Politiutvalget stiller spørsmål ved om disse formålene er tilstrekkelig ivaretatt i dagens avtaleverk og anbefaler at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene sammen foretar en grundig analyse og vurdering av arbeidstidsbestemmelsene.³⁴

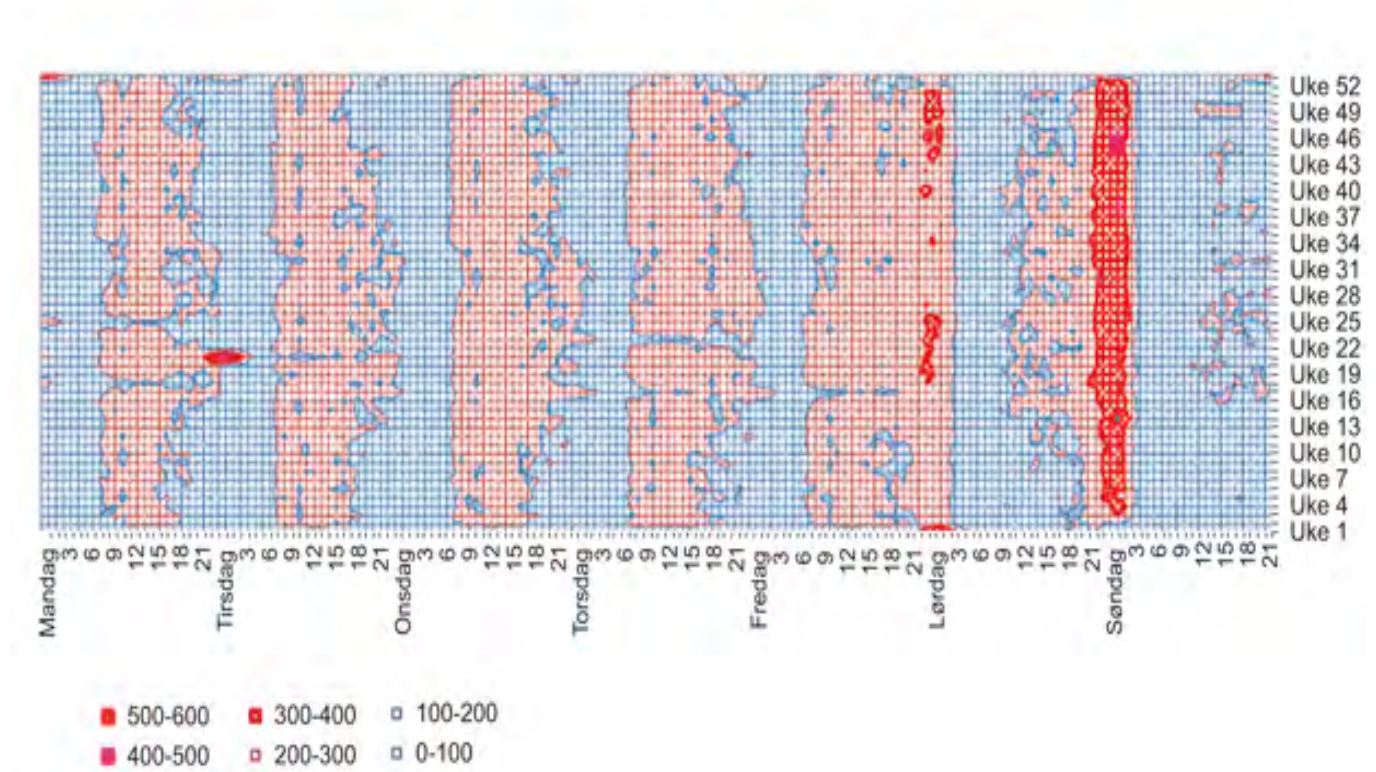
De viktigste analysene og Gjørsv-kommisjonens konklusjon er gjengitt i avsnittene nedenfor. Politiet har flere avdelinger som må ha døgnkontinuerlig bemanning, og, som i helsevesenet, er det perioder der det er større arbeidsbelastning enn i andre perioder. For politiet er arbeidsbelastningen høyere i helgene og lavere i uken. En analyse av bemanningsplanene i politiet viser et omvendt bilde av behovet, bemanningen er størst i uken og minst i helgene. Mønsteret for kriminalitet og ordensforstyrrelser er stabilt. Fredag og lørdag har høyest aktivitet, og særlig på kveld og natt. Analyser viser at godt over 30 prosent av prioriterte oppdrag på landsbasis skjer i helgene, og tallene er stabile. Ifølge analyser som er gjort av Gjørsv-kommisjonen er 85 prosent av bevæpningsoppdragene utenfor den ordinære kontortiden, det vil si mellom kl. 15.00 og 08.00, eller i helgene.³⁵ Flere detaljerte analyser av tilgjengelighet og behov er gjort i NOU'en om politiets utfordringer. De viser det samme bildet. I tillegg påpekes det at: "Kun 18 prosent av dagens 354 tjenestesteder tilbyr en tjeneste etter klokken 16.00 på én eller flere ukedager. Dagens desentraliserte tjenestestruktur er i dag et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og å tilby gode polititjenester lokalt."³⁶

³³ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 166.

³⁴ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 166.

³⁵ NOU nr. 14, 2012 "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen". Gjørsv-kommisjonens analyse er basert på PO-data fra PDMT. Unike oppdrag er 560, med i alt 3235 involverte ressurser.

³⁶ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 21.



Figur 14.13 Antall oppdrag time for time, hele 2011.

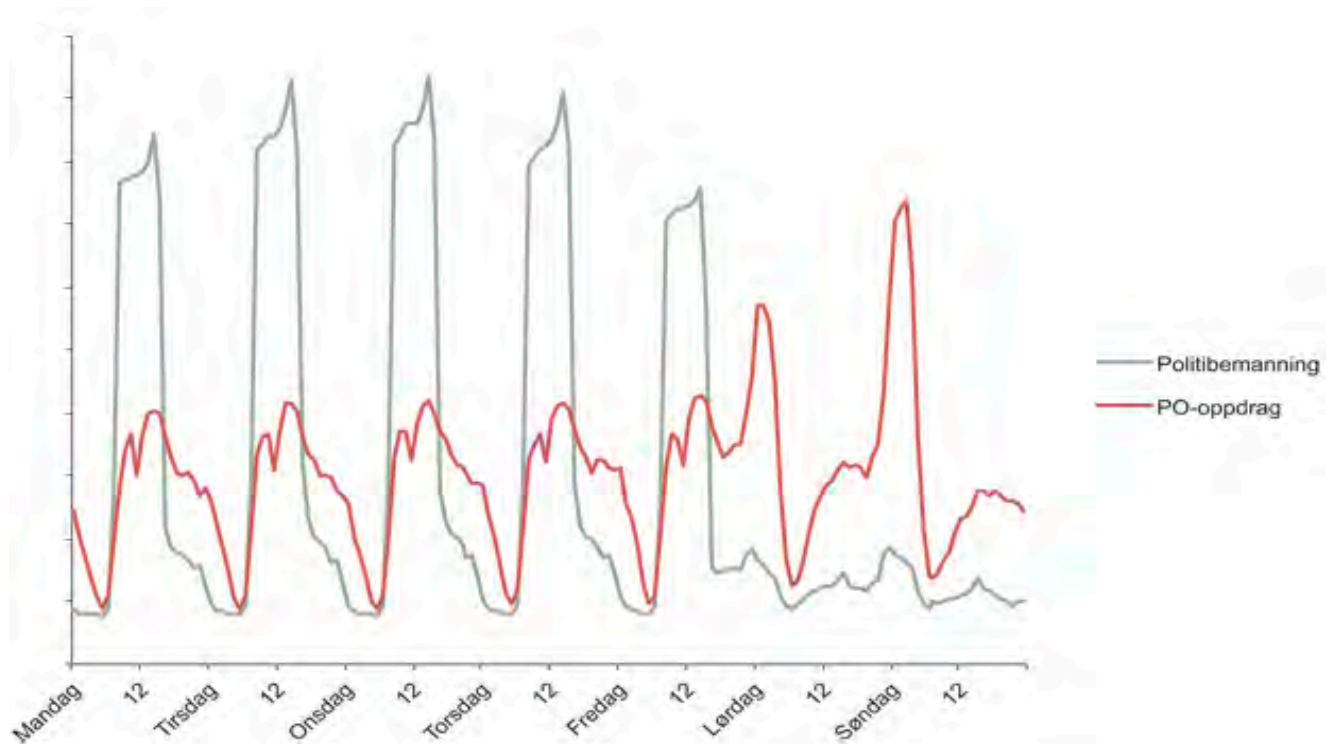
Gjørsv-kommisjonens analyse: PO-data fra PDMT. Figuren dekker i alt 838 998 oppdrag. Oppdrag – ID er som er kodet som å utløse flere hendelser, er her omgjort til separate hendelser. Den horisontale akse viser uken inndelt i timer: fra mandag 00.00 til søndag 23.00. Den vertikale akse viser uker: uke 1 nederste linje og uke 52 øverst. Hver lille rute på figuren utgjør én time i året. I figuren har vi så indikert antall oppdrag registrert i PO i den aktuelle timen: Blått er en time med få registrerte oppdrag, rødfargen indikerer høyere antall oppdrag registrert i den aktuelle timen.

En videre analyse av bemanningen i Oslo politidistrikt viser at det er flest ansatte på jobb tirsdag ettermiddag, færrest i helgene. Dessuten var helgene bemannet med mer uerfarne ansatte enn ukedagene. Riksrevisjonen skriver i tillegg at bemanningen i ordensavdelingene i helgene er om lag halvparten av bemanningen i ukedagene.³⁷ Årsakene til denne skjevheten i bemanningen kan ligge i avtalene politiansatte har med fagforeningene om arbeidstid.

Figuren som Gjørsv-kommisjonen har sammenstilt, viser den relative fordelingen av bemanning per time sammen med relativ fordeling av antall oppdrag i hele landet for hele 2012. De to linjene gir et samlet uttrykk for etterspørselen etter polititjenester og tilgang på operative polititjenestemenn.³⁸

³⁷ Riksrevisjonen 2011. Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010. http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokument_1/JD.pdf

³⁸ Gjørsv-kommisjonens kilde er: I analysen er TTA-data omgjort til tidsintervaller. Figuren viser i alt nærmere 20 millioner enheter. Antall oppdrag med unik ID utgjør i underkant av 700 000. Mange av disse oppdragene utløser



Behov for politi – og tilgjengelighet av politi i hele landet, 2011 fordelt på uke. Relativ andel. Gjørsv-kommisjonens analyse. Relativ andel av arbeidstid for operativt personell (kategori 1, 3 og 4) og relativ andel PO-opdrag for hele landet fordelt på timer. Sivilt ansatte og rene etterforskere med mer er ikke inkludert i bemanning. PO-data og TTA fra PDMT.

Ferieavvikling i politiet, der de har døgkontinuerlig drift, har en praksis som tillater at inntil en tredjedel av bemanningen kan ha ferie samtidig. Gjørsv-kommisjonen slår fast at det ikke var definert noen minimumsbemanning og heller ikke gjennomført noen sårbarhetsanalyser for ferieavvikling.³⁹

Politiets beredskapsplaner er helt avgjørende for å sikre at det er nok kapasitet tilgjengelig dersom det skjer noe. Den viktigste delen av beredskapen må utgjøres av de vanlige ansatte. Gjørsv-kommisjonen slår fast at budsjettene til politiet har økt, men at antall operative politifolk ikke har økt.

Politiet er en stor etat. I 2011 ble det brukt 13,5 milliarder kroner på politietaten, og den samlede bemanningen utgjorde om lag 14 000 tjenestemenn, hvorav om lag 60 prosent er politiutdannede. Fra 2005 til 2010 har utgiftene økt med over 3 milliarder kroner. Økte lønninger har vært viktigste årsak. Årslønnen for ansatte i sektoren var i gjennomsnitt 496 000 kroner, eksklusiv overtid. I 2010

flere beslektede oppdrag, underoppdrag. I denne analysen har vi inkludert disse slik at figuren viser den relative fordelingen av nærmere 900 000 oppdrag registrert av politiets operasjonssentraler.

³⁹ Gjørsv-kommisjonens kilde er: Oslo Datamining prosjektet, 22JK, j.post 636. Oversendt fra OPD-Data i denne studien var også gjort med utgangspunkt i TTA-data. Det er verd å peke på at mye av den pålagte og obligatoriske treningen skjer ved ukens start.

knyttet om lag 70 prosent av de samlede utgiftene seg til lønn, mens 30 prosent gjaldt kjøp av varer og tjenester.⁴⁰

24 prosent av alle politiårsverk arbeider i skifttjeneste (over hele uken). Responstid og trygghet blir dårligere når publikum trenger det mest. Det er også slik at overtidbruken er høyest i helgene, omtrent en tredjedel av andelen ordinære vakttimer er overtid i helgene, mot en femtedel om ettermiddagen ellers i uken. NOU'en om politiet slutter seg til Gjørv-kommisjonens analyse og legger til at patruljekapasitet og kapasitet på operasjonssentralene er lavest på ettermiddag/kveld og natt til lørdag og søndag.⁴¹ Videre skriver utvalget for NOU'en om politiet at det er en nær sammenheng mellom tilgjengelige politifolk og ivaretagelse av målet om å være til stede når kriminalitet skjer og ha en rask responstid.

Utstrakt bruk av overtid og tillegg

Arbeidsmiljøloven er svært detaljert med hensyn til politiets muligheter til å innrette arbeidstid. Det begrenser mulighetene for hvordan arbeidstiden kan organiseres. Dessuten er det et problem at avtaleverket ikke etterleves i praksis. På den ene siden er det positivt at politiansatte møter og blir på jobb når oppgavene krever det, men på den andre siden utløser tidsbruken utstrakt overtid. 70 prosent av overtiden er det 30 prosent av de ansatte som står for. Flere politiansatte har en lønn der 50 prosent består av ulike variable tillegg. Hverdagen blir løst gjennom overtid og avvik fra arbeidstidsplanene. Overtid kan utløses av ekstraordinære forhold som gjør at arbeidstid må forskyves.

For den del av den forskjøvede tid som faller 1 time eller mer utenom vedkommendes alminnelige arbeidstid, betales det et tillegg svarende til overtidstillegget (50%) for den del av den forskjøvede tid som faller før kl. 20.00, og et tillegg svarende til forhøyet overtidstillegg (100%) for den del av den forskjøvede tid som faller mellom kl. 20.00 og kl. 06.00 og på lørdager, søndager og helgedager.⁴²

Politiet er unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid i § 10-6 (1. til 9. ledd).⁴³ Overtidsarbeid ut over 200 timer i løpet av ett år krever lokal enighet, og kan ikke overskride 300 timer.

⁴⁰ NOU nr. 14, 2012 "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen", kap.14. Gjørv-kommisjonen skriver: Det er 3608 politiutdannende under 45 år ansatt i etaten som ikke har IP-godkjenning. Kommisjonens analyse, TTA-data fra PDMT.

⁴¹ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 20.

⁴² Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten per 1.4.2013.

⁴³ Aml § 10-6, 4. ledd: Overtidsarbeidet må ikke overstige ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. 8. ledd: Samlet arbeidstid må ikke overstige

En særlig stor utfordring er hvordan forhandlingene mellom arbeidslivspartene foregår. Tillitsvalgte har tradisjonelt hatt en sterk posisjon i politiet, så sterk at det er mulig å si at det er arbeidsgiver som er den svake parten. Lovverket åpner for forhandlinger på mange områder, blant annet områder som innebærer størrelse på tillegg, hva som skal telle med som ulike tillegg og hvilke deler av arbeidstiden som faller utenfor den vanlige lønnsrammen.

Dessuten er det ulike oppfatninger i politiet om hvor mange årsverk som kreves for å etablere en arbeidstidsordning som er tilpasset en døgnkontinuerlig operativ beredskap.⁴⁴

Mulige løsninger

Konklusjonen fra Gjørsv-kommisjonen er at bemanningen bør tilpasses behovet bedre. Denne konklusjonen er fulgt opp i NOU nr. 9, 2013, som detaljert beskriver den struktur- og kvalitetsendringen som må til for at politiet kan ivareta sine kjerneoppgaver. Gjørsv-kommisjonen konkretiserer hva det blant annet vil innebære for arbeidstidsordningene:

Bruk av færre ulike tjenestelister, noen justeringer i turnustiden og en omforent forståelse for at helgevakter aksepteres som en naturlig konsekvens av yrkesvalg er viktige elementer i en løsning. I tillegg har politiet en uutnyttet ressurs i det at mange av de politiutdannende, selv med lavere alder enn 45 år, ikke har holdt godkjenning for innsatspersonell ved like. Med krav om godkjenning av flere av de ansatte kan kapasiteten på operativt personell økes. Problemet er nå primært å styre de ressursene som finnes.⁴⁵

Gjennomgripende struktur- og kvalitetsreform anbefales i NOU om politiet

NOU'en om politiet anslår at det vil være effektivitetsbesparelser på 600 årsverk, dersom man følger anbefalingen om en regionmodell.⁴⁶ Politiet står, ifølge NOU'en, foran en omfattende struktur- og kvalitetsendring, der arbeidstidsbestemmelsene utgjør et element i en fremtidig politiorganisasjon. Noen små tiltak er allerede prøvd ut, så som politijurist-organisering og egne arbeidstidsansvarlige. Det er bra, men de monner ikke, dersom man ser på hvilke store organisasjonsmessig- og strukturmessige endringer som må til ifølge NOU nr. 9, 2013.

13 timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av sju dager. Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker.

⁴⁴ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 166.

⁴⁵ NOU nr. 14, 2012 "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen", kap. 14.

⁴⁶ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 118.

En liten gruppe ansatte i politiet, politijuristene, har innført en ny arbeidstidsordning. Politijurister har, i noen politidistrikter, dannet en turnustjeneste ved å legge inn timer i en ressurspool som kan deles over flere distrikter. Det har ført til en bedre utnyttelse av politijuristenes tid og en bedre tilpasning av oppgaver til behov. Men behovet for endring av arbeidstidsbestemmelsene er gjennomgående for alt operativt politipersonell.

Selv om avtaleverket for politiet kan forenkles, er etterlevelse av avtalene vel så viktig. Det krever mulighet til lederansvar. Et annet mulig tiltak er egne arbeidstidsansvarlige. Politiet har satt i gang et pilotprosjekt der en sivil ansatt får ansvaret for politidistriktets arbeidstidsorganisering. Det ansvaret har vanligvis politimesteren hatt. Denne stillingen rapporterer til politimesteren og avlaster vedkommendes ansvar for arbeidstidsorganisering. Så langt har erfaringene vært positive. Distriktene som har satset penger på å opprette en egen stilling, har fått en mye bedre organisering og etterlevelse av arbeidstidsavtalene og derved redusert behovet for blant annet overtid.

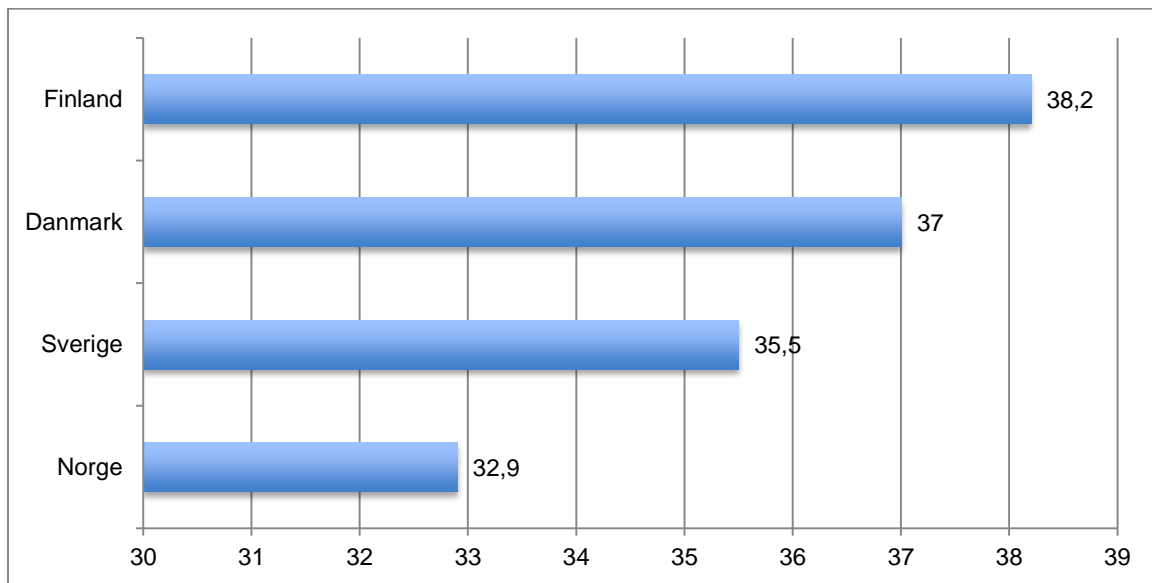
Ansatte årsverk i turnus kan reduseres

Store deler av politiets ansatte må organiseres i turnus. Behovet for ansatte i norske turnusordninger varierer i dag fra 7,5 årsverk til ni årsverk. Politiutvalget (NOU nr. 9, 2013) selv presenterer en analyse som viser at behovet kan dekkes med 6,4 årsverk. I denne analysen legges det til grunn at forholdstallet mellom arbeidede timer og antall årsverk som kreves for døgnbemanning, er sammenlignbart med de andre nordiske landene.⁴⁷

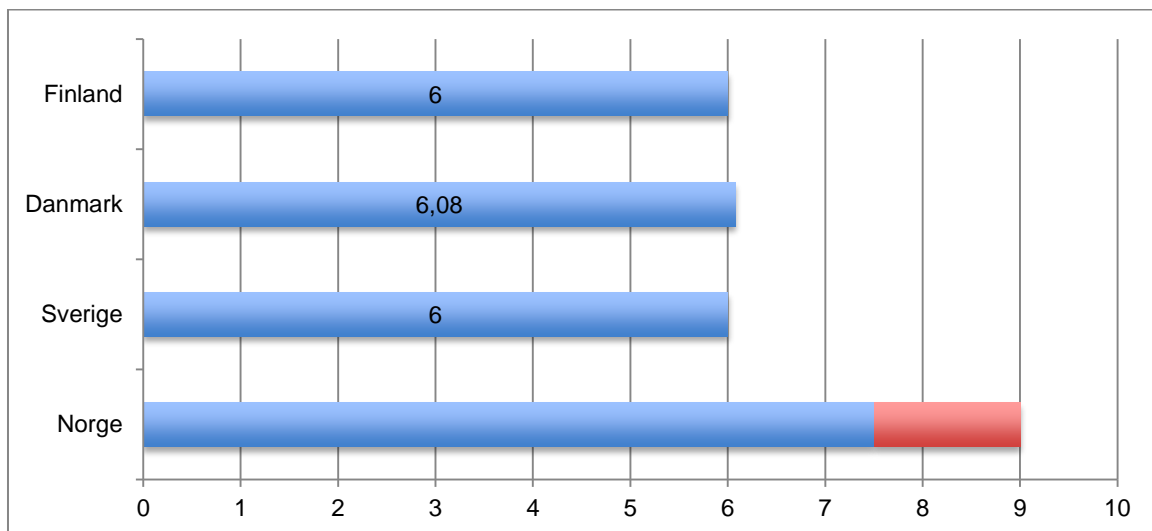
I Sverige og Danmark er politietaten unntatt fra EUs arbeidstidsdirektiv. Det innebærer at politiet der kan forholde seg mer fleksibelt og innrette et arbeidstidssystem som fungerer bedre i henhold til de behovene politiet har. Sammenlignet med Sverige, Danmark og Finland ser bemanningsbehovet og antall timer turnusarbeid slik ut:

⁴⁷ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 166.

Arbeidstimer arbeidet per uke



Antall ansatte for å bemanne en døgkontinuerlig turnus



Kilde: NOU nr. 9, 2012. I Norge varierer antall ansatte mellom 7,5 og 9. (Øvrige kilder er Politimyndigheter i Danmark, Finland og Sverige, Arbeidstidsbestemmelser for politiet, Politidirektoratet, Politianalysen).

I Sverige, Finland og Danmark har politiet færre, men tydeligere oppgaver de har ansvar for, samtidig har dansk politi, som har den smaleste oppgaveporteføljen, også den høyeste tilliten blant befolkningen.⁴⁸

⁴⁸ NOU nr. 9, 2013, "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer", 83–84.

Virksomhets- område	Oppgave	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Polisære oppgaver	Forebyggende virksomhet	X	X	X	X
	Tilstedeværelse, ro,orden,sikkerhet	X	X	X	X
	Redningstjeneste	X			
	Bistandsfunksjon	X		X	
Straffe- forfølgning	Teknisk og taktisk etterforskning	X	X	X	X
	Påtaleavgjøre	X		X	
Forvaltnings- oppgaver	Utlendingsforvaltning	X			X
	Pass	X			X
	Øvrig forvaltning ¹	X	(X)	(X)	(X)
Sivil rettspleie	Utleggsforvaltning	X			
	Tvangssalg	X			
	Ulike tvangsdekn forretninger	X			
	Lensmannsskjønn	X			
	Sekretariat for forlikrådet	X			
	Gjeldsordning	X			

Kilde: NOU nr. 9, 2013. 1. I Sverige, Danmark og Finland utfører politiet noen øvrige forvaltningsoppgaver, men i mindre utstrekning enn politiet i Norge.

I Sverige, Danmark og Finland er oppgavene færre, men mer tilpasset politiets kjerneoppgaver. De tre landene har betydelig lavere ressursbruk for å dekke sine døgnkontinuerlige oppgaver. Dersom vi tar utgangspunkt i at mange norske politidistrikter beregner ni ansatte for å dekke en turnusordning, er det opp til 40 prosent høyere ressursbruk enn i våre naboland. I Finland har man en nasjonal standard for hvordan vaktlistene i en polititurnus skal utarbeides. Den er basert på 3-ukers vaktlister.

Oppsummert er en endring av politiets arbeidstidsavtaler en del av en omfattende anbefalt struktur- og kvalitetsreform for politiet. De andre nordiske landene er i ferd med, og har delvis gjennomført, omfattende reformer i sine politiorganisasjoner. NOU nr. 9, 2013 fastslår at arbeidstidsordningene må gjennomgås og endres av partene i arbeidslivet, slik at de fremover vil være i tråd med politiets bemanningsbehov.

Hovedpunkter:

- **NOU nr. 9, 2013 gir klare anbefalinger til en omfattende struktur- og kvalitetsreform, bygget på et prinsipp om en regionmodell**
- **I lys av NOU'ens anbefalinger, vil arbeidstidsavtalene måtte reforhandles og tilpasses den nye strukturen og kan ikke ta utgangspunkt i en normalarbeidstid med tilhørende bruk av tillegg og overtid**
- **Turnusordningene vil kunne tilpasses bemanningsbehov på linje med de andre nordiske landene, jfr. analysene som er gjort i NOU'en.**

ARBEIDSTIDSAVTALER FOR SYKEPLEIERE, HELSEFAGARBEIDERE OG LEGER

Dagens avtale- og arbeidssituasjon

I helsesektoren vil store deler av virksomheten kreve døgntinuerlig bemanning, dog ikke med like stor belastning om natten og i helgene. Den vanlig organiseringen av arbeidstiden skjer gjennom arbeidsplaner. Tredelt turnus er vanlig.

Andelen som jobber deltid er høy, og mye av den er frivillig. Helsedirektoratet oppgir at blant sykepleiere og hjelpepleiere var andelen som jobbet deltid, henholdsvis 40 og 60 prosent. Deltidsbruken er særlig utbredt i kommunesektoren, som er den sektoren som er sentral i denne gjennomgangen. Samlet sett sysselsetter alle norske kommuner 209 000 personer innenfor helse- og sosialsektoren (barnehager er holdt utenfor), men disse produserer bare 129 000 årsverk.⁴⁹ I halvparten av norske kommuner jobber under 25 prosent heltid og snittet for alle kommuner er kun 42 prosent. En ny dybdeanalyse av årsverk og sysselsatte i kommunal helse og omsorg, viser i tillegg at færre enn én av fire har heltidsstillinger.⁵⁰

Overenskomsten mellom arbeidslivets parter i helse og omsorg regulerer blant annet ukentlig arbeidsplan for ulike yrkesgrupper. For arbeidstakere i turnusordninger skal gjennomsnittlig arbeidstid ikke overstige 35,5 timer dersom turnusen inkluderer ordinært arbeid mellom 20.00 og 06.00 og/eller minst hver 3. søndag.⁵¹

I helse- og omsorgssektoren arbeider rundt halvparten av de ansatte utenfor normalarbeidsdagen (06.00–18.00) i 2010 og to tredjedeler arbeider utenfor "vanlig kontortid". 23 prosent av alle sysselsatte arbeider turnus eller skift, mens 46 prosent av de ansatte i helse- og omsorgssektoren arbeider turnus. Rundt en femtedel av de heltidsansatte i helse- og omsorgssektoren jobber turnus, mens en tredjedel av de deltidsansatte gjør det samme. Turnus og deltid henger sammen. Kvinner jobber i snitt 30,5 t/uke, mens menn jobber 37,1 t/uke. Dagens arbeidstidsordninger i omsorgssektoren er kjennetegnet ved at noen arbeidstakere arbeider turnus, mens andre arbeider stort sett innenfor normalarbeidsdagen

⁴⁹ Kilde SSB, tall fra KOSTRA for 2010. Årsverkene er eksklusive lange avtalte fravær. Arbeidskraftundersøkelsen for 2012 viser det samme bildet. Hver tredje som arbeider skift eller turnus arbeider i helse- og sosialnæringen (inkluderer barnehager), 50,5 prosent av de ansatte i denne næringen arbeider utenom ordinær dagtid (man-fre 06.00-18.00).

⁵⁰ Moland og Bråthen 2012.

⁵¹ Overenskomst mellom Spekter og Helseforetak. I tillegg gjelder følgende for ordinær arbeidstid for tredelt turnusarbeid: Arbeid på søndager og helligdager regnes 1 time som 1 time og 10 minutter jfr. aml § 10–12 første ledd og nattarbeid regnes som 1 time og 15 minutter, det vil si et gjennomsnitt på 33,6 timer per uke. Ordinær arbeidstid må ikke overstige gjennomsnittlig 35,5 timer per uke.

og -uken. Det fører til at andre arbeidstakere jobber tilsvarende ofte på ubekvemme tider i turnusen, som helg og natt. Noen arbeidstakere fyller en hel stilling med denne typen vakter, mens andre strever for å komme opp i ønsket arbeidsmengde og tilhørende inntekt. De arbeidstakerne som ikke får nok arbeid (jobber uønsket deltid), kommer ofte i en situasjon der de tar de vaktene de kan få, og deres arbeidssituasjon er dermed preget av usikkerhet, både med hensyn til inntekt og til forutsigbarhet i arbeidstid. Men bildet er sammensatt, svært mange arbeider deltid frivillig. Et eksempel er St Olav i Trondheim. Der fikk alle deltidsansatte tilbud om hel stilling ved å knytte seg til en bemanningsenhet. Det var rundt 50 stykker som sa ja, av i alt 3500. Mange vil kun ha hel stilling dersom de får jobbe på samme enhet, og så lenge de får jobbe i ukedagene. Dersom man tilbyr hel stilling og kopler det til helgearbeid, er det mindre interessant. Ifølge en kartlegging fra arbeidsgiverorganisasjonen Spekter, ønsker under 15 prosent høyere stilling, hvor av 6,4 prosent hel stilling.

Turnusarbeid og gjennomsnittsberegning

Turnusarbeid er en form for helkontinuerlig arbeid, der arbeidsbehovet varierer i løpet av døgnet og uken. En arbeidsplan fordeler vakter gjennom virkedagene, helg og høytid. De ansatte har en arbeidsplan som viser arbeidstidens fordeling. Ofte er natten bemannet med faste nattevakter. En vanlig arbeidsplan i omsorg strekker seg over seks uker eller 42 dager, på sykehus er 12 uker vanlig. En vanlig arbeidsplan lages for et antall uker om gangen, der hver medarbeider har et større antall dagvakter, færre kveldsvakter og i regelen hver tredje helg med en til to dag- og/eller kveldsvakter. Ukearbeidstiden gjennomsnittsberegnes til 35,5 timer i turnusperioden, forutsatt at det er inngått avtale om gjennomsnittsberegning. Dette gjelder full stilling. Arbeidstakere som arbeider helkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid, har to timer kortere arbeidsuke, etter overenskomsten 33,5 timer, mot 35,5 timer for de som jobber turnus. Dessuten er arbeidstakere i turnus kompensert med tillegg for ulike ubekvemme vakter.

Gjennomsnittsberegning av arbeidstid har lignende begrunnelse som for politiet. Fordi sykehjem og sykehus er døgnbemannet, men ikke trenger like stor arbeidsstyrke til en hver tid, inngås avtaler om gjennomsnittsberegninger. I helse- og omsorgssektoren kan arbeidstiden maksimalt innenfor en uke være 54 timer, dersom man har avtale om gjennomsnittsberegning med tillitsvalgte, med tilsvarende mindre arbeidstimer i påfølgende uker. For å få en arbeidsplan til å fungere med ulikt arbeidskraftbehov i løpet av en uke, må man bruke det handlingsrommet arbeidsgiver har i henhold til arbeidsmiljøloven. Anledningen arbeidsmiljøloven gir til å gjennomsnittsberegne arbeidstid er et slikt virkemiddel, noe som for en enkelt arbeidstaker innebærer ulikt antall arbeidstimer over flere uker.

Lengden på nattevakter har også betydning for hvordan arbeidstidsplanleggingen gjøres. Dersom en nattevakt skal økes fra 9 til 10 timer, må det avtales med tillitsvalgte. Det samme gjelder dersom det er behov for at hviletiden mellom enkelte vakter må reduseres fra 11 (arbeidsmiljølovens hovedregel) til ned mot åtte timer (yttergrense). Alle disse tre eksemplene er justeringer som ofte forekommer i vanlige arbeidstidsplaner for turnusarbeid.

Med utgangspunkt i dagens turnusorganisering og helgearbeid har Helse- og omsorgsdepartementet satt opp følgende eksempel for en avdeling med åtte sykehjemspasienter: En vanlig avdelingsstørrelse/organisatorisk enhet i den kommunale helsetjenesten er åtte pasienter. En enhet med åtte pasienter kan ha en bemanning på tre pleiere på dagvakt, to på kveldsvakt og én om natten – til sammen seks ansatte i løpet av et døgn. Når disse seks ansatte har arbeidet en lørdag og søndag, skal det gå to helger før de igjen kan jobbe helg, slik praksis er i dag. Det betyr at avdelingen trenger 3 x 6 ansatte for å dekke helgefrequensen på 1:3, til sammen 18 ansatte. En avdeling på åtte pasienter kan utløse ca. åtte årsverk. Det betyr at 18 ansatte må dele på åtte årsverk. Deles de jevnt, blir det 44 prosent stilling på hver ansatt.

Skulle man derimot organisere turnusarbeidet med arbeid annenhver helg, ser regnestykket slik ut: En helgefrequens på annenhver helg – 1:2 – innebærer at det er nødvendig med minst $2 \times 6 = 12$ ansatte for å dekke helgene. Det gir en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på $8:12 = 66$ prosent stilling. Helgefrequensen er dermed helt utslagsgivende for behovet for deltid.

Deltidsstillinger som inngår i turnus, er uløselig knyttet til helgefrequens, eller til forholdet mellom antall timer den ansatte arbeider i helgen og antall timer som arbeides på ukedagene. Hvor ofte, eller hvor stor andel av uketimetallet på 35,5 t/uke det arbeides i helgen, virker direkte på behovet for små stillinger.

Arbeidstidsordninger for leger fungerer annerledes enn for øvrig helsepersonell. Leger ved sykehus er unntatt fra lovens arbeidstidsbestemmelser og har all arbeidstid regulert i overenskomsten. Etter denne er legene definert som dagarbeidere med vakttjeneste. Bakgrunnen for dette har historisk vært at overleger og leger som skal spesialisere seg er på jobb samtidig. Ordinær arbeidstid er mellom klokken 07.00 og klokken 17.00 i ukedagene. Det er ikke mulig med dagens lovverk (etter avtale er det mellom 17 – 07, og etter loven er nattarbeid 21 – 06) å ha ordinært arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 (nattarbeid). Leger som arbeider vakter har følgende system: Aktiv vakt på arbeidsstedet (medregnes i arbeidstiden 1:1), passiv vakt på arbeidsstedet (medregnes i arbeidstiden 1:3) og hjemmevakt (medregnes i arbeidstiden 1:5, etter loven).

Utfordringer

Stor bruk av deltid i kommuneomsorgen

Sektoren har flere utfordringer. En av dem er den høye andelen som jobber deltid. Det betyr at det er stor forskjell mellom antall sysselsatte og antall årsverk, særlig i kommunene som har ansvaret for det meste av omsorgstjenestene. Måten sektoren organiserer arbeidet på, driftssituasjonen og forventninger fra brukere, gjør det også vanskelig å holde seg innenfor arbeidsmiljølovens rammer for arbeidstid. For arbeidsgiverne er situasjonen vanskelig. Organiseringen av arbeidsplanene er krevende. For arbeidsgiver betyr det en organisatorisk og administrativ utfordring. Det er også mulig å spørre om mye deltid kan ha bidratt til å svekke kvaliteten på tjenestetilbudet, ved at det fører til at pasienter og arbeidsgivere får mange arbeidstakere å forholde seg til. Det er viktig å understreke at det er store forskjeller mellom sykehus og sykehjem. 50 prosent av sykepleierne ved sykehusene er deltidsansatte, svært få av dem i små stillinger. De kjenner rutinene like godt som de i hel stilling. Det er ikke mange små stillinger ved sykehusene, derfor er arbeidstidsorganiseringen først og fremst en kommunal utfordring.

Frem til 1987 var turnusarbeid i helse- og omsorgssektoren stort sett organisert med 100 prosent stillinger. Deltid var standardisert til 50 prosent eller 75 prosent. Annenhver helg var arbeidshelg. Gjennom en arbeidstidsreform i 1987 valgte denne sektoren å "ta ut" en arbeidstidsforkortelse fra 38 t/uke til 35,5 t/uke som en frihelg, dvs. at en gikk fra å arbeide hver annen til hver tredje helg, uten å legge om turnussystemene. Arbeidstidsreduksjonen i 1987 var en medvirkende årsak til at omfanget av deltidarbeid eksploderte i helsesektoren.

Mange brudd på arbeidsmiljøloven (særlig knyttet til helg og sykdom)

Dagens arbeidstidbestemmelser fører til at mange oppgaver må planlegges løst på ukedagene mellom 07.00–17.00, mens det mangler ansatte i helgene. Det fører også til at det begås mange brudd på arbeidsmiljøloven. Bruddene på arbeidsmiljøloven har særlig skjedd i forbindelse med helgearbeid ved at ansatte har tatt flere vakter i helgene enn det loven tillater (arbeidsmiljøloven §10-8 tillater ikke arbeid mer enn hver annen søndag). For å få dekket opp alle helgene, er man da nødt til å ha en stor andel deltidarbeidende. Kombinasjonen av lovens og tariffavtalenes bestemmelser fører til at institusjonene blir tvunget til å ha en stor andel ansatte på deltid. Dette er godt dokumentert av blant annet Frisch-senteret.⁵² Også NOU nr. 17 fra 2008, *Skift og turnus*, har påvist hvordan en rekke

⁵² Se rapport Frisch-senteret, nr. 7, 2004.

forhold i arbeidslivet samlet har ført til en mengde små stillinger, der de som innehar stillingene, må arbeide på ukurante tider som natt og helg.

Arbeidsmiljøloven gir adgang til å avtale arbeidstidsordninger som kan tilpasses driften i helse- og omsorgssektoren. I praksis arter arbeidstidsplandiskusjonene seg lokalt ofte om hvem som skal ta ubekvemme vakter og hvor mye vaktene skal kompenseres, selv om ubekvemme vakter alltid har eksistert og vært tatt hensyn til i overenskomstene. Det er altså ikke ekstraordinære turnusordninger som er problemet. Det er hvordan vanlige turnusordninger avtales og praktiseres. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om alminnelig arbeidstid fungerer ikke i møtet med virksomheter som har døgkontinuerlig virksomhet. Der er alle timene i uken normale arbeidstider, dog med litt ulike bemanningsbehov. Selv om det vanlige er at sengeposter bemannes døgkontinuerlig, er det nå også snakk om at poliklinisk behandling kan foregå lengre ut over kvelden enn "normalarbeidsdagen", fordi dyrt utstyr kan benyttes bedre og flere kan få behandling. Det betyr at heller ikke denne tradisjonelle dagoppgaven vil kunne defineres inn under "normalarbeidsdagen".

I en situasjon hvor det er krevende å bemanne helgevakter og andre ubekvemme vakter, er løsningen ofte at arbeidsgiver må ansette arbeidstakere i deltidstillinger, bruke innleid arbeidskraft eller pålegge overtid. Samtidig gir arbeidsmiljølovens begrensninger om hvor mye søndagsarbeid hver enkelt kan jobbe, og det gjør at det lett oppstår lovbrudd dersom en vikar jobber to helger på rad. Arbeidsgiverne havner i en skvis når de skal forsøke å fylle helger og netter. Dels blir de tvunget til å bruke mange deltidsansatte og noen ganger innleid arbeidskraft (som ofte vil arbeide mye) – dels er det vanskelig å unngå å bryte arbeidsmiljølovens krav til for eksempel helgejobbing (§ 10-8).

Bruddene skjer også i forbindelse med sykdomsfravær og problemer med å skaffe vikarer til vakter. Hvis sykepleieren som skal begynne skiftet klokken 08.00, melder forfall klokken 07.30 på grunn av sykt barn, kan det ta noen timer før arbeidsgiver får en ekstravakt på jobb. I mellomtiden må nattevakten jobbe overtid for at sykehjemspasientene skal få pleie og tilsyn. Sykepleieren begynte skiftet klokken 20.00, og må gå hjem klokken 09.00. Uten vikar på plass klokken 09.00, kan man stå i fare for å bryte arbeidsmiljøloven (hvis sykepleieren fortsetter).

Liten fleksibilitet

Problemer kan også oppstå dersom to arbeidstakere ønsker å bytte vakter. Byttet kan føre til at arbeidstiden går utover grensene i loven eller avtalt arbeidsplan. I utgangspunktet åpner arbeidsmiljøloven for at partene har store muligheter til å avtale avvik. Tillitsvalgte har

dermed vetorett. Den tillitsvalgte trenger ikke å begrunne et eventuelt avslag. Det er ikke mulig å anke et eventuelt avslag. Dessuten kan prosessen med å avtale avvik i vanlige arbeidsplaner ta lang tid. Selv arbeidsplaner som ikke går ut over lovens grenser for arbeidstid, og heller ikke gir ansatte en økt samlet arbeidstid, kan avslås. Det er nettopp fordi det ofte er snakk om arbeidstidsplaner som innebærer gjennomsnittsberegninger. Gjennomsnittsberegningene utgjør en mulighet til fleksibilitet i forhold til bemanningsbehov, og innsnevres arbeidsplanene til fast vakter og faste tider hver uke, mister man den fleksibiliteten.

Når tillitsvalgte har mulighet til å avslå uten begrunnelse, åpnes en forhandlingsarena.⁵³ Det kan forhandles på lønn og kompensasjon for ulike ubekvemme vakter, vern av helger og helligdager og krav om flere ansatte. Et vanlig krav er at arbeidstidsplanene ikke legger opp til arbeid mer enn hver tredje helg for den enkelte, selv om arbeidsmiljøloven tillater arbeid annenhver helg.

Dersom man ikke gjennomsnittsberegner, eller har et turnussystem med vakter fordelt over hele uken, vil resultatet bli at det enten er for mange ansatte på dagtid, eller for få ansatte i helgene. I debattene om arbeidstidsordninger gjenspeiles disse ytterpunktene med krav om mer grunnbemanning (flere på dagtid) eller omlegging av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (mer adgang til helgejobbing). Ingen av delene vil isolert løse problemene arbeidstidsorganiseringen.

Uhensiktsmessig organisering utløser også mer bruk av vikarer og av overtid, i tillegg til allerede avtalte kompensasjon for kveld og natt, for helger og høytider og for lørdag og søndag. For arbeidstakere som arbeider i turnus, gjelder 50 prosent overtid de to første timene umiddelbart før det ordinære skiftet og for fire timer etter ordinært skift. Utover dette gjelder 100 prosent overtid. Deltidsansatte har også krav på overtidskompensasjon dersom de arbeider ut over det som er en fast fulltidsstilling per dag eller per uke. Dessuten har de krav på overtidsbetaling i det som defineres som forskjøvet arbeidstid. En slik forskyvning må varsles senest kl. 12.00 døgnet før forskyvningen.

Arbeidstidsordningene for leger kan med dagens arbeidstidsavtaler ikke organiseres som turnusarbeid. Dersom legetjenester ved sykehusene skal utvides, ved for eksempel at undersøkelser og poliklinisk behandling foregår etter klokken 17.00, vil det kreve endringer i dagens arbeidstidsavtaler.

⁵³ Loven pålegger ikke tillitsvalgte å begrunne avslag, se Borgarting lagmannsrett, dom 20.09.2010, ref LB-2010-11335.

Mulige løsninger

Det første som kan gjøres, er en gjennomgang av hvordan arbeidstidsbestemmelsene praktiseres og hvilke effekter arbeidstidspraktiseringen har for ansatte, arbeidsgivere og pasienter.

Dersom det avdekkes regler i arbeidsmiljøloven som hindrer en god organisering av turnusarbeid, kan disse revurderes. Det vil i første rekke være kapittelet om arbeidstidsorganisering, hva som er normal arbeidsdag og adgang til å avvise forslag til arbeidstidsplaner eller endringer av disse for tillitsvalgte. Det er viktig å kunne gjennomsnittsberegne arbeidstid, ha fleksibilitet med hensyn til overlapping mellom vakter og mulighet til å bytte vakter innen en arbeidstidsplan. Arbeidstiden i helse- og omsorg må defineres ut fra at det normale er døgkontinuerlig arbeidstid, ikke at den normale arbeidstiden er fra mandag til fredag mellom klokken 07.00 og klokken 17.00. Vakter som oppfattes som ubekvemme av noen arbeidstakere, trenger ikke være det for andre arbeidstakere. En jevn fordeling av ubekvemme vakter blant ulike arbeidstakergrupper, vil også føre til at byrdene blir fordelt på flere.

Det er viktig med en gjennomgang av hvordan arbeidstidsplaner utformes, og hvordan man tar hensyn til pasientsikkerhet, til fordeling av ubekvem arbeidstid og til en målsetning om mest mulig lang deltid eller heltid. Arbeidstidsavtalene er komplekse, og en uavhengig gjennomgang av hvordan de fungerer på alle nivåer og sammen med arbeidsmiljølovens bestemmelser vil kunne bidra til forbedringer. Partene i arbeidslivet bør kunne få gi innspill, men gjennomgangen blir sannsynligvis best dersom den foretas av noen som ikke er direkte involvert.

Nye turnusordninger og større rom for gjennomsnittsberegninger

I det følgende vil en omorganisering av turnusordninger i omsorgssektoren illustrere hva som kan oppnås gjennom en bedre arbeidstidsorganisering. Som nevnt, utløser dagens organisering av helse- og omsorgssektoren, særlig i kommunene, et stort behov for deltidsansatte i ulike brøker, samtidig som mange av de ansatte frivillig ønsker å jobbe deltid. I prinsippet er dette en situasjon der arbeidsgiver får dekket sine deltidsbehov og arbeidstaker får arbeide deltid.

Det er likevel fire hovedgrunner til å se på arbeidstidsordningene: Det er stor forskjell mellom antall sysselsatte og antall årsverk, hvilket innebærer at det kan være et stort potensiale for å

utløse flere årsverk, og bruddene på arbeidsmiljøloven er mange, særlig i tilknytning til helgearbeid. Dessuten trenger særlig omsorgssektoren arbeidskraft.

Et godt eksempel på en organisering som har vist seg å fungere, er 3-3-turnusen. 3-3-turnusen, som betyr at arbeidstaker arbeider tre dager og har tre dager fri, er basert på en full arbeidsuke tilsvarende 32,5 timer, det vil si tre timer kortere enn en vanlig full arbeidsuke. De tre arbeidsdagene kan ha vakter på ulike tidspunkter av døgnet. 29,75 av disse timene legges inn i turnusmodellen, mens de resterende 2,75 timene organiseres i en vikarbank. De ansatte arbeider i faste team, og det er de fast ansatte som også er vikarer.⁵⁴ I 3-3-turnusen er vaktene delt på dag, kveld og natt, og den ansatte veksler mellom disse arbeidstidene. Siden uken har syv dager, forskyves arbeidsperioden med én dag per uke. Bemanningen er lik på alle dager. Antall dager som er berørt av arbeid, går ned fra 30 dager (i dagens vanlige turnusordninger) til 21 dager. Hver vakt går opp fra 7,1 t/vakt til 8,5 t/vakt. Det kan arbeides deltid, for eksempel vil 66 prosent stillingsbrøk gi 6,25 t/vakt. Antall hele fridager går opp fra 12 (i dagens turnus) til 21.

Flere kommuner har prøvd denne typen arbeidstidsorganisering. Det er ikke prøvd i særlig grad i sykehusene og heller ikke ønsket, blant annet fordi det blir for mye helgearbeid. Derimot har noen prøvd såkalt timebank, som fungerer slik at en mindre del av arbeidstiden settes i en timebank som kan brukes av arbeidsgiver til å fylle opp ledige vakter. Denne type ordning betinger imidlertid avtale med en sentral organisasjon etter arbeidsmiljølovens § 10-12 (4), fordi den bryter med prinsippet i loven om at all arbeidstid skal stå på en arbeidsplan. Man må derfor bruke § 10-12 (4) på å avtale seg bort fra arbeidsmiljøloven, før man kan etablere ordningen. Flere arbeidstakerorganisasjoner er negative til timebank fordi arbeidstakerne mister forutsigbarhet. Derfor har de forsøkene som har vært utprøvd vært opptatt av at ekstratiden ikke pålegges, men baseres på frivillighet.

Det er et stort potensiale i å få flere produserte årsverk ut av den eksisterende arbeidsstyrken. Utnyttes den eksisterende arbeidskraften bedre, kan behovene for økt tilfang av arbeidskraft utenfra i tiden som kommer bli redusert.

En illustrasjon av arbeidskraftpotensialet i den eksisterende arbeidsstyrken kan gis ved å se nærmere på den kommunale helse- og omsorgssektoren. I de kommunale helse- og sosialtjenester utføres 130 000 avtalte årsverk eksklusive lange fravær i 2010. For å utføre disse årsverkene var det ansatt 209 000 personer. Det gir en gjennomsnittlig stillingsbrøk på 62,2 prosent. Med andre ord er det et betydelig arbeidskraftpotensiale i den eksisterende

⁵⁴ Nina Amble, "Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger", AFI, 2008, III.

arbeidsstyrken. Hadde alle de ansatte jobbet heltid, en antagelse som ikke er realistisk, ville det blitt utført 79 000 flere årsverk.

Et slikt enkelt regnestykke illustrerer at vi potensielt kunne fått ut om lag 60 prosent flere årsverk i den kommunale helse- og sosialtjenestesektoren, dersom alle som allerede er sysselsatt i sektoren, hadde arbeidet fulltid. Denne enkle regneøvelsen er selvfølgelig urealistisk. Enkelte av de deltidsarbeidende benytter trolig sin restarbeidsevne i andre sektorer, og en andel ønsker ikke å øke sin arbeidsinnsats.

Arbeidstidsorganisering i Finland

En mulighet er å se på Finland. I Finland er det ingen rettslige eller andre lovpålagte restriksjoner på turnusarbeid. Det er derimot en generell arbeidslov som definerer rammeverket for hvor mange timer man kan jobbe og hvor mye hvile man har krav på mellom arbeidsøktene. I Finland er tre-skiftarbeid, lignende det norske 70-tallssystemet, vanlig i helse- og omsorgssektoren. 90 prosent arbeider heltid. Det er dessuten gode muligheter til å tilpasse individuelle ønsker og finne praktiske løsninger. En betydelig økning i gjennomsnittlig arbeidsinnsats bør derfor også i Norge kunne være realistisk, dersom arbeidsforholdene og turnusorganiseringen legges om. Hvis 90 prosent av de sysselsatte innen den kommunale helse- og sosialtjenestesektoren i Norge hadde jobbet fulltid, slik de gjør i Finland, ville det gitt en økning til om lag 188 000 heltidsarbeidende. Om de resterende 10 prosent av dagens sysselsatte hadde fortsatt å arbeide i redusert stilling på linje med dagens gjennomsnittlige stillingsbrøk, ville det gitt ytterligere om lag 13 000 årsverk. Til sammen ville en heltidsandel på finsk nivå økt årsverkene som produseres innen den kommunale helse- og sosialtjenestesektoren med om lag 71 000 årsverk.

Det er klart dyrere for arbeidsgiverne (i det alt vesentlige offentlig sektor) å ansette to personer i hver sin halve stilling, enn å ansette én person i full stilling. Grunnen er at det er faste kostnader forbundet med administrasjon av hver ansatt, kostnader som er uavhengig av om den ansatte arbeider mye eller lite. Eksempelvis vil en hjelpepleier med en snittårlønn på om lag 250 000 kroner medføre totale kostnader for arbeidsgiver på omtrent det dobbelte, rundt en halv million kroner. Med andre ord: Om lag 50 prosent "går bort" i administrasjon, skatter og avgifter når to personer jobber halv stilling i stedet for at en person jobber hel stilling (lønnsnivået ovenfor). Selv om lønnen og de direkte lønnsavhengige kostnadene, herunder arbeidsgiveravgift, går ned ved deltid, vil ikke alle kostnadene reduseres tilsvarende. Administrasjonskostnadene ved en deltidsstilling er om lag like høye som for en heltidsstilling. Forsiktige anslag på faste årlige administrasjonskostnader per

stilling innen helse- og omsorgssektoren er litt over 100 000 kroner, uavhengig av stillingsstørrelse.⁵⁵ I noen tilfeller er det faktisk slik at administrasjonskostnadene øker når arbeidsplassen har mange deltidsstillinger som skal administreres.

Kostnadene som i dag går til å administrere mange i deltid innen helse- og omsorgssektoren, kunne alternativt dekket ansettelseskostnaden for flere operativt arbeidende heltidsstillinger, eller de samlede driftskostnadene kunne reduseres. Hvis dagens antall årsverk ble produsert ved at alle ansatte innen helse- og omsorgssektoren i kommunene arbeidet heltid, ville det gitt en administrativ besparelse på om lag åtte mrd. kroner (bortfallet av administrasjonskostnaden av om lag 79 000 stillinger). Legger man til grunn at 90 prosent av alle de ansatte jobbet heltid, slik de gjør i Finland, og at de resterende 10 prosent av årsverkene ble dekket av ansatte i 50-prosentstillinger, ville de administrative besparelsene i forhold til i dag blitt om lag syv mrd. kroner. Den kommunale helse- og omsorgssektoren ville da sysselsatt rundt 142 000 personer, mot rundt 209 000 i dag.⁵⁶ Dette er en besparelse i budsjett kroner og ansatte som kunne blitt benyttet til å øke kvaliteten og effektiv sysselsetting innen helse- og omsorgssektoren, eller den kunne ha blitt benyttet til å redusere de offentlige bevilgningene og frigjort arbeidskraft til andre sektorer.

Organiseringen har over tid ført til en stor sløsing med ressurser, både med mennesker som ikke får nok jobb eller velger deltid for å få hverdagen til å henge sammen, og administrasjonskostnadene som følger av å ha så mange mennesker ansatt som jobber så små brøker i snitt. I tillegg til den økonomiske besparelsen, vil også de administrative ressursene som frigjøres, kunne brukes bedre i andre sektorer.

Hovedpunkter:

- **Ett årsverk krever to ansatte – deltiden er for det meste frivillig**
- **En anbefaling er at turnusordningene etterstreber å utnytte arbeidsmiljølovens fleksibilitet – gjerne et 3-3-turnussystem, men hver virksomhet vil kunne ha ulike behov og at det kan legges til rette for å kunne sette opp arbeidsplaner som ivaretar virksomhetens behov og gir arbeidstakerne best mulig fleksibilitet.**

⁵⁵ <http://www.ssb.no/arbkost/tab-2010-02-17-01.html>; Faste, indirekte personalkostnader innenfor helse- og sosialtjenester utgjorde 100 800 kr per stilling i 2008.

⁵⁶ Egne anslag basert på informasjon fra SSB, med utgangspunkt i finsk arbeidslivsorganisering.

- **Det er naturlig at frivillig bytte av vakter mellom arbeidstakere er arbeidsgivers ansvar – ikke opp til tillitsvalgte**
- **I virksomheter med døgnkontinuerlig drift hvor gjennomsnittsberegning av arbeidstiden er helt nødvendig av driftshensyn, er det viktig at arbeidsgiver har mulighet til å fastsette arbeidsplaner med slik gjennomsnittsberegning. Endringer i arbeidsmiljølovens retningslinjer for gjennomsnittsberegning vil kunne avhjelpe og gi bedre og mer fleksible muligheter**
- **Det er en fordel at ubekvemme vakter kan fordeles mellom ulike arbeidstakergrupper, blant annet fordi synet på hva som er ubekvent vil variere**
- **Mange av virksomhetene vil kunne ha stor nytte av vikarpoolordninger**

KONKLUSJONER

Arbeidsmiljøloven legger generelle rammer til grunn for arbeidstidsorganisering. Den har i tillegg til ytre rammer for arbeidstid, også bestemmelser for hvordan arbeidstiden kan fordeles og organiseres. I dette ligger det også bestemmelser om hvem som har kompetanse til å inngå avtaler når det er ønskelig å bruke lovens handlingsrom. I tillegg ligger en betydelig forhandlingsarena knyttet til bruk av lovens handlingsrom når det skal etableres ordinære arbeidsplaner. Dette systemet begrenser handlingsrommet og hensiktsmessig organisering av arbeidstiden for store grupper i offentlig sektor.

Hovedavtalen er den avtalen som blant annet regulerer medvirkning, samarbeid, forhandlingsmodell og tillitsvalgtes rettigheter. Partene i arbeidslivet har tariffavtaler eller overenskomster der de har avtalt spesifikke arbeidstidsbestemmelser.

Den største svakheten ved arbeidstidsavtalene til de tre ulike yrkesgruppene denne rapporten har sett på, er at arbeidsgivere i offentlig sektor har begrenset handlingsrom til styring av de ressursene de skal lede.

Arbeidstidsavtalene skaper en rigiditet og en ressursløsning som er betydelig. Denne rapporten har pekt på muligheter for å innrette arbeidstidsorganiseringen annerledes ved å vise til eksempler fra våre naboland. I Danmark har man etter en arbeidskonflikt nå gjort en radikal endring av arbeidstidsavtalene for lærerne, i Finland fungerer helse- og omsorgssektoren med 90 prosent heltidsansatte, og Sverige har organisert politiet slik at overforbruk av overtid og tillegg er minimalisert. Alle de tre nordiske landene har betydelig lavere antall årsverk i turnusordningene sine enn det Norge har.

Disse tre sektorene sysselsetter mange hundretusen arbeidstakere. Hvordan deres arbeidstid er organisert og hvilke ressurser som medgår, er et forhold som angår flere enn partene i arbeidslivet. En fremtidig bærekraftig offentlig sektor vil være avhengig av gode arbeidstidsavtaler og god ledelse.

Vedlegg 1: Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid i kap. 10

Arbeidsmiljøloven regulerer en rekke forhold mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og lovens kapittel 10 inneholder de generelle bestemmelsene om arbeidstid. § 10-2 angir arbeidstidsordninger, der det fastslås i første ledd at arbeidstakere ikke skal utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og at sikkerhetshensyn skal ivaretas. Paragrafen gir også arbeidstaker rett til fleksibel arbeidstid, dersom det ikke går vesentlig ut over virksomheten. Dessuten kan arbeidstakere over 62 år få redusert arbeidstid. Neste paragraf pålegger arbeidsgiver å utarbeide arbeidsplaner, dersom arbeidet i virksomheten skjer på ulike tider av døgnet.

Ledd fire angir rammene for skift- og turnusarbeid, noe som angår både politi og helsearbeidere. Den generelle bestemmelsen er at alminnelig arbeidstid for døgnskuttarbeid og sammenlignbart turnusarbeid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer eller 38 timer i løpet av en uke. I denne paragrafen slås det også fast at denne tidsbestemmelsen gjelder arbeid på to skift eller i turnus som regelmessig skjer på søndager og helligdager, og arbeid som innebærer arbeid minst hver tredje søndag eller hovedsakelig om natten. For helkontinuerlig skiftarbeid justeres antall uketimer ned fra 38 til 36 timer. I tillegg angir 6. ledd i § 10-4 detaljerte bestemmelser for tredelt skift- og turnusarbeid, der alminnelig arbeidstid reduseres ved ubekvemme arbeidstider som arbeid minst hver tredje søndag og nattarbeid:

arbeide minst hver tredje søndag, reduseres den alminnelige arbeidstiden etter første ledd ved at hver time arbeidet på søn- og helgedag, jf. § 10-10 første ledd, regnes lik 1 time og 10 minutter, og hver time arbeidet om natten, jf. § 10-11 første ledd, regnes lik 1 time og 15 minutter, ned til 36 timer i løpet av sju dager. Den alminnelige arbeidstid må uansett ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.

Neste paragraf beskriver hvordan gjennomsnittsberegninger av alminnelig arbeidstid skal gjøres. Her har arbeidsgivere og arbeidstakere mulighet til å forhandle egne skriftlige arbeidstidsordninger innenfor hovedbestemmelsene i § 10-4, men partene er mer fleksible innenfor lengre tidsperioder, noe som betyr at eksempelvis sesongvariasjoner med mer arbeid i noen perioder kan avtales, dersom det er tilsvarende kortere arbeidstid i lavsesonger.

Arbeidstakere kan arbeide overtid, men det må foreligge en avtale om det, og overtidsarbeidet må ikke overstige 10 timer i løpet av syv dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker.⁵⁷

§ 10-8 omhandler fritid. I løpet av et døgn skal arbeidstakeren ha minst 11 timer sammenhengende fri, som skal være mellom to hovedarbeidsperioder, og i løpet av syv dager skal det være en sammenhengende arbeidsfri periode på 35 timer, og helst på søndager.⁵⁸ Dersom arbeidstakerne har tariffavtaler, kan unntak avtales, men det kan ikke avtales kortere arbeidsfri enn åtte timer i løpet av 24 timer eller 28 timer i løpet av syv dager.

Spesifiseringen av hva som er helligdager og fridager gjøres i § 10-10:

[det er] arbeidsfri fra kl. 1800 dagen før en søn- eller helgedag og til kl. 2200 dagen før neste virkedag. Jul-, påske- og pinseaften skal det være arbeidsfri fra kl. 1500 til kl. 2200 dagen før neste virkedag. Arbeid innenfor disse tidsrom regnes som søn- og helgedagsarbeid.

Men det er anledning til å avtale arbeid på disse dagene gjennom en tariffavtale. Neste paragraf (§ 10-11) spesifiserer nattarbeid:

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

Som ved helgearbeid, kan ikke dette avtales, dersom ikke virksomheten driver med arbeid der det er nødvendig å arbeide om natten eller i helgen.

Arbeidstakere i ledende stillinger eller "særlig uavhengige stillinger" er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, bortsett fra de generelle innledende bestemmelsene i § 10-2 (1., 2. og 4. ledd). I 7. ledd åpnes det for at Arbeidstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsordninger, som er avtalt mellom partene, og som fraviker de generelle bestemmelsene om fritid (§ 10-8), grensen på 13 timer for helse- og omsorgsarbeid, og vakt- og overvåkningsarbeid der arbeidet er av helt eller delvis passiv karakter.

⁵⁷ 5. ledd spesifiserer: Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale kan skriftlig avtale overtidsarbeid inntil 15 timer i løpet av sju dager, men slik at samlet overtidsarbeid ikke overstiger 40 timer i fire sammenhengende uker. Overtidsarbeidet må ikke overstige 300 timer innenfor en periode på 52 uker. 9. ledd spesifiserer: Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale, kan skriftlig avtale unntak fra grensen på 13 timer i åttende ledd, men slik at den samlede arbeidstid ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer. Arbeidstaker skal i så fall sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

⁵⁸ Arbeidstaker som har utført søn- og helgedagsarbeid skal ha arbeidsfri følgende søn- og helgedagsdøgn. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan skriftlig avtale en arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstaker arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker, likevel slik at det ukentlige fridøgn minst hver tredje uke faller på en søn- eller helgedag.

Denne rapporten har til hensikt å vise hvordan arbeidstidsavtalene for sentrale arbeidstakergrupper i offentlig sektor fungerer, hva som er utfordringene og hva som kan gjøres for å få til en bedre utnyttelse av arbeidskraften. Arbeidstavgiftene som gjennomgås gjelder for lærere, politiet og helse- og omsorgsarbeidere.