

Arbeidstidsreguleringene i Norge – for mye vern og for lite fleksibilitet?

SAMMENDRAG

Det såkalte arbeidstidsutvalget la 6. januar 2016 frem NOU 2016:1, Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet. Utvalgets oppdrag fra Solberg-regjeringen var å ”gjennomgå og vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene”. Selv om utvalget foreslår enkelte endringer, er hovedinntrykket etter utvalgets gjennomgang at behovet for endringer er lite. Utvalget er nøye med å slå fast at dagens reguleringer ”i all hovedsak fungerer godt”. Men begrunnelsen utvalget gir for å avvise at det skulle være behov for større reformer, er ikke overbevisende.

I dette notatet ser vi nærmere på arbeidstidsutvalgets vurderinger. Det er god grunn til å spørre om utvalgets forslag vil gi arbeidstidsreguleringer som sørger for en god nok balanse mellom hensynene til vern og fleksibilitet i fremtiden. Notatet peker særlig på følgende områder der det kan se ut til å være større og mer grunnleggende problemer knyttet til dagens arbeidstidsregulering enn hva utvalgets fremstilling tyder på:

- Den sterke og ensidige vektleggingen av vernehensyn i lovverket bør drøftes i større grad. Arbeidsmiljøloven bør ha en formålsbestemmelse som synliggjør at dette ikke er en ren verne-lov, men at også hensyn til virksomhetene og samfunnet for øvrig er relevante.
- Det er et problem at virksomheter uten tariffavtale har så liten mulighet til å avtale alternative arbeidstidsordninger sammenlignet med den fleksibiliteten det åpnes for ved tariffavtaledekning. Dette bør drøftes mer prinsipielt. De fleste er enige om at et organisert arbeidsliv har mange fordeler. Men skal vi ha et system som baserer seg på at nærmest alle må være organisert, slik utvalget ser ut til å gjøre?
- Rammene for regulering av arbeidstid i petroleumssektoren bør bli gjenstand for politisk debatt. Problemene her er velkjente. Dagens reguleringer bidrar til svært høye personellkostnader på norsk sokkel, og dermed store økonomiske tap for samfunnet. Å fortsette med å ”legge til grunn” at partene tar opp dette, slik utvalget gjør, er det samme som å si at man ikke ønsker endringer av betydning.

Arbeidsmiljøspørsmål er et av de mest polariserende temaene i norsk politikk. Derfor er det forståelig at politikere trår varsomt. Men gitt den store betydningen arbeidstidsreguleringene har for samfunnet, både når det gjelder verdiskaping og velferdstjenester, kan ikke hensynet til å unngå opprivende politiske debatter være en akseptabel grunn til å la være å utrede behovet for reformer. At et ekspertutvalg ikke har gått langt nok i å beskrive mulige problemer og foreslå endringer, fritar ikke regjeringen og lovgiver fra ansvaret de har for å sørge for at vi har arbeidstidsreguleringer som er gode nok for dagens og fremtidens arbeidsliv.

1. INNLEDNING

Høsten 2014 oppnevnte Solberg-regjeringen Arbeidstidsutvalget, et offentlig utvalg som skulle "gjennomgå og vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene".¹

I mandatet til utvalget heter det innledningsvis at det "for samfunnet er (..) av stor betydning hvordan den samlede arbeidskraften utnyttes. (...) Dersom samfunnets behov for verdiskaping og velferdstjenester skal kunne dekkes i fremtiden, er det (..) nødvendig at den tiden vi er på jobb benyttes på best mulig måte."

Produktivitetskommisjonen har også understreket den samfunnsmessige betydningen av arbeidstidsreguleringer: "Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Samtidig er det avgjørende hvordan arbeidstiden innrettes, slik at kapitalutstyr og viktige behov kan ivaretas på en kostnadseffektiv måte."

Arbeidstidsutvalget la frem sin rapport 6. januar 2016. I rapporten, som har fått navnet "Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet", foreslås det endringer på enkelte områder. Men endringsforslagene er moderate. Selv om alle utvalgets forslag skulle bli fulgt opp, vil reguleringen av arbeidstid i Norge stort sett forbli som i dag. Som økonomiredaktør Ola Storeng skrev i Aftenposten 7.1.16: "Det mest påfallende med utredningen er egentlig hvor nøye ekspertutvalget er med å slå fast at dagens arbeidstidsbestemmelser i all hovedsak fungerer godt."²

En av utvalgets overordnede vurderinger er nemlig at "reguleringen av arbeidstid i lov og avtale i all hovedsak fungerer godt", og at "omfattende endringer av systemet ville innebære usikkerhet og risiko for utilsiktede og uheldige virkninger." Derfor mener utvalget "at det ikke vil være riktig med en større omlegging av dagens system for arbeidstidsregulering."³ Utvalget viser også til at de sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene ikke har uttrykt ønske om å endre hovedretningen i dagens avtalesystem.⁴

Det er åpenbart mye som fungerer godt i norsk arbeidsliv, og mange er fornøyd med systemet for arbeidstidsregulering slik det er. Men utvalgets bestemte avvisning av at det kan være behov for større endringer enn det som foreslås, er ikke overbevisende. At omfattende endringer "ville innebære usikkerhet" er ikke i seg selv et godt argument mot å gjøre større endringer. Alle endringer innebærer usikkerhet. Og alle former for reguleringer, uansett om de endres eller ikke, innebærer en "risiko for utilsiktede og uheldige virkninger".

I dette notatet vil vi se nærmere på enkelte temaer som utvalget har behandlet, og noen som det burde behandlet. Et overordnet spørsmål er om det er riktig at det ikke er større problemer knyttet til arbeidstidsreguleringene enn det utvalget beskriver, eller at det ikke finnes argumenter for å gjøre mer radikale endringer. Problemstillingene dreier seg i hovedsak, som utvalget også indikerer allerede i tittelen på sin rapport, om forholdet mellom vern og fleksibilitet. Det er god grunn til å spørre om dagens reguleringer gir den rette balansen mellom disse to hensynene, som ofte, men ikke alltid, står mot hverandre. Det er også grunn til å diskutere om utvalgets forslag vil gi arbeidstidsreguleringer som sørger en god nok ivaretagelse av begge disse hensynene i fremtiden.

2. KORT OM DAGENS REGULERINGER OG HOVEDHENSYNENE BAK DISSE

Hensynene som ligger til grunn for lovgivningen

Arbeidsmiljøloven inneholder detaljerte regler for når og hvor mye det er lov til å jobbe. Men systemet er slik at mange av disse reglene kan fravikes ved inngåelse av avtaler på ulike nivåer. I hvilken grad man kan gjøre unntak fra lovens regler avhenger av om det er snakk om individuelle avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, eller ulike typer kollektive avtaler (lokalt eller sentralt). I tillegg åpner loven for at enkelte av normalreglene kan fravikes med tillatelse fra Arbeidstilsynet. Arbeidstidsreguleringene styres også av EU-direktiv, det såkalte arbeidstidsdirektivet,⁵ som setter rammer for den nasjonale handlefriheten, ved at det er gitt minstestandarder som har til formål å verne arbeidstakernes helse og sikkerhet. Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid ligger innenfor disse rammene, og går på noen områder lenger enn direktivet krever.

Arbeidstidsreguleringene skal balansere ulike hensyn. Man sier gjerne at arbeidsmiljøloven er en vernelov, og hovedformålet med arbeidstidsreglene er å sikre arbeidstakerne en arbeidstid som ikke påfører dem og deres familie unødige helsemessige og sosiale belastninger.⁶ Det er godt dokumentert at for eksempel lang arbeidstid og skift- og nattarbeid kan ha negative helseeffekter og øke risikoen for skader og ulykker. Dessuten er det, som oftest, en grunnleggende maktubalanse mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver, i sistnevntes favør. Det er derfor rimelig at behovet for et regelverk som både setter grenser for når og hvor mye det er tillatt å jobbe, og sikrer at interessene til arbeidstaker blir ivaretatt på en forsvarlig måte, ses som et overordnet hensyn.

Derfor setter loven blant annet grenser for hvor lang arbeidsdagen kan være, og når på døgnet det er lov å jobbe. Det gjelder også et ubetinget forsvarlighetskrav som innebærer at "arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn."⁷

Men disse vernehensynene må selvsagt veies mot hensynet til at bedrifter skal kunne organisere virksomheten på en måte som gjør det mulig å drive effektivt og lønnsomt, og at offentlig sektor skal kunne drives på en noenlunde rasjonell måte. Slike hensyn tilsier at arbeidsgivere har behov for en viss fleksibilitet. Men også arbeidstakere kan ha interesse av fleksible ordninger. Arbeidstakere er ingen homogen gruppe, men består av mennesker i ulike livsfaser og livssituasjoner, og med ulik arbeidskapasitet, noe som betyr at behovene og ønskene for når og hvordan man vil jobbe, vil variere. En student som jobber deltid ved siden av studiene, vil typisk ha andre ønsker og behov enn en småbarnsforelder, for å ta et opplagt eksempel.

FAKTABOKS: ARBEIDSTIDSBEGREPET

Arbeidsmiljølovens definisjon av arbeidstid innebærer at både den tid arbeidstakeren faktisk utfører arbeid og den tid hvor arbeidstakeren er på arbeidsteden og til disposisjon for arbeidsgiver med forpliktelse til å utføre arbeid regnes som arbeidstid. Motsatsen er "arbeidsfri", som er definert som "den tiden arbeidstaker ikke står til disposisjon for arbeidsgiver". Definisjonen av arbeidstid kan presiseres, men for vårt formål holder det å legge til grunn en vanlig språklig forståelse av hva det vil si å "stå til disposisjon for arbeidsgiver". Dette innebærer for eksempel at tid brukt til transport til og fra arbeidsteden, normalt ikke regnes som arbeidstid.

Nærmere om hovedreglene og mulighetene for unntak

I arbeidsmiljølovens § 10-4 er det bestemt at den alminnelige arbeidstiden ikke må overstige 9 timer per døgn og 40 timer per uke. Bestemmelsen angir rammen for hvor lang den alminnelige arbeidstid kan være for den enkelte arbeidstaker, med den konsekvens at overskytende arbeidstid skal anses som overtid etter § 10-6.

Videre skal det etter arbeidsmiljølovens bestemmelser være arbeidsfri om natten (kl 21.00-0600) og på søn- og helgedager.

For særlig belastende arbeidsformer, eksempelvis helkontinuerlig skiftarbeid, arbeid under jord (i gruver, tunneler etc.) gjelder det også egne regler som setter strengere grenser for hvor lang den alminnelige arbeidstiden kan være.

Gjennomsnittsberegning av arbeidstid

Reglene om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden i arbeidsmiljøloven § 10-5 gir økt fleksibilitet ved at det er mulig å avtale at det skal jobbes utover de grensene som i utgangspunktet er satt for alminnelig arbeidstid per døgn og uke i begrensede perioder, mot at den alminnelige arbeidstiden reduseres tilsvarende i andre perioder, slik at arbeidstiden i gjennomsnitt ikke overstiger lovens grenser for alminnelig arbeidstid. Gjennomsnittsberegningen kan skje over en periode på høyst ett år.

Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid må avtales skriftlig. Hvilke grenser som gjelder ved gjennomsnittsberegning for maksimal arbeidstid per dag og per uke i en bestemt periode, avhenger av hvilket nivå en slik avtale inngås på. Hva det er mulig (lov) å avtale individuelt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker direkte er sterkt begrenset, mens avtaler mellom arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte, i tariffbundet virksomhet, eller samtykke fra Arbeidstilsynet åpner for større fleksibilitet. Det er ingen begrensning på hva som kan avtales mellom arbeidsgiver og en fagforening med innstillingsrett (mer enn 10 000 medlemmer).

I tabellen på neste side vises gjeldende grenser for gjennomsnittsberegning av arbeidstid ved ulike typer avtaler/godkjenning:

	Maks per dag	Maks per uke	Maks gj.snitt per uke over 8 uker	Maks gj. snitt per uke over 26 uker	Maks gj.snitt per uke over 52 uker
Alminnelig arbeidstid	9 timer	40 timer			
Individuell avtale	10 timer	50 timer	48 timer		40 timer
Lokal avtale med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet	12,5 timer	54 timer	48 timer		40 timer
Samtykke fra Arbeidstilsynet	13	Ingen begrensning	48	40 timer	
Avtale med fagforening med innstillingsrett	Ingen begrensning	Ingen begrensning	Ingen begrensning	Ingen begrensning	Ingen begrensning

Overtid

Arbeid som varer utover lovens grense for alminnelig arbeidstid, regnes som overtid, og det skal betales et tillegg på minst 40 prosent til lønnen for slikt arbeid. Overtidsarbeid er også en måte å løse variasjoner i bemanningsbehov på, og det kan være enklere og mindre byråkratisk enn avtaler om gjennomsnittsberegning. Samtidig er det ulemper forbundet med mye bruk av overtid. For arbeidsgiver medfører det ekstrakostnader, og for arbeidstaker kan det oppleves som en belastning. Men det kan selvsagt også oppleves som et gode (i noen grad) for den ansatte, fordi det gis en god kompensasjon. For arbeidsgiver er overtid dessuten i mange situasjoner den eneste måten å få jobben gjort på til rett tid.

Loven oppstiller betydelige begrensninger for bruken av overtid, og reglene er kompliserte. For at overtid skal være lovlig, må det foreligge "et særlig og tidsavgrenset behov". Videre er overtidarbeid i loven begrenset til 10 timer i løpet av syv dager, og maksimalt 25 timer i løpet av fire sammenhengende uker, og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. I tariffbundet virksomhet kan det avtales utvidede grenser for overtidarbeid, slik at grensen er 20 timer per uke, 50 timer i løpet av fire sammenhengende uker, og 300 timer i løpet av et år. Arbeidstilsynet kan også samtykke til overtidarbeid i "særlige tilfeller" med 25 timer i løpet av syv dager og 200 timer i løpet av en periode på 26 uker.

Bestemmelsene om overtid kommer ikke til anvendelse for arbeidstaker i ledende eller særlig uavhengig stilling, jf. aml. § 10 -12 (1) og (2).

3. HVA FORESLÅR UTVALGET?

Utvalget foreslår endringer på fem konkrete områder:

Ledende og særlig uavhengig stilling

I dag er arbeidstakere med såkalt ledende eller særlig uavhengig stilling unntatt fra de fleste av arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid. Litt kort og upresist innebærer en ledende stilling i denne sammenheng arbeidstakere med klare lederfunksjoner, og "som i særlig grad kan treffe selvstendige avgjørelser, og som selv må vurdere og avgjøre behovet for egen arbeidsinnsats." En arbeidstaker i særlig uavhengig stilling er en arbeidstaker som ikke har en ledende stilling som definert her, men

som likevel i stor grad selv prioriterer sine oppgaver, både med hensyn til hva de skal gjøre og når og hvordan arbeidet skal utføres.⁸ Arbeidstidsutvalget har foreslått å videreføre unntakene for disse gruppene av arbeidstakere, men med klarere kriterier i lovteksten og utarbeidelse av bedre veiledningsmateriell til loven. Utvalget har videre foreslått at det skal innføres en ny mellomgruppe, såkalt *delvis uavhengig stilling*, som skal kunne unntas fra de fleste bestemmelsene om arbeidstid.

Særregler for skift- og turnusordninger

Utvalget peker på problemet med at helt vanlige turnusplaner i dag krever unntak fra lovens hovedregler, og at dette gjør bemanning innen helsevesenet til et problemområde fordi det er vanskelig å få inngått avtaler med de tillitsvalgte om nødvendige unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i loven. Utvalget går derfor inn for å endre lovens bestemmelser om gjennomsnittsberegning og hviletid, der det arbeides skift eller turnus, slik at arbeidsgiver kan forkorte den daglige arbeidsfri perioden og gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden, uten å inngå avtale med arbeidstaker eller tillitsvalgte, innenfor visse rammer som er strengere enn de som gjelder dersom det inngås avtale.

Medleverordninger

Utvalget foreslår å gi flere institusjoner mulighet til å bruke såkalte medleverordninger. Dette er ordninger som innebærer omfattende unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for institusjoner som gir omsorg eller behandling til personer med rus- eller adferdsproblemer.

Kveldsarbeid

Etter dagens regler er arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 definert som nattarbeid, og i utgangspunktet forbudt. Utvalget foreslår at arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale at deler av arbeidet legges til tidsrommet mellom klokken 21.00 og klokken 23.00, uten at dette regnes som nattarbeid.

Petroleumssektoren

Forskrift om arbeidsmiljø og arbeidstid for petroleumssektoren (rammeforskriften)⁹ fastsetter at en arbeidsfri periode mellom to oppholdsperioder offshore skal ha en varighet på minst en tredel av arbeidsperioden. I korte trekk er det dette som er den såkalte en-tredjedelsregelen. Denne regelen har vært gjenstand for diskusjon i flere år fordi den etter manges mening er med på å hindre en rasjonell utnyttelse av arbeidskraften. I kombinasjon med tariffavtaler (som omfatter det store flertallet av arbeidstakerne offshore), virker nemlig regelen slik at en arbeidstaker kan bli pålagt avspasering i løpet av perioden de skal være disponible for arbeid. Konsekvensen kan, som arbeidstidsutvalget skriver, "gjøre det vanskeligere å benytte den tilgjengelige arbeidskraften på en god måte, ved at arbeidstaker som allerede er sikret tilstrekkelig vern, skal ha ekstra friperioder (..) selv innenfor avtalt oppholdsperiode/disponibelperiode."¹⁰ Utvalget foreslår at den såkalte en-tredjedelsregelen ikke skal gjelde for arbeidstakere som har en arbeidstidsordning som samlet gir bedre vern. Det innebærer at en-tredjedelsregelen i praksis vil fungere som et vern for arbeidstakere uten tariffavtale, eller som har flere arbeidsgivere. Utvalget foreslår ingen andre endringer i reguleringene for arbeidstid på sokkelen, og henviser til at dette er partenes ansvar.

4. ET OVERORDNET PROBLEM: FOR STOR VEKTLGGING AV VERNEHENSYN I LOVEN?

Arbeidsmiljølovens hovedformål er, som nevnt, å ivareta vernehensyn. Dette er udiskutabelt viktige hensyn. Arbeidstakere bør ha krav på en arbeidssituasjon, herunder en regulering av arbeidstiden, som "ikke påfører dem og deres familie unødige helsemessige og sosiale belastninger", som det heter i lovproposisjonen til de siste endringene av arbeidstidskomiteet i arbeidsmiljøloven.¹¹ Dette er et rimelig utgangspunkt, som det er vanskelig å være uenig i. Men loven inneholder formuleringer som går mye lenger enn dette.

I arbeidsmiljøloven § 1-1, om lovens formål, heter det blant annet at loven skal "sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en *helsefremmende* og meningsfull arbeidssituasjon, og som gir *full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger*." (våre uthvelser). Hva som ligger i begrepet "arbeidsmiljø" er ikke nærmere definert i loven, men det omfatter alle relevante sider ved arbeidssituasjonen, herunder arbeidstid.¹² Utvalget nøyter seg med å konstatere dette formålet og slår fast at "dette begrenser mulighetene for å vektlegge andre forhold enn vernehensyn."¹³

Formuleringen i arbeidsmiljøloven § 1-1 minner om definisjonen av helse som WHO opererer med, i den forstand at dreier seg om utopiske målsettinger. WHOs helsedefinisjon lyder som følger: "En tilstand av komplett fysisk, psykisk og sosialt velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller lyte". Det er grunn til å reise spørsmål ved om slike utsagn er gode utgangspunkter for politiske tiltak og reguleringer. Dette er en type standarder som det selvsagt er umulig å oppfylle. Hvis man skal sikre at arbeidsmiljøet gir *full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger*, og som dessuten skal være *helsefremmende*, er det knapt mulig drive noen form for virksomhet. Formuleringer som dette i en lovtekst skal altså åpenbart ikke tas bokstavelig, fordi det i praksis ville bety at arbeidstakerne ikke lenger hadde noen jobb å gå til. Som det slås fast i en lovkommentar:¹⁴ "Loven krever ikke det umulige, nemlig at all risiko skal være fjernet." Kravet er at arbeidstakerne sikres mot skader "så langt dette er praktisk mulig."¹⁵ Vernehensynene er altså, naturlig nok, gjenstand for en avveining mot andre hensyn.

Hadde det ikke vært bedre om loven hadde en formålsbestemmelse som ga uttrykk for at vernehensyn i realiteten er gjenstand for en slik avveining? Som arbeidstidsutvalget skriver: "I loven er hensynet til vern av arbeidstaker det overordnede. Hensynet til virksomhetenes, samfunnets og brukernes behov må imidlertid også ivaretas."¹⁶

Denne bestemmelsen ble forsøkt endret av Bondevik II-regjeringen. I forbindelse med endringene i arbeidsmiljøloven som ble vedtatt i Stortinget i 2005, og som skulle trådt i kraft 1.1.2006, lå det inne at formålsbestemmelsen også skulle nevne hensynet til virksomhetene og samfunnet.¹⁷ Dette skapte protester fra LO og andre arbeidstakerorganisasjoner som mente det var prinsipielt galt å vektlegge hensyn til arbeidsgiveren i lovens formålsbestemmelse fordi arbeidsmiljøloven alltid hadde vært en vernelov for arbeidstakerne. Bondevik II-regjeringens forsøk på å endre arbeidsmiljøloven på dette punktet ble reversert av Stoltenberg II-regjeringen som overtok etter valget i 2005, og lovens formålsbestemmelse inneholder derfor heller ikke i dag noe om at andre hensyn enn vern av arbeidstakerne er relevante.

I mandatet til arbeidstidsutvalget heter det blant annet at utvalget "skal legge til grunn sentrale politiske mål som (..) best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser for å sikre høy verdiskapning". Dette gir åpenbart anledning til å drøfte om den ensidige vektleggingen av vernehensyn i loven er hensiktsmessig.

Også sett i lys av at utvalget er opptatt av at loven må forenkles og gjøres lettere å forstå, er det merkelig at utvalget samtidig gir tilslutning til videreføring av en formålsbestemmelse som gir et så ensidig bilde av hvilke hensyn reguleringene i arbeidslivet skal ivareta.

Mot dette kan det innvendes at det er andre og mer praktiske bestemmelser som er viktigere, og at andre hensyn enn vern av arbeidstakerne kommer til uttrykk andre steder i loven. Men dette handler ikke bare om det praktiske. Vi har sett at den politiske debatten handler, minst like mye, om følelser og symboler. Arbeidsmiljøloven er, for å låne forfatter og politisk kommentator Frank Rossaviks beskrivelse, "arbeidstakerorganisasjonenes hellige gral".¹⁸ Det er slike perspektiver som gjør det mulig å forstå den til tider temmelig aggressiv debatt om arbeidslivsreguleringer, der nesten ethvert forslag om endringer møtes av fagbevegelsen og den politiske venstresiden med krigsretorikk. Det er "rasering" av rettigheter og "angrep" på arbeidstakere og gjerne også hele "den norske modellen". Derfor er det forståelig at de som har ønsket endringer i loven, forsøker å trå varsomt og unngå å provosere. Men erfaringene fra den opphetede debatten om endringer i 2015 illustrerer at dette ikke nødvendigvis er en vellykket strategi for skape oppslutning reformer. For igjen å sitere Rossavik: "De foreslåtte endringene var ikke helt bagatellmessige, men svaret på hvorfor reaksjonene ble så sterke, må søkes i det større bildet." I dette større bildet har blant annet den typen symboler formålsbestemmelsen i loven representerer en viktig rolle. Derfor hadde vi kanskje trengt en diskusjon om grunnpremisset i loven også, selv om det i noen grad dreier seg om symbolbestemmelser. Fordi symbolene er så viktige for mange, er det kanskje ingen god strategi å forsøke å gjøre dette til kun en teknisk diskusjon om samfunnsøkonomi, sysselsetting og "fakta", slik den politiske høyresiden ofte har prøvd.

Vernehensynene på arbeidsmiljøområdet er selvsagt langt fra bare symbolikk. Dette vektlegges svært tungt også i praksis. Det er det gode grunner til. Men vi ser også at vernehensyn noen ganger vektlegges i en grad som det neppe er saklig grunnlag for, og på en måte som gir lite rasjonelle, og i hvert fall svært lite fleksible, reguleringer. I neste avsnitt skal vi se nærmere på et par eksempler fra arbeidstidsutvalgets rapport.

5. KVELDS- OG SØNDAGSARBEID

Arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 er i arbeidsmiljøloven definert som nattarbeid og er i utgangspunktet forbudt. Nattarbeid er kun tillatt når "arbeidets art gjør det nødvendig".¹⁹ Begrunnelsen for forbudet, i henhold til forarbeidene til loven, er først og fremst vern mot helsemessige belastninger ved å jobbe om natten. De negative helsemessige konsekvensene av nattarbeid er godt dokumentert. Men, som utvalget skriver: "Det må imidlertid understrekes at sammenhengen mellom nattarbeid, helse og risiko i hovedsak gjelder arbeidstakere som over tid arbeider gjennom natten. Situasjonen for "dagarbeidere" som innimellom arbeider om kvelden og da i enkelte tilfeller arbeider ut over klokken 21.00, er ikke direkte sammenliknbar."²⁰

Selv om utvalget fastslår at det ikke er noen helsemessig begrunnelse for at innslagstidspunkt for natt er kl 21.00, foreslår det ikke å flytte grensen til for eksempel 22.00 eller 23.00 fordi "en generell endring av perioden for nattarbeid vil kunne ha utilsiktede konsekvenser".²¹ De lager i stedet en særregel som i realiteten gjelder ansatte med fleksibel arbeidsdag og mulighet for hjemmekontor på kvelden. Dette er isolert sett fornuftig, og betyr bl.a at dagens "forbud mot å sjekke e-post etter kl 21" oppheves. Men med forslaget forblir lovens hovedregel at arbeid etter kl 21.00 er forbudt, og regelen er lik for de som så vidt beveger seg inn i nattsonen (f.eks jobber til 22 eller 23) og for en arbeidstaker som jevnlig har hele skiftet sitt på natten. Man burde kanskje heller flyttet innslagstidspunktet. Man kunne også argumentert for at arbeidsmiljøloven som vernelov ville hatt større legitimitet, dersom den ble konsentrert om et mer "spisset vern" for situasjoner der de ansatte faktisk har behov for vern.

Reglene om søn- og helgedagsarbeid er ikke først og fremst begrunnet med hensynet til arbeidstakernes helse og sikkerhet, men med sosiale og velferdsmessige hensyn. Utvalget anerkjenner at arbeidstakere kan ha ulike interesser, og at enkelte kan ha en livssituasjon der de ønsker å jobbe mer enn annenhver søndag og heller ha fri en annen ukedag. Likevel er utvalget skeptisk til å foreslå en prinsipiell endring (for eksempel fri avtaleadgang for arbeidsgiver og ansatt til å avtale hyppigere søndagsarbeid enn annenhver helg) fordi det kan få utilsiktede konsekvenser, og drøfter isteden ulike måter å begrense regelen på til akkurat den gruppen utvalget tror kan ha glede av en slik regel (deltidsarbeidende, studenter), men uten å foreslå noe konkret, blant annet fordi det vil "stride mot diskrimineringsvernet for deltidsansatte".²²

6. MANGLENDE FLEKSIBILITET FOR VIRKSOMHETER UTEN TARIFFAVTALE

En betydelig del av norske virksomheter er uten tariffavtale. Offentlig sektor er fullt ut dekket av tariffavtaler, mens tariffavtaledekningen i privat sektor er rundt 50 prosent.²³ Tabellen nedenfor viser tariffavtaledekningen i et utvalg bransjer i privat sektor i Norge i 2014.

Tariffavtaledekning i ulike bransjer	Prosent	N
Privat sektor i alt	58	5015
Næring		
Privat undervisning, helse og sosial	73	399
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	70	168
Industri, olje og bergverk	68	965
Transport og lagring	68	383
Detaljhandel	65	663
Overnattings- og servicevirksomhet	59	179
Bygg, anlegg, el og kraft	54	628
Kultur og annen tjenesteyting	53	184
Forretningsmessig tjenesteyting og fast eiendom	53	319
Engroshandel	40	325
Informasjon og kommunikasjon	38	304
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	35	408

Jordbruk, skogbruk og fiske	(-)	76
Bedriftsstørrelse		
1-5 ansatte	35	555
6-9 ansatte	49	646
10-19 ansatte	59	855
20-49 ansatte	61	957
50-99 ansatte	60	451
100-199 ansatte	63	359
Over 200 ansatte	67	925

Kilde: FAFO

Arbeidsmiljøloven gir, som vi har vært inne på, visse muligheter for å avtale arbeidstidsordninger som avviker fra hovedreglene om alminnelig arbeidstid, gjennom gjennomsnittsberegning eller avtaler om utvidede grenser for overtid. Men særlig omfattende unntak fra lovens hovedregler er bare mulig med godkjenning fra en fagforening med innstillingsrett. I tariffbundne virksomheter kan det avtales nesten en hvilken som helst arbeidstidsordning, så lenge den sentrale fagforeningen går med på det.

Virksomheter uten tariffavtaler, typisk små og mellomstore bedrifter, har ikke den samme fleksibiliteten. De kan verken inngå lokal avtale med tillitsvalgte om gjennomsnittsberegning eller utvidede grenser for overtid, eller få godkjent slike ordninger av sentral fagforening. Man er dermed henvist til avtaler som er mulig å inngå individuelt, eller søke godkjenning fra Arbeidstilsynet. Det gjør, som vi har sett, mulighetene for å avtale mer fleksible ordninger enn lovens hovedregler legger opp til, svært begrensede. Ettersom tariffavtaledekningen i privat sektor kun er om lag 50 prosent, betyr det at en betydelig andel av virksomhetene og arbeidstakerne har liten mulighet til å inngå avtaler om unntak fra lovens hovedregler om arbeidstid.

Arbeidstidsutvalget er oppmerksom på problemene dette medfører, og skriver blant annet dette i utredningen:

Organisasjonene på arbeidsgiversiden trekker imidlertid fram ulike vanskeligheter knyttet til mulighetene for å inngå avtaler om arbeidstidsordninger med unntak fra hovedreglene om arbeidstid. Virke påpeker at virksomheter uten tariffavtale har liten fleksibilitet for å avtale unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Ifølge Virke ligger tariffavtaledekning blant deres medlemsvirksomheter, som i stor grad består av mindre bedrifter, på om lag 25 prosent. Lav organisasjonsgrad blant de ansatte kan være en av grunnene til at virksomheter ikke har tariffavtale og dermed heller ikke kan inngå annet enn individuelle avtaler om unntak. Virke mener at dagens lovregulering er komplisert, at rammene for individuelle avtaler om unntak er for små og at individuelle avtaler generelt er for tungvinte. Dette betyr at særlig mindre bedrifter kan oppleve manglende fleksibilitet i tilpasningen av arbeidstidsordninger.²⁴

De relevante spørsmålene blir: Er lovverket godt nok for virksomheter uten tariffavtale? Skal systemet baseres på at nærmest alle er organisert?

Den 1. juli 2015 ble en rekke bestemmelser i arbeidsmiljøloven endret. Regjeringen ønsket å "myke opp" loven, og gi "noe større fleksibilitet og mulighet for å finne løsninger lokalt", som det het i lovproposisjonen, blant annet ved å utvide grensene for gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid og avtaler om overtid.²⁵ Grensen for maksimal alminnelig arbeidstid per dag ble økt fra ni til 10 timer ved individuell avtale, og det ble innført en regel om at grensen på 48 timer maksimal arbeidstid per uke kan gjennomsnittsberegnes for en periode på åtte uker i slike avtaler. Disse grensene er snevrere enn for avtaler mellom virksomheter og lokale tillitsvalgte (henholdsvis fra 10 til 12,5 timer per dag, og fra ni til 10 timer per dag).

Dermed innebærer også disse endringene at det blir enda større forskjell på hva man kan avtale individuelt sammenlignet med hva man kan avtale med tillitsvalgte. Dette innebærer samtidig at forskjellen øker tilsvarende når det gjelder hva som kan avtales i virksomheter med og virksomheter uten tariffavtale, ettersom adgangen til å avtale med tillitsvalgte lokalt forutsetter at det er en virksomhet som er bundet av tariffavtale. Som arbeidstidsutvalget skriver om endringene som ble gjort i 2015: Disse "bygger på en reguleringsform som gir vesentlig større muligheter for fleksibilitet for virksomheter med tariffavtale."²⁶

Endringene som trådte i kraft 1. juli 2015, gir, som Regjeringen fremholdt, "noe større fleksibilitet". Men først og fremst må endringene sies å være forsiktige, og de innebærer kun mindre justeringer av de reguleringene vi hadde fra før. Endringene som ble gjennomført var likevel kontroversielle nok. Det var riktignok forslaget om å innføre en generell adgang til midlertidige ansettelser, som ble fremmet samtidig, og som også ble gjennomført, som møtte størst motstand i fagbevegelsen.²⁷ Men også forslagene til endring av arbeidstidsbestemmelsene møtte betydelig motstand.

LO mente i sin høringsuttalelse at det ikke var noen grunn til å endre arbeidstidsbestemmelsene, at endringene ville svekke "de verneformål loven er ment å ivareta", og karakteriserte lovforslaget som "et angrep på trepartssamarbeidet og den norske modellen."²⁸ Unio viste til at "forslagene ville svekke partenes rolle", og at dagens ordning "har gitt nødvendig fleksibilitet og jevnbyrdighet i beslutningsprosessen."

LO fremhevet også at forslaget om at arbeidsgiver kan benytte samtykke fra tilsynene som et alternativ til å inngå avtale med sentral fagforening, ville "kunne virke konfliktskapende og skade det gode partssamarbeidet."²⁹ Argumentet til LO var altså at LO kunne komme til å bli vrangvillig hvis de ikke fikk viljen sin.

På den annen side var arbeidsgiverforeninger som NHO, Virke og Spekter positive til endringene. "Et skritt i riktig retning", skrev Spekter. Men de mente samtidig at forslagene ikke gikk langt nok.

Det er riktig, som fagbevegelsen pekte på i forbindelse med høringen, at det både før og etter lovendringene i 2015, var og er adgang til vidtrekkende unntak og at de fleste søknader om alternative ordninger innvilges av de sentrale fagforeningene. Det gjenstår likevel to sentrale problemer. For det første er det klart at det er et system som innebærer at mengden søknader om unntak som skal behandles, både av fagforeningene og tilsynene, er stor, og disse skal også fornyes jevnlig. Det er derfor et "forholdsvis byråkratisk" system, som produktivitetskommissjonen har pekt på.³⁰ For det andre er det, som allerede nevnt, slik at de "vidtrekkende unntakene" ikke er tilgjengelige for virksomheter uten tariffavtale. Når regelverket forskjellsbehandler i en slik grad som det gjør,

innebærer dette at virksomheter uten tariffavtale er mindre tilpasningsdyktige, og dermed trolig også mindre produktive og konkurransedyktige, enn virksomheter med tariffavtale. Dersom man skal sørge for at alle de som ikke har en tariffavtale også sikres en fleksibilitet og et godt lovmessig rammeverk for arbeidstid, bør det være mindre grad av forskjellsbehandling mellom de med og uten tariffavtale. Selv om det kan anføres argumenter om at friere tøyler for å inngå avtaler mellom organiserte parter kan sikre jevnbyrdighet og vern av den enkelte arbeidstaker, burde utvalget i det minste ha drøftet nærmere om vi i dag har et system som i tilstrekkelig grad tar hensyn til at mange ikke er organisert.

Enkelte av tiltakene utvalget foreslår, kan i noen grad sies å bøte på problemet med manglende fleksibilitet, også for virksomheter og arbeidstakere uten tariffavtale, gjennom at den individuelle avtaleadgangen foreslås utvidet på et par områder, først og fremst gjennom forslagene om innføring av kategorien "delvis uavhengig stilling" og endringen av tidspunkt for nattarbeid (som er omtalt i tidligere avsnitt). Utvalget ser imidlertid ikke ut til å mene at den sterke favoriseringen av organiserte virksomheter og arbeidstakere representerer noen prinsipielle problemer. Snarere tvert imot. For, som utvalget skriver: "De ulike avtalenivåene og hvilke unntak som kan avtales på det enkelte nivå, gir etter utvalgets syn i hovedsak uttrykk for en hensiktsmessig balanse med tanke på styrkeforholdet mellom partene."³¹ Og i den grad utvalget mener dagens system skaper problemer for virksomheter uten tariffavtale, ser det ut til at utvalget mener løsningen må være at flere organiserer seg og inngår tariffavtaler. Det tas til orde for at begrepet "tariffbunden" bør "klargjøres" i loven, slik at virksomhetene "kjenner til hvilke muligheter de har til å regulere arbeidstiden gjennom avtale."³² Det kan hende at det bør informeres bedre om muligheten til å inngå tariffavtale, og at loven kan klargjøres på dette området slik at kravene blir enklere å forstå, slik utvalget tar til orde for. Det er imidlertid påfallende at utvalget ikke drøfter med ett ord om det er prinsipielt riktig at det skal være slik at virksomheter og arbeidstaker *må* være organisert for å få lov til å inngå avtaler som gir nødvendig fleksibilitet.

Det er åpenbart riktig, som utvalget sterkt understreker, at tariffavtaler historisk sett har vært viktige, at dette er et "viktig kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen", og at vi har "tradisjon for at partene i arbeidslivet" tar ansvar. Og det er også mye riktig i at dette systemet ivaretar mange viktige hensyn på en god måte. Men at "ingen av de sentrale arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjonene har tatt til orde for å endre hovedretningen i dagens avtalesystem", er ikke et substansielt argument for at systemet nærmest er perfekt, og at det ikke finnes hensyn av betydning som ikke blir godt nok ivaretatt. Det er forståelig at arbeidslivets organisasjoner ikke står i fremste rekke for å peke på mulige svakheter ved et system som legger opp til at "alle" helst bør være medlemmer i nettopp disse organisasjonene. Men det er påtagelig at et utvalg, som har hatt et temmelig fritt mandat til å vurdere arbeidstidsreguleringene vi har og "skissere tiltak for hvordan arbeidskraften best mulig kan tas i bruk de kommende tiårene", synes vel så opptatt av å fremheve alle fordelene ved "den norske samfunnsmodellen" og systemet for arbeidstidsregulering slik det historisk sett har vært, som å belyse mulige problemer og behov for endringer.

Et alternativ til økt adgang til å inngå individuelle avtaler om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, er å utvide tilsynsmyndighetenes dispensasjonsadgang, hvis man ønsker endringer som reduserer behovet for tariffavtaler i alle virksomheter. Arbeidsgiversiden har ønsket dette som et alternativ til avtaleinngåelse. Utvalget "ser at (..) en utvidelse av tilsynenes dispensasjonsadgang kan gi større mulighet for fleksibilitet i virksomheter der arbeidstakerne ikke er organisert eller dersom et mindretall

av de ansatte i virksomheten er organisert.” Og utvalget peker videre på at ”arbeidstidsordninger som er godkjent av tilsynene, etableres etter en faglig avveining av hensyn til vern av arbeidstakerne og virksomhetens behov for fleksibilitet.” Det legges med andre ord til grunn at dispensasjon fra tilsynene er en måte å etablere alternative arbeidstidsordninger på, som må antas å ivareta HMS-hensyn på en forsvarlig måte. Utvalget foreslår likevel ingen endringer i tilsynsmyndighetenes forholdsvis snevre dispensasjonsadgang. Begrunnelsen er blant annet at det ”vil kunne føre til at fagforeningene får en mindre rolle i forbindelse med arbeidstidsordninger”, og at dette vil ”kunne være av betydning for incitamentet til organisering.”³³ Høyest mulig organisasjonsgrad ser altså ut til å være et selvstendig og overordnet hensyn som, etter utvalgets syn, må veie tyngre enn muligheten til å etablere ordninger som kunne gi større fleksibilitet til alle virksomheter og arbeidstakere.

7. BETYDNINGEN AV ARBEIDSTIDSORDNINGENE I PETROLEUMSSEKTOREN

Arbeidstidsutvalget har pekt på problemene knyttet til at helt vanlige turnusplaner innen for eksempel helse- og omsorgssektoren i dag krever unntak fra lovens hovedregler, som bare er mulig ved å inngå avtale med de tillitsvalgte. Dette har fungert dårlig. Utvalget skriver følgende under overskriften ”Behov for endring”: ”Behovet for avtale om gjennomsnittsberegning og kortere hvile blir benyttet til å stoppe arbeidsplaner som innebærer arbeid noen flere søndager enn hver tredje helg. Dermed blir det vanskeligere for virksomhetene å få dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene.”³⁴ Som økonomiredaktør Ola Storeng uttrykte det i Aftenposten: ”I årevis har partene i arbeidslivet forsømt muligheten til å bli enige om forslag til endringer i lov eller forskrift som kunne løst dette problemet.”³⁵

Utvalget har derfor gått inn for å øke arbeidsgivers styringsrett ved å endre lovens bestemmelser om gjennomsnittsberegning og hviletid der det arbeides skift eller turnus, slik at arbeidsgiver kan forkorte den daglige arbeidsfri perioden og gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden, og dermed løse noen av dagens problemer innen blant annet helsevesenet.

I likhet med helsevesenet er petroleumssektoren en bransje der ulike skift og turnusordninger er nødvendig for å sikre kontinuerlig og effektiv drift. Sentrale og lokale tariffavtaler har stor betydning for utformingen av ordningene, samtidig som dette skjer i et samspill med rammeverket gitt i lovgivningen. Også i petroleumssektoren har problematiske sider ved arbeidstidsordningene, og vanskeligheter med å få til endringer, vært gjenstand for omfattende diskusjon i årevis. Men utvalget går i liten grad inn for å endre de spesielle arbeidstidsreglene som har betydning for arbeidstiden på norsk sokkel, og unnlater helt å drøfte det som trolig er de mest sentrale problemstillingene.

Arbeidsmiljøloven gjelder for arbeid på norsk sokkel, men gjennom den såkalte rammeforskriften³⁶ er det gjort unntak fra blant annet arbeidsmiljølovens regler om alminnelig arbeidstid. Rammeforskriften § 37–44 gir særregler for arbeidstid på sokkelen. Som nevnt innledningsvis, foreslår arbeidstidsutvalget en konkret endring som gjelder disse særreglene om arbeidstid offshore, nemlig endring av den såkalte en-tredjedelsregelen (rammeforskriften §39 tredje ledd). En mer fleksibel praktisering av en-tredjedelsregelen har vært foreslått av blant annet det såkalte Riggutvalget³⁷ som et tiltak som kan redusere kostnadsnivået på norsk sokkel.³⁸ Men den endringen av en-tredjedelsregelen utvalget foreslår, vil i praksis trolig ha begrenset betydning fordi de fleste som arbeider på sokkelen uansett er omfattet av tariffavtaler som gir et sterkere vern enn rammeforskriften. Som arbeidstidsutvalget skriver: ”en-tredjedelsregelen framstår som en viktig hviletidsbestemmelse først og fremst for

arbeidstakere uten tariffavtale.”³⁹ Endring av en-tredjedelsregelen er den eneste endringen utvalget foreslår i reglene for petroleumssektoren, og det understrekes for øvrig at ”lønns- og arbeidsvilkår først og fremst er partenes ansvar.”⁴⁰

Behovet for å redusere kostnadene i petroleumssektoren har, som utvalget skriver, ”vært gjenstand for betydelig oppmerksomhet”. Utvalget beskriver videre hvordan arbeidstidsordningene på sokkelen påvirker kostnadsnivået. I lys av hvilken betydning petroleumsnæringen har for norsk økonomi, og i en tid med fallende oljepris og lavere lønnsomhet, er det merkelig at sammenhengen mellom arbeidstidsordninger og høye kostnader ikke er grundigere behandlet, og at utvalget i hovedsak baserer seg på at partene i arbeidslivet ordner opp på egen hånd.

Nærmere om personellkostnader offshore

Det er ulike oppfatninger av det *generelle kostnadsnivået* på norsk sokkel, om hvor høyt det er sammenlignet med andre lands sokler, og hvilke faktorer som trekker nivået opp. Dette er et komplekst felt, og kostnadsnivået varierer blant annet med hvilke deler av petroleumsvirksomheten man snakker om, og hvordan man måler kostnader. Et mål kan for eksempel være operasjonskostnader per fat, et annet mål kan være kostnader ved å bore en letebrønn. Når det gjelder operasjonskostnader per fat ligger Norge relativt lavt på grunn av store felt og relativt høy andel subseabrønner, som krever mindre vedlikehold. I snitt var operasjonskostnadene i 2015 i Norge på åtte dollar per fat, mens Storbritannia og Brasil ligger på 26 dollar per fat, Angola på 19 dollar per fat og USA offshore på 15 dollar per fat (kilde: Rystad Energy). Kostnadene ved en letebrønn i Norge ligger på rundt 450 millioner kroner, som er midt på treet i forhold til brønnekostnader internasjonalt.

Det er imidlertid ikke tvil om at personellkostnadene for ikke-akademisk arbeidskraft som arbeider offshore i Norge, er svært høye. De er høye sammenlignet med andre land og høye sammenlignet med kostnadene for tilsvarende arbeidskraft i andre næringer i Norge. Det er selvfølgelig riktig som arbeidstidsutvalget også peker på, at kostnadsnivået i Norge generelt er høyere enn i de fleste andre land, og at det derfor er rimelig at kostnadsnivået offshore, herunder personellkostnader, også er høyt i Norge. Men personellkostnadene offshore kan neppe forklares bare med dette.

Produktivitetskommisjonen har, som arbeidstidsutvalget også viser til, pekt på de høye personellkostnadene på norsk sokkel som et eksempel på den samfunnsmessige betydningen av arbeidstidsregulering. Kommisjonen viste til Riggutvalget som hadde et eksempel på at kostnadene for bore- og brønnoperasjoner på norsk sokkel var 90 prosent høyere enn på britisk sokkel, og at hovedårsaken til denne forskjellen var høyere personellkostnader. Den viktigste årsaken til høyere personellkostnader på norsk sokkel er ulike arbeidstidsordninger.⁴¹ Et av Riggutvalgets hovedfunn var at de høye driftskostnadene for flyttbare innretninger på norsk sokkel ”i stor grad skyldes arbeidstidsordninger for offshore personell.”⁴²

Arbeidstidsordningene offshore

Ulike typer rotasjonsordninger er vanlig blant annet i deler av industrien og bygg- og anleggsbransjen. Slike ordninger kan være rasjonelle i tilfeller der arbeidstaker oppholder seg langt borte fra hjemmet. Arbeidsgiver sparer utgifter til transport av arbeidstakere fordi antall oppmøter reduseres, og arbeidstakerne får konsentrerte arbeidsperioder og mer sammenhengende fritid. Disse ordningene

innebærer imidlertid store unntak fra hovedreglene i arbeidsmiljøloven, og er derfor bare mulig å etablere gjennom avtale med fagforening med innstillingsrett.

Et eksempel på slike rotasjonsordninger er ordningene på norsk sokkel. Den vanligste ordningen er i dag en såkalt 2-4-ordning, som er en fast rotasjonsordning med to uker arbeid etterfulgt av fire uker fri. Etter Sokkelavtalen⁴³ skal den alminnelige arbeidstiden ikke overstige 12 timer i døgnet, og 33,6 timer i uken i gjennomsnitt i løpet av ett år.⁴⁴ Dette tilsier et årsverk på 1582 timer (etter fratrukk for ferie), det samme som skiftarbeidere i helkontinuerlig skift på land. Men med en 2-4-ordning kommer man ikke opp i det samme årstimetallet, slik at årstimetallet med 2-4 ordningen er 1460 timer.

Både de som arbeider på en rotasjonsordning på sokkelen og arbeidstakere i industrien på land som jobber helkontinuerlig skift, har en betydelig redusert arbeidstid sammenlignet med arbeidstakere som jobber vanlig dagtid. For disse er, som vi har sett, hovedregelen etter loven en alminnelig arbeidstid på 40 timer i uken. Mange har imidlertid tariffestet 37,5 timers arbeidsuke og fem ukers ferie, noe som gir et årstimetall på ca 1767,5 timer (etter fratrukk for ferie). Den reduserte arbeidstiden for skiftarbeid følger av arbeidsmiljøloven⁴⁵ og er begrunnet med helse- og sikkerhetsmessige hensyn. Men flertallet av de som jobber på sokkelen, jobber ikke skift, de jobber kun dagtid. I tillegg til å ha en arbeidstidsordning som innebærer et betydelig lavere årstimetall enn arbeidstakere som jobber vanlig dagtid på land, innebærer rotasjonsordningen på sokkelen altså en arbeidstidsreduksjon sammenlignet med de som jobber skift i fastlandsindustrien.

Arbeidstiden på sokkelen inkluderer etter rammeforskriften også betalt en times pause. Dette er heller ikke vanlig for andre yrkesgrupper.

Også hvis man sammenligner med ordningene på britisk sokkel, er arbeidstidsordningene på norsk sokkel særdeles gunstige for de ansatte. Den normale rotasjonsordningen for personell på britisk sokkel er en 2-2 eller 3-3 ordning, altså to eller tre uker på jobb etterfulgt av to eller tre uker fri. Som Riggutvalget skriver i sin oppsummering: "De omtalte tariffavtalene for offshorepersonell skiller seg fra andre sammenlignbare næringer som skipsfart og landbasert industri i timer arbeidet per år, og arbeidstiden er ulik det som finnes på andre sokler. Disse tariffavtalene er således både spesielle og unike også i norsk sammenheng."⁴⁶

Hva er problemet?

Selv om 2-4-ordningen er gunstig, er det rotasjonsordningen i kombinasjon med høye lønninger for ikke-akademisk arbeidskraft som er kostnadsdrivende. Det er ingenting i veien for at man kan jobbe deltid. Det er vanlig i mange bransjer. Men petroleumsnæringen utmerker seg med en kostbar kombinasjon av lavt årstimetall og desidert høyest lønnsnivå av samtlige næringsområder i Norge.⁴⁷

Lønnskostnader i 2014 for ansatte i Aibel AS og Aker Solutions MMO AS, der mange arbeider offshore, var 910 000 kroner per årsverk (samlet 7896 arbeidere), noe som er høyere enn lønninger på britisk sokkel til tross for at arbeidstiden er lavere i Norge (kilde: Rystad Energy).

Det er for enkelt ensidig å argumentere med at kostnadene går ned bare man får endret 2-4-ordningen. Dessuten er 2-4-ordningen ganske rasjonell med tanke på å få en fast rotasjon med bemanning til å "gå opp" innenfor rammene som er gitt i dagens regelverk. Ordningen gir en bedre

utnyttelse av arbeidskraften enn en 2-3- eller 2-3-2-4 ordning, som var vanlig før, og som trolig ville vært alternativene gitt dagens rammer for blant annet årstimetall i lovverket. Men en endring til en 2-2 eller 3-3 ordning, som er det vanlige både i skipsfarten og på britisk sokkel, ville trolig kunne gitt kostnadsbesparelser, alt ettersom hva man eventuelt gjør med lønn. Men det ville ikke vært mulig å etablere en slik ordning i dag, fordi det ikke er nok timer tilgjengelig innenfor rammene av årlig arbeidstid som er gitt i rammeforskriften.

I tillegg til at rammene gitt i lovverket har bidratt til ordninger som gir høye personellkostnader, har partene også avtalt ordninger, som ut fra lovverket er helt unødvendige, men som sterkt bidrar til å dra opp kostnadene ytterligere. Ett eksempel er vilkårene for overtidsbetaling som følger av sokkelavtalen.⁴⁸ Partene har her avtalt at dersom en offshore-arbeider jobber noe utover de to ukene vedkommende normalt jobber mellom hver friperiode på fire uker, betales det overtidstillegg for hver eneste time, selv om timetallet vedkommende totalt sett jobber, ligger innenfor lovens rammer for alminnelig arbeidstid. Det betyr at hvis en offshore-arbeider forlenger oppholdet på plattformen med en uke (noe som ikke er helt uvanlig), får vedkommende i gjennomsnitt rundt 82 000 kroner i lønn for denne ene uken.⁴⁹ Dette tallet er fra 2014, men er neppe blitt lavere siden da.

Produktivitetskommisjonen pekte i sin rapport på at "den lave arbeidstiden til norske oljearbeidere kan ses som en alternativ form for lønn." Det er selvfølgelig slik at de gunstige vilkårene i petroleumsnæringen gjenspeiler at det har vært høy lønnsomhet i næringen. Men det er ikke opplagt at det er rimelig at overskuddene i petroleumsnæringen skal brukes til å finansiere ekstra gunstige arbeidsvilkår for arbeidstakere som tilfeldigvis jobber i denne næringen. Den ekstraordinært høye lønnsomheten i oljenæringen kommer av at det er en grunnrente, det vil si en meravkastning som ikke er et resultat av arbeidsinnsatsen eller kapitalbruken. Denne grunnrenten er ment å i hovedsak tilfalle staten gjennom petroleumsskatten. Alternativet til å la så mye av lønnsomheten finansiere høy lønn og unike arbeidstidsordninger, er at inntjeningen bidrar til økt overskudd i selskapene. Disse overskuddene skattlegges særlig høyt gjennom petroleumsskatten, og kommer dermed samfunnet som helhet til gode. Produktivitetskommisjonen oppsummerer det slik: "I et lengre tidsperspektiv kan den høye avlønningen i norsk oljenæring, herunder arbeidstidsordningen, representere et tap for samfunnet." Og det er store summer vi snakker om. Riggutvalget konkluderte med at den samfunnsøkonomiske betydningen av å redusere det særnorske kostnadsnivået er "svært stor", og anslo, "konservativt", summen av direkte og indirekte effekter til å overstige 1000 mrd. kroner netto.⁵⁰ Arbeidstidsordningene på norsk sokkel er en hovedårsak til det høye kostnadsnivået, og en av Riggutvalgets viktigste anbefalinger var derfor at "partene i arbeidslivet anmodes om å gjennomgå arbeidstidsordningene for offshore personell i lys av det særnorske kostnadsnivået."

Hva kan gjøres?

Arbeidstidsutvalget understreker at det ikke lå i deres mandat å komme med "konkrete anbefalinger i lønns- og arbeidsvilkårene", og fremholdt at "det ligger en stor verdi i at ordningene på dette feltet fortsatt utvikles i et samarbeid mellom partene i arbeidslivet."⁵¹ Det er formelt sett riktig, men det er også unnvikende i den forstand at utvalget med dette ikke adresserer de reelle utfordringene. Det hadde ikke vært noe i veien for at utvalget i det minste drøftet de samfunnsøkonomiske konsekvensene, og rimeligheten, av arbeidsvilkårene på norsk sokkel. Det kunne gjerne også pekt på *mulige* reformer. Det ville åpenbart vært innenfor utvalgets mandat. At lønns- og arbeidsvilkår utformes av partene, er nemlig bare halve sannheten. De gjeldende arbeidstidsordningene er også et

resultat av rammene som er lagt gjennom lov og forskrift på feltet. Utvalget nøyer seg med å "merke seg at det etter oljeprisfallet har blitt større oppmerksomhet om kostnader i petroleumssektoren" og "legger til grunn at kostnader knyttet til arbeidstidsordninger vil stå helt sentralt i partenes vurderinger."⁵²

Men det spørres om man uten videre kan "legge til grunn" at det vil skje. Måten eventuelt å endre arbeidstidsordningene offshore på er naturligvis at det tas opp av partene i de årlige lønnsforhandlingene. Men det er noe arbeidsgiverne kvier seg for, fordi faren for konflikt er åpenbar. Erfaringen til nå er at det er kontroversielt bare å snakke om at det er en sammenheng mellom kostnadsnivå og arbeidstidsordningen på sokkelen. LOs representant i Riggutvalget trakk seg i protest mot at utvalget skrev om dette, og arbeidsgiverne kvier seg for å si noe som helst offentlig om rotasjonsordningen.⁵³

Dessuten, og dette er det sentrale poenget i et styringsperspektiv: Hvis man skal kunne forvente at arbeidsgiverne tar opp endring av arbeidstidsordninger i forhandlinger med fagforeningene, forutsetter det i det minste at næringen er underlagt et rammeverk i lov og forskrift som gjør det reelt sett mulig å avtale en ordning som både er rasjonell og kostnadsbesparende sammenlignet med dagens ordning.

Arbeidsgiverorganisasjonen Norsk olje & gass understreket i sitt innspill til arbeidstidsutvalget at "det er behov for mer fleksibilitet og mer fleksible rotasjonsordninger",⁵⁴ men uten å konkretisere hvilke reformer som eventuelt kreves for å muliggjøre dette. Men det er vanskelig å se hva annet enn en endring av regelverket om arbeidstid for sokkelen som kan være aktuelt. Petroleumstilsynet identifiserte i rapporten "Flyt av flyttbare innretninger mellom kontinentalsokler i Nordsjøbassenget" endring av rammene for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden som et mulig tiltak.⁵⁵ I rapporten ble det vist til at Rederiforbundet i sitt tilsvarende svar til Riggutvalgets rapport pekte på at utvalget "ikke hadde synliggjort godt nok hvordan myndighetene måtte bidra til endringer i rotasjonsordninger", og det ble særlig pekt på som problematisk at arbeidstiden på sokkelen etter rammeforskriften skal være 36 timer i gjennomsnitt per uke, og at pausene er del av arbeidstiden. Rederiforbundet foreslo å innføre skipsfartens arbeidstidsordninger for sokkelen, "eventuelt øke den alminnelige arbeidstiden til 38 timer, og ta pausen ut av den betalte arbeidstiden." Det er vanskelig å se at dette er et urimelig forslag. Er det slik at det som ut fra helsemessige og sikkerhetsmessige hensyn anses forsvarlig i skipsfarten, ikke anses forsvarlig på sokkelen? I så fall krever det en begrunnelse. At arbeidstidsutvalget ikke har berørt disse problemstillingene overhodet, fremstår som en svakhet ved rapporten.

Solberg-regjeringen har som en del av sin plattform at den vil "arbeide for å redusere kostnadene på norsk sokkel, blant annet ved å følge opp Reiten-utvalget (Riggutvalget, red.)."⁵⁶ Men hvordan regjeringen har tenkt å arbeide for dette er foreløpig uklart. Og det er sjelden å høre politikere ta opp dette temaet overhodet. Det er et paradoks når vi vet hvor mye tid og krefter som brukes på debatter om temaer som relativt sett må antas å ha langt mindre betydning for statsfinansene enn lønnsomheten i petroleumsnæringen.

8. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Arbeidsmiljøspørsmål er, som vi har vært inne på, et av de mest polariserende temaene i norsk politikk. Politisk kommentator Frank Rossavik har betegnet venstresidens og fagbevegelsens voldsomme motstand mot enhver endring av arbeidsmiljøbestemmelsene som en ”amerikanisering av Norge”, i den forstand at de, saklig sett, helt uproportjonale reaksjonene Solberg-regjeringen til nå har blitt møtt med når den har villet gjøre selv moderate endringer, kan ses som en slags parallell til Republikanernes innbitte motstand mot Obamas Affordable Care Act (ACA), en lovpakke som er ment å sørge for at alle borgere kan benytte seg av helsetjenester.⁵⁷ Derfor kan man forstå at politikere som ønsker reformer, trår varsomt. Men et ekspertutvalg som er gitt et tilnærmet fritt mandat til å vurdere dagens arbeidstidsregulering bør ikke se det som sin primæroppgave å unngå å provosere. Dets oppgave er å synliggjøre problemer og svakheter ved dagens systemer, og peke på mulige reformer, for å gi politikerne kunnskap og synliggjøre handlingsalternativer. Derfor er det skuffende at arbeidstidsutvalget gjennomgående er så forsiktig og samlet sett foreslår så beskjedne endringer.

At et ekspertutvalg ikke har gått langt nok i å foreslå reformer, fritar imidlertid ikke regjeringen og lovgiver fra ansvaret de har for å sørge for at vi har arbeidstidsreguleringer som er best mulig egnet til å legge til rette for at sentrale politiske målsettinger nås. I tillegg til å følge opp arbeidstidsutvalgets rapport, bør også følgende være tema i den videre diskusjonen om arbeidstid:

- Den sterke og ensidige vektleggingen av vernehensyn, og om det kan være fornuftig med en ny formålsbestemmelse i arbeidsmiljøloven, som får frem at også andre hensyn er relevante, bør drøftes.
- Reglene om kvelds-/søn- og helgedagsarbeid bør drøftes med tanke på prinsipielle endringer, slik vi har skissert over.
- Problemet knyttet til at virksomheter uten tariffavtale har så liten mulighet til å avtale alternative arbeidstidsordninger bør drøftes prinsipielt. De fleste er enige om at et organisert arbeidsliv har mange fordeler. Men skal vi ha et system som baserer seg på at nærmest alle må være organisert?
- Rammene for regulering av arbeidstid i petroleumssektoren bør bli gjenstand for politisk debatt. Å fortsette med å ”legge til grunn” at partene tar opp dette, er det samme som å si at man ikke ønsker endringer av betydning.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Torstein Ulserød, jurist i Civita.⁵⁸

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på torstein@civita.no eller civita@civita.no.

SLUTTNOTER

- 1 <http://arbeidstidsutvalget.no>
- 2 Ola Storeng, "Vi vil ikke, vi vil ikke", artikkel i Aftenposten 7.1.2016
- 3 NOU 2016:1, *Arbeidstidsutvalget – regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet*, s. 179
- 4 NOU 2016:1, s. 178
- 5 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/88/EF
- 6 Prop. 48 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*, kap. 3.3.1
- 7 Lov om arbeidsmiljø arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62, § 10-2 (1)
- 8 Se NOU nr. 1, 2016, s. 193-196 for nærmere redegjørelse for begrepene ledende og særlig uavhengig stilling.
- 9 Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), FOR-2010-02-12-158
- 10 NOU nr. 1, 2016, s. 235
- 11 Prop.48 L (2014-2015) pkt. 33.1
- 12 Atle Sønsteli Johansen og Einar Stueland (red.), *Arbeidsmiljøloven. Kommentar og praksis*, Gyldendal, 2011
- 13 NOU 2016:1, s. 165
- 14 Atle Sønsteli Johansen og Einar Stueland (red.), *Arbeidsmiljøloven. Kommentar og praksis*, Gyldendal, 2011, s. 37
- 15 Atle Sønsteli Johansen og Einar Stueland (red.), *Arbeidsmiljøloven. Kommentar og praksis*, Gyldendal, 2011, s. 37
- 16 NOU nr. 1, 2016, s. 174
- 17 Ot.prp.nr.49 (2004-2005), pkt. 5.5
- 18 Frank Rossavik, *Blant republikanere*, Cappelen Damm, 2016, s. 90
- 19 Arbeidsmiljøloven § 10-11 (2)
- 20 NOU nr. 1, 2016, s. 243
- 21 NOU nr. 1, 2016, s. 245
- 22 NOU nr. 1, 2016, s. 240
- 23 NOU nr. 1, 2016, s. 181
- 24 NOU nr. 1, 2016, 125.
- 25 Prop. 48 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*
- 26 NOU nr. 1, 2016, s. 180
- 27 Arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav f (som er ny)
- 28 Prop. 48 L (2014-2015), kap. 3.2.2
- 29 Prop. 48 L (2014-2015), kap. 3.5.4
- 30 NOU 2015:1 Produktivitetskomisjonens første rapport, kapittel 12
- 31 NOU nr. 1, 2016, s. 179
- 32 NOU nr. 1, 2016, s. 181
- 33 NOU nr. 1, 2016, s. 182
- 34 NOU nr. 1, 2016, s. 213
- 35 Ola Storeng, "Vi vil ikke, vi vil ikke", artikkel i Aftenposten 7.1.2016
- 36 Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), FOR-2010-02-12-158
- 37 Ekspertgruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet 19. desember 2011 (Riggutvalget), se <https://www.regjeringen.no/no/dep/oen/org/styrer-rad-og-utvalg/rad/riggutvalget/id718409/>
- 38 Riggutvalgets rapport: "Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel" Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet 19. desember 2011. Avgitt torsdag 16. august 2012. s.9.

- 39 NOU nr. 1, 2016, s. 235
- 40 NOU nr. 1, 2016, s. 234
- 41 NOU 2015:1 Produktivitetskomisjonens første rapport, kapittel 12
- 42 Riggutvalgets rapport, s. 9
- 43 Avtale 284, 2014-2016 (Sokkelavtalen). Sokkelavtalen er en tariffavtale som gjelder arbeid på faste installasjoner og omfatter ansatte i operatørselskaper
- 44 Sokkelavtalen pkt 3.2
- 45 Arbeidsmiljøloven § 10-3
- 46 Riggutvalgets rapport, s. 34
- 47 <http://ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt/aar/2015-03-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=221957>
- 48 Sokkelavtalen pkt 3.3
- 49 <http://www.tu.no/artikler/1-uke-overtid-i-nordsjoen-82-362-kroner/230140>
- 50 Riggutvalgets rapport, s. 7
- 51 Riggutvalgets rapport, s. 9
- 52 NOU nr. 1, 2016, s. 234
- 53 <http://www.tu.no/petroleum/2013/11/18/i-dag-har-de-atte-maneder-fri-i-aret.-det-kan-det-bli-slutt-pa>
- 54 "Arbeidstid og arbeidstidsregulering i petroleumssektoren –tilbakemelding fra Norsk olje & gass", notat av 13.03.2015, innspill til Arbeidstidsutvalget
- 55 "Prosjektrapport – Flyt av flyttbare innretninger mellom kontinentalsokler i Nordsjøbassenget", juni 2015, Petroleumstilsynet, s. 46
- 56 Sundvollen-plattformen
- 57 Frank Rossavik, *Blant republikanere*, Cappelen Damm, 2016, s. 84-90
- 58 Takk til advokat og partner Nicolay Skarning og advokatfullmektig Catriona Elisabeth McIntyre i Kvale Advokatfirma DA, rådgiver Anette Pollen i Virke, managing partner Jarand Rystad i Rystad Energy, professor i samfunnsøkonomi ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, Nils-Henrik M. von der Fehr, og juridisk direktør Are Gauslaa i Norges rederiforbund for verdifulle innspill underveis i arbeidet med notatet.