



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

15.07.21

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (Fagforbundets sentrale Pensjonistutvalg, LO Stats Pensjonistutvalg, Jernbanepensjonistenes Forbund, Politiets Pensjonistforbund, Postens Pensjonistforbund, Telepensjonistenes Landsforbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet 18. mars 2021 (deres ref: 21/1207) og gir felles hørings svar.

Innledning

Arbeidstakernes forutsetninger for å jobbe hjemme avhenger både av hva slags jobb de har og hvordan de bor. Det som oppleves som en verdifull rettighet for en person, kan oppleves som en pålagt byrde for en annen. Nåværende forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem ble fastsatt i 2002, nesten tjue år før koronapandemien rammet verden, og i en tid med helt andre teknologiske forutsetninger enn i dag. Det er videre grunn til å tro at omfanget av hjemmearbeid vil være langt større etter pandemien, enn det var før pandemien. Vi er derfor enige i at det er nødvendig å ta en gjennomgang av denne forskriften for å se om det er forhold som bør endres, fjernes eller legges til.

I departementets høringsnotat blir vi bedt om å ta stilling til fire forhold:

1. Om det bør være et unntak fra kravet til skriftlig avtale der hjemmearbeid skyldes pålegg eller anbefalinger fra myndighetene.
2. Om bestemmelsen om arbeidsmiljø i forskriften også bør omfatte psykososiale forhold.
3. Om Arbeidstilsynet bør gis kompetanse til å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt
4. Om hjemmearbeid bør omfattes av de ordinære reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven, eller om det er behov for særlige bestemmelser.



Hjemmearbeid må være hjemlet i skriftlige avtaler

Vårt utgangspunkt er at så vidt det er mulig, bør alle sider ved hjemmearbeid – både rettigheter og plikter – være hjemlet i skriftlige avtaler mellom partene i arbeidslivet. Det vil nødvendigvis være forskjeller mellom sektorer og stillingskategorier, men det innebærer ikke at kravet til skriftlige avtaler må fravikes, kun at avtalene må reflektere disse forskjellene.

Vi er derfor tilfredse med at nåværende forskrift § 2 – krav til skriftlig avtale - opprettholdes i forslaget. I denne bestemmelsen fremgår det at den ordinære skriftlige arbeidsavtalen, med opplysninger om lønn, arbeidstid, oppsigelsesfrister m.m., skal ligge i bunn. I tillegg er det i samme forskrift oppstilt ytterligere forhold spesifikt knyttet til hjemmearbeid som må klargjøres/avtales:

«§ 2. Skriftlig avtale

I tillegg til den skriftlige arbeidsavtalen etter arbeidsmiljøloven § 14-5 og § 14-6 skal det inngås skriftlig avtale om hjemmearbeidet som minst omfatter:

- - omfanget av hjemmearbeidet*
- - arbeidstid for hjemmearbeidet*
- - eventuelle bestemmelser om når arbeidstaker skal være tilgjengelig for arbeidsgiver*
- - dersom avtalen er midlertidig; forventet varighet*
- - eventuelle bestemmelser om retten til å endre eller si opp avtalen om hjemmearbeid, frister for slik oppsigelse mv.*
- - eventuelle bestemmelser om prøvetid for hjemmearbeidsordningen*
- - eiendomsrett, drift og vedlikehold av utstyr*
- - eventuelle bestemmelser om saksbehandling, taushetsplikt og oppbevaring av dokumenter.*

Endringer i hjemmearbeidsforholdet skal gjenspeiles i avtalen.»

Departementet ønsker å beholde ovennevnte tekst, men supplere den med en unntaksbestemmelse i form av ytterligere ett ledd:

«Der hjemmearbeid skyldes pålegg eller anbefalinger fra myndighetene, kan det i stedet for skriftlig avtale gis skriftlig informasjon til arbeidstakerne om det som følger av første ledd. Arbeidsgiver skal drøfte informasjonen med de tillitsvalgte før den gis.»

Dette er langt på vei slik pandemien har artet seg i praksis; ansatte uten skriftlige avtale om hjemmekontor, eller med skriftlige avtaler om begrenset bruk av



hjemmekontor, har blitt bedt av sine arbeidsgivere om (kun) å jobbe hjemme, fordi myndighetene enten har pålagt eller anbefalt dette. Det har, til tross for manglende formelle hjemler, blitt tolket som å være innenfor arbeidsgivers styringsrett, i hovedsak fordi arbeidsgiver ikke selv har noe annet valg og/eller kan tilby andre alternativer.

Videre er det slik at selv om de fleste som har blitt pålagt hjemmekontor det siste året ikke har hatt skriftlig avtale om det, har de likevel hatt de rettigheter som fremgår av forskriften. Tilsvarende gjelder for arbeidsgivers ansvar og plikter overfor dem som har hjemmekontor. Slik vil det fortsatt være med ny forskrift.

Selv om det kanskje i praksis vil ha liten betydning, er det likevel riktig å hjemle dette unntaket i forskriften. Vi ser likevel at begrepet «anbefalinger fra myndighetene» kan åpne opp for ulike praksiser og fortolkninger. Muligens burde det være krav om «pålegg fra myndighetene» før arbeidsgivere kan pålegge ansatte hjemmekontor utover det som allerede er avtalt? Departementet skriver jo selv at terskelen for å bruke unntaksbestemmelsen skal være svært høy:

«Det er departementets syn at en eventuell unntaksregel bør være forbeholdt særskilte unntakssituasjoner hvor det er myndighetene som har gitt påbud om eller anbefalt hjemmekontor. Departementet vurderer at unntaket fra kravet om skriftlig avtale ikke bør gjelde for pålagt hjemmekontor som skyldes mer ordinære "force majeure"- omstendigheter, som for eksempel ras eller brann. Normalt vil slike omstendigheter ikke være av den varighet som vi har sett under pandemien, og arbeidsgiver vil også på en annen måte ha rådighet over situasjonen.» (s.13).

Vi setter videre pris på at tillitsvalgte får rett til å drøfte informasjonen som skal gis de ansatte («*Arbeidsgiver skal drøfte informasjonen med de tillitsvalgte før den gis.*»), men merker oss at selv om intensjonen er å oppnå enighet mellom partene, så innebærer ikke dette «noe krav om at arbeidsgiver og de tillitsvalgte skal være enige om innholdet i informasjonen» (s.13). Vår innvending mot dette forsvinner likevel, såfremt unntaksbestemmelsen kun brukes etter pålegg fra myndighetene, fordi da vil arbeidsgiverne ikke ha annet valg enn å følge myndighetenes pålegg. Ved tolkning av «myndighetenes anbefalinger», er det derimot lett å forestille seg ulike tolkninger, motstridende hensyn og mulige konflikter.

Forskriften bør også omfatte psykososiale forhold

Krav til arbeidsmiljøet og arbeidsmiljøarbeidet for arbeid som utføres i arbeidstakers hjem, er regulert i forskriften §§ 3, 4 og 5. Den generelle regelen om arbeidsgivers ansvar og arbeidstakers medvirkningsplikt, fremgår av § 3 første og andre ledd:



For å sikre at arbeidstakers sikkerhet, helse og velferd ivaretas, skal arbeidsgiver så langt det er praktisk mulig, forsikre seg om at arbeidsforholdene på hjemmearbeidsplassen er fullt forsvarlige. Dette gjelder blant annet at arbeidsstedet, arbeidsutstyret og innemiljøet ikke fører til uheldige fysiske belastninger.

Arbeidstaker skal medvirke til gjennomføring av de tiltak som arbeidsgiver iverksetter for å skape et sunt og trygt arbeidsmiljø.

På grunn av at arbeidet skjer i den ansattes eget hjem, er det likevel enkelte unntak fra plikter i arbeidsmiljøloven, for eksempel at arbeidsgiver og verneombud ikke har tilgang til arbeidstakers hjemmearbeidsplass uten etter særskilt avtale, jf. henholdsvis § 3 fjerde ledd og § 5 andre ledd.

Det viser at det er større utfordringer ved arbeidsgivers ansvar og arbeidstakers medvirkningsplikt ved bruk av hjemmekontor, enn ved ordinære arbeidsplasser. Hensynet til privatlivets fred kan stå i veien for nødvendige arbeidsmiljøtiltak. Det krever en klok tilnærming fra arbeidsgiver og samarbeidsvilje fra arbeidstaker, samt en forståelse for både begrensninger og muligheter når arbeid utføres i private hjem.

Nåværende § 3 pålegger arbeidsgiver - innenfor gitte rammer – å sikre at arbeidsforholdene på hjemmekontoret er forsvarlige. Departementet ønsker å beholde denne paragrafen, men legge til at den også omfatter ansvar for psykososiale forhold. Det gjøres ved å legge til et setningsledd helt sist i første ledd av paragrafen:

§ 3. Arbeidsmiljøet

*For å sikre at arbeidstakers sikkerhet, helse og velferd ivaretas skal arbeidsgiver så langt det er praktisk mulig forsikre seg om at arbeidsforholdene er fullt forsvarlige. Dette gjelder blant annet at arbeidsstedet, arbeidsutstyret og innemiljøet ikke medfører uheldige fysiske belastninger og **at det psykososiale arbeidsmiljøet er ivaretatt.***

Som nevnt, avhenger folks forutsetninger for å jobbe hjemme både av hva slags jobb de har og hvordan de bor. I tillegg har folk ulike personligheter og får i ulik grad dekket sosiale behov på arbeidsplassen. Hjemmekontoret er for noen en fleksibel og produktiv arena. For andre er det en pålagt byrde, der det er vanskeligere å gjøre en god jobb og behovet for faglig og sosial omgang med kollegaer, kunder og samarbeidspartnere ikke blir tilfredsstillt. Flere studier har pekt på mulige og reelle negative effekter for de ansatte ved bruk av hjemmekontor. Ensomhet og sosial isolasjon har blitt trukket fram som den aller største risikoen ved utstrakt bruk av hjemmearbeid.



Vi støtter derfor den foreslåtte endringen. Arbeidsgiver bør - så langt det er praktisk mulig uten å trække over grensene for privatlivets fred – regelmessig forsikre seg om at det psykososiale arbeidsmiljøet er ivaretatt på hjemmekontoret. Dette ansvaret må gjelde uavhengig av årsaken til bruken av hjemmekontor, dvs. også når det skyldes pålegg eller anbefalinger fra myndighetene.

Arbeidstilsynet bør gis myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt

Arbeidstilsynets (nåværende) kompetanse er regulert i forskriftens § 7 som fastslår at etaten (kun) skal gi veiledning om bestemmelsene i forskriften. Kapittel 18 i arbeidsmiljøloven om tilsynet med loven gjelder ikke. Arbeidstilsynet har derfor i dag ikke myndighet til å føre tilsyn med forskriftens bestemmelser. Departementet foreslår nå at Arbeidstilsynet skal ha myndighet til å føre tilsyn med bestemmelsene i forskriften.

Da forskriften ble vedtatt i 2002, var det særlig hensynet til privatlivets fred som ble vektlagt. I tillegg var omfanget av hjemmearbeid svært lavt og i forskriftens forarbeider sett på som «svært lite risikofyllt». Etter arbeidsmiljøloven er imidlertid ikke Arbeidstilsynet helt avskåret fra å føre tilsyn i private hjem, men hittil har hensynet til personvern og privatlivets fred blitt vurdert så tungtveiende at etaten ikke gjør dette.

Mye er endret siden 2002. Omfanget av avtalt hjemmearbeid har økt. Erfaringene fra pandemien gjør at omfanget forventes å øke etter at den er over. Og ny teknologi gjør det mulig for flere å jobbe hjemme, samtidig som den gir Arbeidstilsynet nye muligheter for å føre tilsyn, uten fysisk tilstedeværelse i arbeidstakerens hjem. Formålsbetraktninger og det offentligrettslige preg hjemmearbeidsreglene har, taler også for at Arbeidstilsynet bør ha en viss kontrollmulighet for å sikre at reglene overholdes. Hvis ikke Arbeidstilsynet gis mulighet for kontroll («gis kompetanse»), vil stadig flere arbeidstakere som jobber helt eller delvis i eget hjem i liten grad sikres det vern som vernebestemmelsene er ment å gi.

Departementet foreslår derfor å endre § 7 fra:

«§ 7.Veiledning

Arbeidstilsynet gir veiledning om bestemmelser i forskriften.»



Til:

§ 7. Tilsynet med forskriften

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift blir overholdt. Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene.

Arbeidsmiljøloven kapittel 18 får tilsvarende anvendelse.

Vi kan ikke ha et arbeidsliv der svært mange (tidvis/delvis) står utenfor Arbeidstilsynets beskyttelse. Tilsyn kan i dag utføres uten å bryte privatlivets fred. Derfor støtter vi helhjertet forslaget til endring av § 7.

Hjemmearbeid bør omfattes av de ordinære reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven

Arbeidstid for arbeid som utføres i arbeidstakers hjem er i dag regulert i forskriften § 6. Der er det gjort unntak fra bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 10-4 om alminnelig arbeidstid, § 10-5 om gjennomsnittsberegning, § 10-6 om vilkår for overtid og lengden av overtid, § 10-10 om søndagsarbeid og § 10-11 om nattarbeid. Disse bestemmelsene gjelder altså i dag ikke for arbeid som utføres i eget hjem.

Det er likevel ikke slik at arbeid på hjemmekontor ikke er underlagt arbeidstidsbestemmelser. Forskriften fastsetter at den alminnelige arbeidstiden er 40 timer i uken og at pålagt arbeidstid utover alminnelig arbeidstid er overtid. Videre er det slik at arbeidstiden ikke skal overstige et gjennomsnitt på 48 timer i uka (i løpet av en 4-måneders periode). Det er også en bestemmelse om nattarbeid som avviker litt fra arbeidsmiljøloven definisjon (kl. 21.00 – 06.00): Forskriften definerer nattarbeid som mellom kl. 23.00 og 06.00 eller 24.00 og 07.00.

Reglene om arbeidstid i eget hjem skal balansere ulike hensyn. Arbeidstakerne skal ha en arbeidstid som ikke påfører dem og deres nærmeste familie unødige helsemessige eller sosiale belastninger. Reglene skal også ivareta sikkerhetshensyn, slik at arbeidstaker ikke utsetter seg selv eller andre for fare. Samtidig skal reglene ivareta det som for mange arbeidstakere kan være en fordel med hjemmekontor: muligheten for å disponere egen arbeidshverdag, veksle mellom arbeid og fritid når hensyn tilsier det og arbeide tidlig eller sent om behov tilsier det. Nevnte hensyn må også balanseres og avveies mot behovet for at virksomheter skal kunne organisere driften effektivt og lønnsomt.

Av dette følger at det kan være vanskelig å ha regler som samtidig ivaretar arbeidstakers helse og sikkerhet, arbeidstakers ønske om fleksibilitet og arbeidsgivers



behov for at arbeidstaker er tilgjengelig og at driften er effektiv og lønnsom. Ulike bedrifter, sektorer og arbeidstakere (også i samme bedrift) vil ha ulike behov. For arbeidstakere blir det nødvendige sikkerhetsnett for en ansatt, fort en tvangstrøye for en annen ansatt. For noen bedrifter vil romslige regler for hjemmekontor medføre mer effektiv drift og tilfredse ansatte, for andre bedrifter vil effektiviteten svekkes og ansatte mistrives.

Det er behov for lokale løsninger, tilpasset den enkelte virksomhet, og, i noe mindre grad, også tilpasset den enkelte ansatte. Forskriftens rolle må være å lage en ramme som ivaretar de store grupper av ansatte, samtidig som den åpner opp for unntak for enkelte ansatte. For oss er det de store gruppene av ansatte som er viktigst; de med minst forhandlingskraft, de med minst innflytelse over egen arbeidshverdag og de med størst behov for et sterkt rettsvern. Det tilsier at arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid også bør komme til anvendelse for arbeid i eget hjem.

Det er i dag allerede slik at de som er fritatt for arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser («arbeidstakere i særlig uavhengig stilling», jf. § 10-12 første ledd), heller ikke er underordnet arbeidstidsbestemmelsen i forskriften. Slik bør det fortsatt være. Vi ser imidlertid at det kan være flere ansatte som verdsetter fleksibiliteten ved hjemmearbeid, samt at det er forhold ved hjemmearbeid som skiller det fra arbeid i arbeidsgivers lokaler, f.eks. ingen reisevei til og fra arbeidet, enklere å veksle mellom arbeid og fritid og mulighet til å begynne tidligere eller avslutte senere.

Dette kan tale for at det åpnes for enkelte særlige unntak fra arbeidstidsbestemmelsene for hjemmearbeid. Det er likevel viktig for oss at dette må være unntak fra arbeidsmiljøloven, og at arbeidsmiljølovens bestemmelser må være hovedregelen også for hjemmearbeid. Vi mener for eksempel at nåværende forskrifts definisjon av nattarbeid er uheldig (etter kl. 23 og 24). Selv om enkelte en sjelden gang har behov for å jobbe etter mellom kl. 21 og 24, er ikke dette en heldig hovedregel for de fleste ansatte. Arbeidsmiljølovens definisjon (nattarbeid starter kl. 21), er å foretrekke for de aller fleste ansatte, både av hensyn til egen helse og privatliv..

Arbeidsmiljølovens hovedregler åpner for en viss fleksibilitet, samt at det i tillegg kan inngås individuelle og kollektive avtaler som utvider denne fleksibiliteten. Langt flere enn tidligere kommer til å jobbe i eget hjem. Derfor bør hjemmearbeid som hovedregel omfattes av de ordinære reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven. Forskriften bør kun åpne for unntak der særlige behov tilsier det. Disse må fremgå av virksomhetens skriftlige avtaler med de ansatte.

Forslaget kommer for tidlig

Vi har forståelse for at erfaringene fra pandemien har fremskyndet forslaget til endringer i forskriften. Det ville likevel vært mer fornuftig å bruke noe mer tid til å ta



innover seg de erfaringer som er gjort det siste året, samt nyttiggjøre seg den kunnskapen regjeringen selv hatt tatt initiativ til å innhente.

Regjeringen har gitt OsloMet i oppdrag å gjennomføre en større kartlegging for å undersøke omfang, utviklingstrekk og konsekvenser ved bruk av hjemmekontor og annet fjernarbeid. Prosjektet vil kartlegge utviklingen og konsekvensene for arbeidstakere og arbeidsgivere gjennom 2021, med siste målepunkt i februar 2022. Sluttrapporten fra kartleggingen vil foreligge medio mars 2022, altså nesten ett år etter regjeringens forslag til forskriftsendring. Det er et lite plaster på såret at STAMI, på oppdrag fra regjeringen, leverte en systematisk kunnskapsoppsummering av forskning på hjemmekontor etter at forslaget kom, men likevel før høringsfristen gikk ut sommeren 2021.

Vi mener regjeringen her forspiller muligheten til å lage en enda bedre forskrift, med flere og enda bedre begrunnede forslag til endringer. Riktignok kan alltid en forskrift endres, men det vil kreve nye høringsrunder og mer byråkrati, samt at terskelen for å endre en 1-2 år gammel forskrift alltid vil være høy. Hvis regjeringen hadde valgt å vente ville den hatt et kunnskapsgrunnlag som omfattet både året med pandemi og det påfølgende året.

Regjeringens framstilling av at dette hastet og at de foreslåtte endringene var nødvendige å få raskt på plass, er etter vår mening ikke riktig. Selv om vi i hovedsak er enige i de foreslåtte endringer, så er de relativt små og forsiktige; nåværende forskrift kunne utmerket vært gjeldende i ett år til. Regjeringen burde derfor ha ventet med sitt forslag til 2022 og fremmet et mer omfattende forslag.

Avtaler mellom partene er viktigst

Forskriften er langt på vei en angivelse av en minimums standard, dvs. hva lovverket minimum krever av avtaler mellom partene, samt hvilke grunnleggende rettigheter arbeidstakerne har. Det er opp til partene i arbeidslivet å finne gode løsninger innenfor disse rammene. Forskriften kan aldri ta høyde for ulike virksomheter, sektorer og ansattes ulike behov. Det må det forhandles om både nasjonalt, regionalt og lokalt.

Pandemien og forslaget til forskrift, har minnet arbeidslivet om at hjemmekontor – på lik linje med arbeid på arbeidsplassen – må skje innenfor trygge og forutsigbare rammer. Partene i arbeidslivet må nå kjenne sin besøkelsestid og sørge for at alle som kan, vil eller må arbeide hjemme, gjør dette under ordnede forhold. Hovedorganisasjonene må sørge for at det utarbeides kollektive avtaler med rom for individuelle tilpasninger. Tillitsvalgte og verneombud må spille en rolle også ved hjemmekontorarbeid. Og fremtidige endringer av forskriften må foretas i samarbeid med partene i arbeidslivet.



Konklusjon

Vi støtter de foreslåtte endringer i forskriften om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem:

- Alt arbeid i hjemmet skal være skriftlig avtalt, men i de tilfeller myndighetene pålegger eller anbefaler hjemmekontor, kan det gis unntak for dette.
- Forskriften bør også omfatte psykososiale forhold.
- Arbeidstilsynet bør få myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt

Videre bør hjemmearbeid som hovedregel omfattes av de ordinære reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven, men forskriften bør åpne for unntak i særskilte tilfeller.

Selv om vi er enige i foreslåtte endringer, mener vi likevel at regjeringen burde ha ventet ett år. Da ville den blitt oppmerksom på flere sider ved hjemmearbeid, fått et bredere kunnskapsgrunnlag og kunne fremmet et mer omfattende og bedre forslag.

Ulike ansatte, virksomheter og sektorer har ulike behov. Forskriften angir en minimumsstandard og kan nødvendigvis ikke detaljregulere alle forhold. Det er opp til partene lokalt, regionalt og nasjonalt å inngå tilpassede avtaler. Forskriften er i seg selv ikke tilstrekkelig regulering av alle forhold knyttet til arbeid i eget hjem.

Generalsekretær

Seniorrådgiver