

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8919 Dep
0030 Oslo

19.04.2022

Vår ref. Rannveig Arthur

Deres ref. 22/272

Høring om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

NITO - Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon viser til høringsbrev og notat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 19.01.22, vedrørende forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak.

NITO er landets største organisasjon for ingeniører og teknologer med våre mer enn 97 000 medlemmer. Vi organiserer medlemmer i alle sektorer og har medlemmer som er ansatt i bemanningsbyråer og utleid til ulike virksomheter.

NITO er grunnleggende opptatt av trygghet i arbeidslivet og mener at det er viktig å bygge opp om faste og direkte ansettelse i arbeidslivet. Utleide arbeidstakere må sikres vern både hos utleier og hos innleier.

Innleide fra bemanningsforetak har oftere en løsere tilknytning til arbeidslivet. I praksis har innleide et svakere stillingsvern da deres arbeidsgiver er bemanningsforetaket, mens alt arbeid utføres hos innleievirksomheten. Arbeidsoppdrag er avhengig av avtale mellom bemanningsforetaket og innleievirksomheten. Det er flere eksempler på at arbeidstakere sies opp eller permitteres uten forsvarlig forutgående saksbehandling, såfremt et tiltenkt eller pågående arbeidsoppdrag i innleievirksomheten bortfaller.

Innleide arbeidstakere er oftere involvert i ulykker på arbeidsplassen. Omfattende bruk av innleide på en arbeidsplass kan også ha negativ betydning for arbeidsmiljøet for de fast ansatte.

Departementets forslag til innstramming av regelverket knyttet til innleie fra bemanningsforetak støttes.

NITO vil i det følgende kommentere de ulike forslagene fra departementet.

1 Forskrift om forbud mot innleie i byggenæringen i Oslo, Viken og Vestfold

NITO støtter forslaget om at innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold ikke skal være tillatt. NITO har også tidligere uttalt, i høringsrunde 2017, at vi mener at et midlertidig forbud mot innleie for denne bransjen må vurderes.

Arbeidsmiljøloven (aml) § 14-12 femte ledd åpner for at departementet i forskrift kan forby innleie fra bemanningsforetak av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn

tilsier det. Det framgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp.nr. 70 (1998–1999) side 43, at en adgang til å forby innleie av visse arbeidstakergrupper vil sikre at myndighetene har en mulighet til å håndtere eventuelle uønskete resultater av innleie.

Det er godt dokumentert at innleie er svært utbredt i byggebransjen og at bruken av innleide er størst innenfor byggebransjen på Østlandet.

Det foreligger videre omfattende dokumentasjon på at innleie har en rekke uønskede resultater. Det er behov for å få ned innleieandelen, andelen fast ansatte må økes, rekrutteringen av fagarbeidere må styrkes og organisasjonsgraden må opp. Det er utvilsomt snakk om viktige samfunnshensyn som gjør det både riktig og nødvendig med et lokalt forbud mot innleie.

NITO er enig med departementet i at forbudet bør rette seg mot selve aktiviteten "byggningsarbeid". Departementet forutsetter at byggevirksomheter bør kunne leie inn andre arbeidstakergrupper til annet type arbeid, og eksemplifiserer dette med ingeniører, administrativt personale etc. NITO mener det bør presiseres i forskriften at planlegging, prosjektering og administrering ikke er «*annet arbeid som utføres i tilknytning til byggearbeid*», jf. punkt 7 i definisjonen av byggningsarbeid i forskriften.

Forslaget om at innleide på byggeplass som omfattes av forbudet kan kreve fast ansettelse hos innleievirksomheten samt erstatning støttes. Tilsynskompetansen bør ligge hos Arbeidstilsynet.

Reglene for kollektiv søksmålsrett for fagforeninger er foreslått gjeninnført. NITO har støttet forslaget og mener fagforeningenes søksmålsadgang er særlig relevant ift. forbudet mot innleie og derfor bør gjelde her.

Virksomheter som omfattes av forbudet vil ha tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne påta seg oppdrag gjennom blant annet reglene om midlertidighet og overtid i arbeidsmiljøloven. Det framgår for eksempel av forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 14-9 om midlertidige ansettelser at markerte forskjeller i arbeidsmengde kan gi hjemmel for å ansette midlertidig en viss periode. Videre vil det også kunne ansettes midlertidig hvis en bedrift må hente inn kompetanse man selv ikke har. Hvis det etter avslutning av et prosjekt ikke er nok arbeid til de ansatte i påvente av nye prosjekter, vil normalt også forutsetningen for permittering være til stede.

Virksomheter som eventuelt får utfordringer med fleksibiliteten som følge av forbudet har for lav grunnbemanning. NITO mener at de berørte virksomhetene må øke grunnbemanningen som følge av forbudet. Dette vil øke grunnlaget og muligheten for leie mellom produksjonsvirksomheter.

Når det gjelder statsansatteloven viser NITO til en kartlegging av bruken av innleie fra bemanningsforetak i bygg- og anleggsprosjekter som ledes av offentlige byggherrer som er utført av Proba samfunnsanalyse for departementet (2022). Rapporten viser at byggherrene i liten grad følger opp bruken av innleie underveis i prosjektperioden, ofte fordi man har begrenset med tid og ressurser til slik oppfølging og kontroll. NITO mener departementet bør vurdere å lovregulere en plikt for offentlig oppdragsgiver til å påse at underentreprenører følger opp regelverket omkring innleie.

NITO mener det er hensiktsmessig med overgangsregler som gir virksomhetene tid til å innordne bemanningen på ny måte til 1. januar 2023, for innleieforhold som eksisterer på ikrafttredelsestidspunktet.

Dersom man ser at forholdene bedrer seg betydelig mener NITO at forbudet bør oppheves. I hvilken grad forbudet har hatt tiltenkt effekt bør evalueres.

2 Endringer i aml § 14-12 – innleie fra bemanningsforetak

2.1 Generell begrensning i adgang til innleie

Departementet foreslår at aml § 14-12, 1. ledd skal endres slik at adgangen til innleie fra bemanningsforetak, som skyldes innleievirksomheten behov å få utført «arbeid av midlertidig karakter», jf. aml § 14-9a) skal oppheves.

Innleieadgangen basert på de øvrige alternativene i § 14-9 b)-e) skal opprettholdes, og for NITOs medlemmer vil adgangen til innleie etter bokstav b) som gjelder vikariat være det mest aktuelle.

Forslaget om å oppheve adgangen til innleie begrunnet i arbeid av midlertidig karakter er fornuftig og nødvendig. Vi ser at flere arbeidsgivere leier inn arbeidstakere for å dekke et permanent arbeidskraftbehov, hvor medlemmene i stedet skulle ha vært fast ansatt.

Mange saker for våre medlemmer gjelder nettopp omgåelse av vilkårene som følger av aml § 14-12 jf. aml § 14-9a), og representerer klare eksempler på at dagens regelverk ikke etterleves.

Bestemmelsen «arbeid av midlertidig karakter» er utpreget skjønnsmessig. Vilårene for lovlig innleie kan derfor være vanskelig å forstå og etterprøve. I et trepartsforhold, hvor den innleides arbeidsoppdrag er knyttet til avtalen som er inngått mellom bemanningsforetaket og innleievirksomheten, er den innleides mulighet til å håndheve en eventuell rett på fast ansettelse i innleievirksomheten begrenset.

NITO mener at virksomhetene som hovedregel bør løse sitt midlertidig arbeidskraftbehov ved å øke grunnbemanningen, leie inn fra annen produksjonsbedrift, inngå midlertidige arbeidskontrakter og vurdere bruk av overtid.

Utfordringer med sysselsetting vil i de fleste tilfeller kunne løses med utleie mellom produksjonsvirksomheter og eventuelt permitteringer eller oppsigelse.

NITO ser likevel at det i noen tilfeller vil være behov for innleie fra bemanningsforetak for å få utført arbeid av midlertidig karakter. Det vil eksempelvis kunne oppstå et slikt tidsbegrenset behov hvis man unntaksvis har problemer med å få tilgang på arbeidskraft, eller tilgang på spesialkompetanse.

Flere av våre medlemmer er eksempelvis ansatt i bemanningsforetak som nettopp har spesialisert seg på leie ut arbeidstakere til ulike bransjer innen IKT eller er rettet mot leverandørindustrien.

Det er derfor nødvendig at det fortsatt skal være en åpning for at et behov for innleie som skyldes arbeid av midlertidig art kan løses ved å inngå tariffavtaler med de tillitsvalgte om tidsbegrenset innleie, slik aml § 14-12 (2) åpner for.

NITO vil understreke betydningen av at denne avtaleadgangen er begrenset til virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Kun i slike tilfeller kan arbeidsgiver og tillitsvalgte i fellesskap, forutsatt at de til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, kunne inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd.

Dette er med på å bygge opp under det organiserte arbeidslivet, da det kun er virksomheter og tillitsvalgte som har slik tariffavtale som kan inngå denne type avtaler.

2.2 Krav på fast ansettelse

Departementet har foreslått at innleide arbeidstakere etter to års sammenhengende innleie i en virksomhet, skal anses som fast ansatt og at regler om oppsigelse skal gjelde.

Lovlig innleie forutsetter at vilkårene for innleie er oppfylt i hele innleieperioden, for eksempel at det er et reelt vikariat. Det bør som i dag gjelde en yttergrense for hvor lenge en arbeidstaker kan være innleid uten at arbeidstaker anses som fast. NITO støtter at retten til fast ansettelse inntreffer etter to års sammenhengende arbeid i virksomheten. Det samme bør gjelde i de tilfeller innleien baseres på avtale med tillitsvalgte etter § 14-12 (2).

Flertallet i Fougner-utvalget (NOU 2021: 9) foreslo at midlertidige ansatte, som er ansatt direkte i en virksomhet, bør få rett til fast ansettelse dersom de har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i tre år. Det er foreslått at bestemmelsen skal erstatte retten til fast ansettelse som i dag følger etter de absolutte yttergrensene på tre og fire år avhengig av grunnlaget for den midlertidige ansettelsen, jf. aml § 14-9 (7).

NITO mener at også arbeidstakere som er midlertidig ansatt jf. aml § 14-9 bør få rett til fast ansettelse etter to år. Det er vanskelig å se en saklig begrunnelse for å behandle innleide og midlertidige ansatte ulikt i denne sammenheng. I begge tilfeller dekker arbeidstakerne et tidsbegrenset arbeidskraftbehov over lang tid.

Det er viktig at regler på dette området ikke omgås ved at innleievirksomhetene sørger for å «lufte» innleide. Dvs. at deres oppdrag avsluttes for en periode i den hensikt at innleide ikke oppfyller kravet til sammenhengende ansettelsestid for å kunne kreve fast ansettelse.

3 Endring i statsansatteloven

NITO støtter forslaget til endring i statsansatteloven § 11 slik at lovlig innleie begrenses til vikariat. Dette innebærer som for privat sektors del at adgangen til innleie som skyldes arbeid av midlertidig karakter oppheves.

Reglene for rett på fast ansettelse bør være like for innleide arbeidstakere og midlertidig ansatte, slik det allerede er i dag for statsansatte. NITO er spørrende til hvorfor det skal gjelde en treårs regel for fast ansettelse på området for statsansatte, når det foreslås en toårs regel på arbeidsmiljølovens område.

NITO ønsker at dette og de øvrige spørsmålene fra departementet utredes nærmere, før man tar stilling til behovet for lovendringer.

4 Lovfesting av skille mellom innleie og entreprise

NITO støtter i hovedsak departementets forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 14-12 sjette ledd.

Det oppstår i praksis vanskelige grenseoppganger når den konkrete grensedragningen mellom arbeidsleie og entreprise skal foretas. Dette gir rom for omgåelser av regelverket. NITO støttet derfor Fougner-utvalgets forslag om å lovfeste en innleiedefinisjon.

Som følge av at det foreslås en rekke innstramminger i innleieregelverket ser departementet behov for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepriser ytterligere, for å sikre riktig klassifisering av kontrakter og forhindre omgåelser. Departementet foreslår en lovfesting av de forhold som taler for at det foreligger innleie ettersom momentenes relevans og vekt vil variere avhengig av hvordan oppdragsforhold er organisert. Konkret går forslaget ut på at det skal legges særlig vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. I tillegg vil det være relevant å vektlegge om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.

NITO er enig i at de foreslåtte innstramminger i innleieregelverket skaper et behov for å kunne foreta mer dynamiske vurderinger av om det foreligger innleie enn det Fougner-utvalgets innleiedefinisjon gir grunnlag for. NITO mener at spørsmålet om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft skal ha særlig vekt. Uten denne presiseringen frykter NITO at det vil oppstå spørsmål om såkalte bemanningsentrepriser rammes av ordlyden. I så fall vil man ikke oppnå den tilsiktede tydeliggjøringen av grensen mellom innleie og entrepriser. Ved bemanningsentrepriser utfører ikke den ansatte arbeid for den som faktisk er arbeidsgiver. Slike konstruksjoner bør klassifiseres som innleie. Hvis ikke vil formålet med bestemmelsen undergraves.

NITO er enig i at momentene som framgår av bestemmelsen også vil være relevante ved vurderingen av om det foreligger innleie fra produksjonsvirksomheter etter § 14-13 og støtter at det inntas en henvisning til bestemmelsen fra § 14-13, om at § 14-12 sjette ledd gjelder tilsvarende. Det er hensiktsmessig at det er samsvar mellom grensene for innleie og utleie. NITO støtter derfor departementets forslag til endringer i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd.

NITO mener samme regulering som foreslås i arbeidsmiljøloven § 14-12, sjette ledd bør gjelde for statsansatte. Det er tilstrekkelig for å sikre direkte anvendelse av bestemmelsen at det gjøres endring i forskrift.

5 Godkjenningsordning for bemanningsforetak

Dagens registreringsordning for bemanningsforetak, som går ut på at de skal registreres i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, skal i henhold til departementets forslag erstattes av en godkjenningsordning.

NITO mener det er et godt forslag for å sikre arbeidstakernes rettigheter i bemanningsforetaket og at dette bør reguleres nærmere i forskrift. Det synes fornuftig å se hen til reguleringen som har vært gjeldende for renholdsbransjen siden 2009.

Vi støtter vilkårene for godkjenning foreslått i forskriften § 4 og kravene til melding og dokumentasjon fra bemanningsforetakene slik det følger av forslaget i forskriften § 6.

NITO er positiv til at det uttrykkelig stilles krav til skriftlige arbeidsavtaler i bemanningsforetak. Generelt er NITO opptatt av å sikre at regelverket etterleves og at man følger aktivt med bransjen for å hindre uønskede tilpasninger og aktiv omgåelse av regelverket.

Som fagforening har vi sett flere eksempler på at arbeidskontrakter termineres etter endt oppdrag, eller det benyttes permitteringer mellom arbeidsoppdrag uten at kravet til forsvarlig saksbehandling foreligger.

Etter lovendringer i 2018 ble det i aml § 14-9 presisert at:

«Arbeidstaker skal ansettes fast. Med fast ansettelse menes i denne lov at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.»

Bakgrunnen var blant annet å få bukt med de såkalte faste ansettelsene uten garantilønn, som innebar at arbeidstakere ansatt i bemanningsforetak var fast ansatt, men de ikke fikk lønn såfremt de stod uten et oppdrag.

NITO har imidlertid sett flere eksempler på at arbeidstakerne nå tilbys arbeidskontrakter som gir arbeidstaker en svært lav stillingsprosent, helt ned i 7 %, og at arbeidstiden gjennomsnittsberegnes over et år. Det betyr at deres forpliktelse overfor den ansatte kan være oppfylt på et kortvarig oppdrag på full tid. Dersom den ansatte da søker om dagpenger som følge av arbeidsledighet, vil vedkommende da ikke oppfylle vilkårene for dagpenger.

NITO støtter forslaget om at dersom man leier inn fra et bemanningsforetak som ikke er godkjent eller ikke har sin søknad om godkjenning inne til behandling, så vil den innleide kunne kreve fast ansettelse hos innleievirksomheten jf. forskrift § 11 jf. aml § 14-14.

6 Tilsynsmyndighet

NITO støtter forslaget om at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal gis kontrollmyndighet og håndhevelsesmyndighet på området.

Som organisasjon er vi imidlertid bekymret for at vi i flere saker opplever lang saksbehandlingstid og at saker avvises av kapasitetsmessige hensyn.

NITO mener at Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets ressurser må vurderes og styrkes for å sikre ivaretagelse av deres oppgaver og viktige samfunnsoppdrag.

7 Styrking av kunnskapsgrunnlag og partssamarbeid

Det er fornuftig å styrke både kunnskapsgrunnlag og partssamarbeid på dette området. Det er derfor hensiktsmessig at regelendringene som vedtas evalueres etter en periode på for eksempel to år.

Med vennlig hilsen


Trond Markussen
President


Audun Bøhn
Konstituert generalsekretær