

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8090 dep
0030 Oslo

Vår fil: B14-GC013
Vårt Arkiv: Fagpolitisk
Saksbehandler: Grete Crowo

Oslo 17. september 2014

Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn-/utleie fra bemanningsforetak

FFO har gjennomgått høringsnotatet om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse, inn- og utleie fra bemanningsforetak, og vi vil med dette komme med våre synspunkter til forslaget som omhandler utvidet adgang til midlertidige ansettelser.

FFOs hovedsynspunkter:

- FFO går imot endringen som foreslås i § 14-9 første ledd a, som åpner for utvidet adgang til midlertidige ansettelser.
- FFO støtter ordlyden i § 14-9 femte ledd nytt andre punktum om at midlertidige arbeidsavtaler kan sies opp i avtaleperioden etter lovens oppsigelsesregler.

Et inkluderende arbeidsliv for funksjonshemmede

FFO jobber for et arbeidsliv som inkluderer arbeidstakere med funksjonshemming. FFO mener at å åpne for en generell utvidet adgang til midlertidige ansettelser ikke er riktig løsning for at flere funksjonshemmede skal komme i arbeid. En aktiv arbeidslivspolitikk for våre grupper innebærer å satse enda mer på dedikerte og tilpassende ordninger som knyttes til midlertidige stillinger hjemlet i dagens lovverk og til faste ansettelser. Det må satses spesifikt på innsatser der formålet alene er å rekruttere funksjonshemmede jobbsøkere.

FFO er imot å endre arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd, og vi mener premisset om at det midlertidige arbeidet «skal atskille seg fra det som ordinært utføres i virksomheten» ikke må fjernes.

Vi vet at funksjonshemmede er avhengig av forutsigbarhet, trygghet og tilrettelegging for å kunne fungere i en jobb. Det tar ofte tid å få på plass transport til og fra jobb, hjelpemidler og tilpasninger og når tidsaspektet på stillinger foreslås å vare maksimalt i 9-12 måneder, blir det en utfordring for våre grupper. Det finnes mange gode ordninger i dag, som ikke er utnyttet og brukt godt nok og som derfor ikke har fungert etter intensjonen. Tilretteleggingsgarantien er et eksempel på en god ordning som ikke er benyttet i tilstrekkelig omfang. Ordninger som midlertidige praksisplasser, traineestillinger og opplæringsplasser, midlertidig ansettelser for deltakere i arbeidsmarkedstiltak og IA-plasser er bedre og mer målrettede midlertidige ansettelser for funksjonshemmede. Funksjonshemmede arbeidssøkere er ofte avhengig av planlagte løp og tett oppfølging, og FFO mener de beste resultatene oppnås når det er regi på arbeidsutprøvingen. En generell utvidet adgang til midlertidige ansettelser vil derfor sannsynligvis ikke ha positive konsekvenser for våre grupper.

FFO vil samtidig legge til at kvaliteten på den type midlertidige stillinger man i dag har til rådighet, må bli mye bedre slik at flere rekrutteres til faste jobber. Spesielt trenger arbeidspraksis for deltakere i arbeidsmarkedstiltak store forbedringer som tiltak for at arbeidssøkerne skal kvalifiseres til varig arbeid. For brukere på ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) er det alt for mange som ikke får god nok arbeidstrening i sine arbeidsavklaringsløp.

Mye tyder på at holdninger hos arbeidsgiver er avgjørende for å få funksjonshemmede i arbeid, og midlertidige stillinger vil ha begrenset effekt dersom arbeidsgiver ikke er villig til å endre disse holdningene.¹ FFO mener målrettede virkemidler er helt sentralt for å redusere arbeidsgiveres frykt for å ta risiko når de ansetter funksjonshemmede og personer med nedsatt arbeidsevne.

I Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne², er nettopp tiltak for å redusere kostnads- og produktivitetsbarrieren ment å redusere arbeidsgivers risiko ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. FFO mener at myndighetene må videreutvikle denne typen målrettede tiltak. Vi vil spesielt peke på ulike lønnstilskuddsordninger som egnede tiltak for å redusere arbeidsgivers risiko. Det må gjøres mer bruk både av tidsbegrenset og tidubestemt lønnstilskudd. Dette er tiltak arbeidsgiver og arbeidstaker vil kunne nyte godt av også om man ansetter arbeidssøkeren fast.

FFO er som brukerorganisasjon også bekymret for at brukerne av helse- og omsorgstjenester skal få et forverret tilbud ved en lovendring. Når personellet i omsorgsboligene eller institusjonene stadig skiftes ut på grunn av midlertidige ansettelser, går dette ut over kvaliteten og kontinuiteten i tilbudet til brukerne. Vi frykter at det blir enda mer bruk av midlertidige ansatte i helse- og omsorgssektoren ved en generell åpning for midlertidig ansettelser.

Behov for mer kunnskap

Departementet understreker at vi har for lite kunnskap om midlertidige ansettelser i det norske arbeidsmarkedet. Den forelagte dokumentasjonen viser ikke til at utvidet adgang til midlertidige ansettelser slik det legges opp til i høringsforslaget, er et godt virkemiddel for å inkludere flere funksjonshemmede i arbeidslivet. Når en går nærmere inn i dokumentasjonen der det vises til «utsatte» grupper, er dette ungdom og ikke-vestlige innvandrere. Man kan ikke konkludere med at undersøkelser av arbeidsledige som har stått lenge utenfor arbeidslivet er å sammenligne med personer med nedsatt arbeidsevne. Mange funksjonshemmede som ønsker arbeid er sannsynligvis heller ikke registrert som ordinært ledige.

Personer med nedsatt arbeidsevne har ikke vært gjenstand for forskning i henhold til ordinære midlertidige jobber. Det er ikke dokumentert om de rekrutteres enkelt til disse stillingene, eller om dette er jobber som kan fungere som springbrett inn i permanente ansettelser for denne gruppen. I studien til Engebretsen m.fl. (2012)³ er kategorien «utenfor arbeidsstyrken» utelatt i framstillingen. I tillegg viser analyser fra Sverige at midlertidige stillinger ikke er et springbrett til fast ansettelse, og at det er risiko for mer langvarig marginalisering, særlig knyttet til visse typer midlertidige stillinger (Håkansson, 2001)⁴. Data fra AKU⁵ 2. kvartal 2002 viser også at en god del midlertidige ansatte forblir i denne kontraktsformen over en periode på flere år.

¹ Artikkel: «Midlertidig lovforslag?» Søkelys på arbeidsmarkedet, 2/2003, Institutt for samfunnsforskning.

² Vedlegg til Prp. 1 S (2011-2012) – Statsbudsjettet 2012

³ «Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger?» Engebretsen, Salvanes og Vassengen, Økonomiske analyser 5/2012.

⁴ Svenske studier viser at 11-12 prosent av midlertidige ansatte var arbeidsledige fire år etter første intervju.

Håkansson 2001, i Kristine Nergaard FAFO-rapport 2004; «Atypisk arbeid. Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge», side 27.

⁵ SSBs Arbeidskraftsundersøkelse 2. kvartal 2002.

Om man får en forskyvning i arbeidsmarkedet ved at flere jobber blir midlertidige og det blir færre faste stillinger, vil man få en økt konkurranse om de midlertidige stillingene. Forskningen har *ikke* kunnet finne en effekt av økt tilgang til midlertidig ansettelse eller endret stillingsvern på sysselsettingsnivået generelt⁶. OECD sin forskning underbygger også frykten for at arbeidsgivere vil ansette flere midlertidig uten at sysselsettingen øker. Kombinasjonen av et strengt stillingsvern av faste ansettelser og liberale regler for midlertidige ansettelser er en uheldig kombinasjon, som gir en tendens til at arbeidsgivere søker å erstatte fast ansatt med midlertidige.

Når vi vet at det utfra data fra OECD (2002) ikke er funnet forskjell i andelen midlertidige ansatte mellom grupper med høy og lav utdanning⁷, er det vanskelig å tro at sårbare grupper med lav utdanning skal vinne i en enda hardere konkurranse om disse jobbene. Flere av dem som i dag får faste stillinger med høy utdanning vil være sterke kandidater for å få midlertidige stillinger. Personer med nedsatt arbeidsevne og funksjonshemmede har gjennomsnittlig lavere utdanning enn den øvrige befolkningen, og vi vet at utdanning generelt er en svært viktig nøkkel for å komme i arbeid for denne gruppen⁸.

Studien til Kristine Nergaard (FAFO 2004)⁹ styrker oppfatningen om at midlertidige ansettelser er et mindre egnet rekrutteringsvirkemiddel for utsatte grupper enn for unge med høy utdanning. Minst en tredjedel av de midlertidige ansatte er, eller har nylig vært, i et mer omfattende utdanningsløp, mens bare en av sju (16 prosent) av de midlertidige ansatte har i perioden vært løst tilknyttet arbeidslivet uten at det skyldes skolegang. Dette vitner om at det er unge med utdanning som i størst grad får disse jobbene.

Oppsigelse av midlertidige arbeidsavtaler i oppsigelsesperioden

FFO støtter ordlyden i § 14-9 femte ledd nytt andre punktum om at midlertidige arbeidsavtaler kan sies opp i avtaleperioden etter lovens oppsigelsesregler. Vi er enige med departementet at det bør fremgå av loven at det er adgang til å si opp midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden etter lovens oppsigelsesregler, slik at disse arbeidstakerne har rett på samme grunnlag til saklig oppsigelse, oppsigelsesfrister mv. som andre arbeidstakere.

FFOs synspunkter ved generell adgang til midlertidige stillinger:

- FFO mener at om en arbeidstaker har fått en midlertidig stilling med hjemmel i ny § 14-9 første ledd a, bør den midlertidige ansettelsen kunne vare i 12 måneder.
- FFO mener at karantenetiden til arbeidsgiver for å ansette samme person eller en annen person til å utføre samme midlertidige arbeidsoppgaver, må være 12 måneder.
- FFO mener at dersom det innføres en generell adgang til midlertidige ansettelser, bør ingen arbeidstakere være i samme virksomhet i ulike midlertidige arbeidsforhold i mer enn 2 år, før man må gis fast tilsetting.
- FFO mener at midlertidige ansettelser i praksisarbeid jf. § 14-9 bokstav c, bør ha som hovedregler at arbeidstaker ansettes fast etter 2 års arbeidsforhold.

⁶ (OECD Employment Outlook 2013, høringsnotatet side 9.

⁷ OECD 2002 i «Atypisk arbeid. Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge.» Kristine Nergaard, FAFO-rapport, 2004, side.21.

⁸ «Unge funksjonshemmede i møte med NAV», Wik og Tøssebro, rapport NTNU 2013

⁹ «Atypisk arbeid. Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge.» Kristine Nergaard, FAFO-rapport, 2004, side.41 og 42.

Foreslåtte begrensninger

Det er i utgangspunktet positivt at departementet foreslår begrensninger i en ordning med utvidet adgang til midlertidige ansettelse. Dersom forslaget om å åpne for generell adgang til midlertidige ansettelse gjennomføres, mener FFO at det må innføres omfattende begrensninger.

I vurderingen av om et midlertidig ansettelsesforhold skal være i 9 eller 12 måneder (jf. forslag § 14-9 første ledd ny bokstav x) mener FFO at en midlertidig stilling bør være i 12 måneder. En praksisperiode på 12 måneder vil kunne gi arbeidstaker noe bedre forutsigbarhet med hensyn til fast inntekt, tilrettelegging og hjelpemidler og arbeidserfaringen blir tyngre enn om arbeidsforholdet bare varer i 9 måneder.

FFO mener at om loven endres og det gis en generell adgang til midlertidige ansettelse, så må det være en *konkret regel* for regulering av en begrensning slik at loven overholdes. Departementet legger også selv til grunn at en konkret regel vil være best egnet til å hindre omgåelser og misbruk av den generelle adgangen, fordi det gir mindre rom for tolkninger og vurderinger. FFO mener derfor at alternativ 3 og 4 i § 14-9 første ledd ny bokstav x er det som best vil hindre uklarheter. FFO mener at karantenetiden til arbeidsgiver må være 12 måneder.

Endring av fireårsregelen

FFO mener det må knyttes en tidsbegrensning til hvor lenge en arbeidstaker kan være ansatt midlertidig i samme virksomhet i ulike midlertidige jobber, før kravet om fast ansettelse gjelder. Fire år er lang tid, og vi mener at regelverket bør sikre permanent tilsetning på et tidligere tidspunkt. Dersom det innføres en utvidet adgang til midlertidige ansettelse, bør ingen arbeidstakere være i samme virksomhet under ulike midlertidige arbeidsforhold i mer enn 2 år, før man må gis fast arbeid.

Vi vil også knytte noen kommentarer til midlertidige ansettelse i praksisarbeid, jf. § 14-9 bokstav c, og fireårsregelen. FFO mener at denne type stilling også bør knyttes til fireårsregelen, og som hovedregel må personer som er ansatt midlertidig i praksisarbeid ansettes fast etter 2 års arbeidsforhold. Det kan eventuelt gjøres unntak fra dette om det i avtalen om praksisplassen legges til grunn et opplæringsløp for opplæring og kvalifisering som er normert til 3 eller 4 år, og at nåværende fireårsregelen da kan gjelde. Arbeidstaker må i en slik praksisplass være sikret et utdanningselement i arbeidsforholdet, og at det er knyttet en organisert veilederfunksjon til stillingen.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE

Knut Magne Ellingsen /s/
Leder


Liv Arum
Generalsekretær