

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/3002 - 17

Saksbeh.:
Marte Aarvik, 400 43 839

Dato:
04.11.2021

Oslo kommunes høringssvar til NOU 9:2021 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Vi viser til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 24.06.2021 om overnevnte.

Vedlagt er Oslo kommunes høringssvar til saken. Høringssvaret er ikke endelig behandlet i byrådet enda, og sendes derfor med forbehold om eventuelle mindre endringer. Endelig behandling skjer 11.november, og eventuelle endringer i høringssvaret vil derfor sendes departementet innen utgangen av 12.november.

Med vennlig hilsen

Bente Thorsen Fagerli
kommunaldirektør

Knut Egil Asprusten
seksjonssjef

Vedlegg:

Oslo kommunes høringssvar til NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv



Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

Byrådssak 1128/21

Oslo kommunes hørings svar til NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Sammendrag:

Oslo kommune har fått på høring NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Til grunn for utvalgets arbeid ligger målet om at den norske arbeidslivsmodellen skal styrkes og videreutvikles. Det må legges til rette for en fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler. En rekke utviklingstrekk som for eksempel høy arbeidsinnvandring i enkelte bransjer, nye forretningsmodeller basert på nye teknologiske løsninger og økt nærvær av utenlandske selskaper i Norge kan true den norske modellen slik vi kjenner den. Forståelsen av rammer og regelverk må derfor være god, dersom arbeidslivet fremover også skal oppleves trygt og stabilt. Utvalget har blant annet vurdert om rammeverket for ulike tilknytningsformer og for arbeidsgiveransvar er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv.

Saken er sendt til de fem brukerrådene i Oslo samt alle bydeler, Velferdsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten for innspill. Av de fem brukerrådene har vi mottatt innspill fra Sentralt ungdomsråd (SUR). Alle innspillene er vedlagt.

Utredningen preges av at det er uenighet mellom et flertall og mindretall i utvalget i mange av forslagene. Oslo kommune er i mange forslag enige med flertallet, og i noen forslag enige med mindretallet. Oslo kommune har også enkelte kommentarer og innsigelser til noen av forslagene i utredningen.

Saksfremstilling:

Oslo kommune har fått på høring NOU 2021:9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Utvalget har blant annet vurdert om rammeverket for ulike tilknytningsformer og for arbeidsgiveransvar er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. Utredningen omhandler arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere, arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar, midlertidig ansettelse, innleie og entrepriser, arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid.

Utvalget legger til grunn at den norske arbeidslivsmodellen skal styrkes og videreutvikles. Det er store endringer i arbeidslivet som potensielt kan true den norske modellen. Det er derfor behov for et rammeverk for arbeidslivet som legger til rette for en fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler.

Utvalget skriver i utredningen at den største endringen i norsk arbeidsliv de siste tiårene har vært den omfattende arbeidsinnvandringen fra nye EU-land. Dette har igjen medført økt tilgang på arbeidstakere til lavinntektsjobber og et mindre oversiktlig arbeidsmarked med til dels høy aktivitet fra aktører som driver i strid med lover og regler. Utvalget skriver det er en sentral målsetting å forhindre muligheter for omgåelser av regelverk, for eksempel ved å komme utenom et arbeidsgiveransvar. I tillegg til økt arbeidsinnvandring preges også norsk arbeidsliv av økende internasjonalisering av norsk næringsliv. Vel en tredjedel av de sysselsatte i privat sektor arbeider i

foretak som kontrolleres av utenlandske eiere. Tydelig arbeidsgiveransvar er også viktig i lys av utviklingen av nye forretningsmodeller, basert på nye digitale løsninger. Utvalget trekker også frem at erfaringer fra pandemien, med hjemmekontor og generelt økte muligheter for fjernarbeidsløsninger, krever et blikk på hvordan arbeidsforhold skal følges opp fremover. Saken er sendt til de fem brukerrådene i Oslo for innspill, samt alle bydeler, Velferdsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. Saken ble også presentert for Sentralt ungdomsråd i et møte i september. Det er mottatt innspill fra Sentralt ungdomsråd, to bydeler samt Utviklings- og kompetanseetaten. Sentralt ungdomsråd bemerker i sitt innspill at mange unge er utsatt for brudd på arbeidsmiljøloven, og at det er viktig at både unge og arbeidsgivere får kjennskap til lovverket. SUR mener også det må iverksettes en rekke tiltak for at flere unge skal komme i jobb, og for at flere unge skal få faste stillinger. Blant annet mener SUR at arbeidsgiveravgiften må reduseres på ung arbeidskraft.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Vedtakskompetanse

Byrådet avgir høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001 sak 218.

Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementets høring av NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*:

Oslo kommune vil peke på at høy organisasjonsgrad i arbeidslivet er et sentralt bidrag for et ryddig og seriøst arbeidsliv og for etterlevelse av gjeldende lovverk. Oslo kommune vil derfor oppfordre departementet til å vurdere incitamentene for økt organisasjonsgrad i arbeidslivet.

På generelt grunnlag vil Oslo kommune bemerke at flere av endringsforslagene kan ha administrative konsekvenser, som videre vil medføre økonomiske konsekvenser. Kommunen forutsetter at de økonomiske og administrative konsekvenser blir nærmere utredet og at behovet for eventuelle kompenserende tiltak blir vurdert i den videre oppfølgingen av utredningen.

Til forslag om endringer i § 1 -8 Arbeidstaker og arbeidsgiver

Flertallet i utvalget foreslår endring av ordlyden i arbeidstakerdefinisjonen, samt en momentliste for sentrale kjennetegn på et arbeidstakerforhold. Momentlisten er ment som en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett, og dels et bidrag til å avklare noen eksisterende og potensielle gråsoner. Momentlisten vil ikke være uttømmende. Flertallet foreslår også å lovfeste en presumpsjonsløsning. Gjeldende ordlyd i § 1 -8 (1):

«Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som ut før er arbeid i annens tjeneste.»

Flertallets forslag til § 1 -8 (1):

«Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid for og underordnet en annen. Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på om vedkommende stiller sin arbeidskraft til disposisjon, om det foreligger personlig arbeidsplikt, og om vedkommende er underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll. Der det er rimelig tvil om klassifiseringen skal arbeidstakerforhold legges til grunn, med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold.»

Oslo kommune er positiv til en klargjøring av arbeidstakerbegrepet som kan redusere antallet gråsonetilfeller og gjøre ordlyden mer tilgjengelig og pedagogisk. Kommunen støtter derfor forslaget til omformulering i § 1 -8 (1) første punktum.

Selv om flertallets forslag til momentliste i andre punktum kan sies å gi noe veiledning om forståelsen av arbeidstakerbegrepet, vil det fortsatt være en rekke andre momenter som må inngå i en konkret helhetsvurdering. Hvilke momenter dette er kan også endres over tid. Oslo kommune stiller seg der for tvilende til om en med flertallets forslag oppnår intensjonen med endringsforslaget. Forslaget kan også føre til misoppfatninger, fordi en del brukere av loven ikke vil være kjent med andre relevante momenter enn det utvalget som er inntatt i lovteksten. I praksis har ikke gjeldende bestemmelse vært til hinder for utvikling av arbeidstakerbegrepet gjennom rettspraksis. Kommunen vil derfor ikke støtte flertallets forslag i andre punktum i sin nåværende form.

Flertallet har foreslått en presumpsjonsregel i tredje punktum. Det vil si at der det er rimelig tvil skal det legges til grunn at det foreligger et arbeidstakerforhold, med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. En slik regel kan oppfattes som en fordel for arbeidstakeren/oppdragstakeren, da terskelen for å bli klassifisert som arbeidstaker kan bli lavere enn i dag. På den annen side er det usikkert hvor klargjørende bestemmelsen egentlig er. Det kan derfor være en fare for at bestemmelsen bidrar til mer, og ikke mindre konflikt. Det kan også være usikkert om bestemmelsen i alle tilfeller vil gi et resultat som er ønsket av den enkelte arbeidstaker /oppdragstaker. Kommunen mener der for det kan være hensiktsmessig å la andre endringer virke en periode, før presumpsjonsbestemmelsen eventuelt vurderes på nytt.

Til forslag om ny § 1 -10 Omgåelse

Det følger av arbeidsmiljølovens forarbeider og av rettspraksis at disposisjoner i strid med lovens formål kan være ulovlige, til tross for at de ikke er direkte i strid med lovens ordlyd. Det finnes flere eksempler fra rettspraksis hvor domstolene har «skåret gjennom», altså ved å legge avgjørende vekt på realiteten av en disposisjon, snarere enn den formelle avtalen. Utvalgets flertall foreslår å lovfeste den ulovfestede adgangen til gjennomskjæring av disposisjoner som innebærer en omgåelse av loven. Etter flertallets vurdering vil en lovfesting kunne bidra til en større bevisstgjøring om at disposisjoner som strider mot lovens formål vil kunne settes til side. Mindretallet viser til at domstolene har lang tradisjon for å legge de reelle forholdene til grunn, og mener en slik bestemmelse vil være uheldig for forutsigbarheten til arbeidslivets aktører, og bli unødig prosess- og konfliktdrivende.

Oslo kommune støtter flertallets forslag. Kommunen viser til at en lovfesting av gjennomskjæringsregelen kan bidra til bevissthet om at domstolene kan sette omgåelser til side, og dermed bidra til et ryddig og seriøst arbeidsliv.

Til forslag om endring i § 6-2 om verneombud

Utvalget foreslår nytt siste punktum i paragrafens første ledd: *Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov. Første og andre punktum gjelder tilsvarende for innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.*

Oslo kommune støtter forslaget.

Til forslag om endringer i § 14-2 Fortrinnsrett til ny ansettelse

§ 14-2 regulerer fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet for arbeidstakere som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold. Flertallet i utvalget foreslår en utvidelse av fortrinnsretten.

Flertallets forslag til endring i første ledd, nytt andre og tredje punktum (endret tekst i kursiv):

«Arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold har fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Tilhører arbeidsgiver et konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, har arbeidstaker i tillegg fortrinnsrett til ny ansettelse i hele konsernet eller gruppen, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Fortrinnsrett etter andre punktum bortfaller hvis arbeidstaker ikke aksepterer tilbud om annet passende arbeid etter § 15-7 andre ledd tredje punktum.»

Oslo kommune viser til at forslaget innebærer en utvidelse av fortrinnsretten. Fortrinnsretten vil etter forslaget gi ansatte fortrinnsrett ikke bare i samme virksomhet, men blant annet i andre virksomheter i «*gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser*». For Oslo kommune kan dette bety fortrinnsrett i kommunen for ansatte som er sagt opp i selskaper hvor kommunen har eierinteresser. Det er fra før en rekke forskjellige grunnlag for fortrinnsrett til stilling. Å føye til enda et grunnlag vil gjøre praktiseringen av fortrinnsrett enda mer komplisert enn det allerede er. Å praktisere bestemmelsen på tvers av selvstendige rettssubjekter kan også være komplisert og konfliktfylt. Bestemmelsen kan også være konfliktskapende i forhold til forståelsen av hva som er «*annet passende arbeid*». Det kan også tenkes tilfeller der «*annet passende*» arbeid i en annen virksomhet vil bli oppfattet som lite attraktiv for de ansatte, slik at fortrinnsretten i verste fall blir svekket i forhold til gjeldende rett. Videre kan sammenknytningen av virksomheter som f.eks. Oslo kommune eier være ganske løs, og lite sammenlignbar med konsern og grupper med felles ledelse. Oslo kommune er positiv til forslaget som gjelder konsern og felles ledelse, men anbefaler at alternativet «*knyttet sammen gjennom eierinteresser*» ikke tas med i en eventuelt endret bestemmelse.

Til forslag om endringer i § 14-9 om fast og midlertidig ansettelse

Oslo kommune støtter forslaget om å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i ett år. Etter byrådsiftet i 2015 har virksomhetene i Oslo kommune ikke hatt adgang til å benytte denne bestemmelsen. Kommunen viser til at oppheving av §14-9 (2) bokstav f styrker hovedregelen om fast ansettelse og dermed bidrar til et ryddig og seriøst arbeidsliv. Det samme gjelder forslaget om å endre § 14-9 (7) slik at arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter § 14-9 (2) bokstav a skal anses som fast ansatt, mot fire år i gjeldende bestemmelse.

Til forslag knyttet til § 14-9 Praksisarbeid

Utvalgets flertall mener at forarbeidene og rettspraksis gir uklare holdepunkter for avgrensning av begrepet «*praksisarbeid*», og at forståelsen av begrepet bør klargjøres. Oslo kommune støtter dette.

Til forslag om ny § 14-11 a Definisjon av innleie

Oslo kommune støtter flertallets forslag om å innta en definisjon av innleie i en ny § 14-11 a i arbeidsmiljøloven. I forslaget til definisjon er de tre mest sentrale kriteriene for å avgjøre om en kontrakt skal klassifiseres som innleie eller entrepriser, inntatt i første punktum. Definisjonens andre punktum inneholder øvrige momenter som skal tillegges vekt i en helhetsvurdering. Momentene i første punktum er sammenbundet med ordet «og», noe som kan forstås som at de tre kriteriene er ment som kumulative vilkår. Det er imidlertid presisert i flertallets omtale at de tre vilkårene ikke er ment å utgjøre kumulative vilkår, men kriterier som inngår i en helhetsvurdering. Oslo kommune anbefaler at ordlyden presiseres, slik at dette fremkommer tydelig.

Til forslag om ny § 14-14 a Drøfting om ansettelse

Bestemmelsen er ny og samler drøftingspliktene i kapittel 14 i en bestemmelse, det vil si gjeldende § 14-1a (deltid), § 14-9 andre ledd siste punktum (midlertidig ansettelse) og § 14-12 tredje ledd (innleie). I tillegg utvides drøftingsplikten til å omfatte bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. Bestemmelsen presiserer også hva som minst bør inngå i drøftingen og hyppigheten av drøftingsplikten. Mindretallet i utvalget vurderer at det kunne være hensiktsmessig å samle drøftingsbestemmelsene, men kan for øvrig ikke støtte forslaget slik det foreligger.

Flertallets forslag til § 14-14 a lyder:

«Arbeidsgiver skal minst en gang i året eller når en av partene krever det, drøfte med de tillitsvalgte bruken av deltid, midlertidig ansettelse, innleie, selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. I drøftingen skal det blant annet inngå grunnlag, omfang og konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ved innleie fra bemanningstøretak, jf. § 14-12 a, skal også praktiseringen av kravet om likebehandling drøftes.»

Oslo kommune støtter flertallets forslag, men anbefaler at det vurderes å flytte bestemmelsen til begynnelsen av kapittel 14 for å gjøre den mer synlig. Kommunen foreslår også å stryke alternativet «eller når en av partene krever det». Disse drøftingene bør foregå planmessig og ikke bero på mer eller mindre tilfeldige initiativ fra en av partene. Ved å stryke «eller når en av partene krever det» blir det tydelig at drøftingene ikke kan gjennomføres sjeldnere enn én gang pr. år.

Til forslag om endringer i § 15-7 Vern mot usaklig oppsigelse

Det følger av § 15-7 (2) at oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak ikke er saklig dersom arbeidsgiver har annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Flertallet i utvalget foreslår å utvide fortrinnsretten. Flertallets forslag til endring av § 15-7 (2): Endring i andre ledd, nytt tredje punktum lyder:

«Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker. Tilhører arbeidsgiver et

konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller fellesledelse, er ikke oppsigelsen saklig begrunnet dersom det er annet passende arbeid å tilby arbeidstaker innenfor konsernet eller gruppen.»

Oslo kommune viser til omtalen av forslaget til endringer i § 14-2 foran, som også er relevant her. Det kan tilføyes at praktiseringen av denne bestemmelsen kan være enda mer utfordrende enn å praktisere forslaget til § 14-2, og kan bidra til å gjøre arbeidsgiveransvaret utydelig.

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, den 04.11.2021

Rina Mariann Hansen

Vedlegg:

1. Innspill fra Bydel Grünerløkka - Høring - NOU 2021: 9 - Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv
2. Høringssvar - NOU 2021: 9 - Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv - Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering
3. 2021.09.22 AIS_ Oslo kommunes svar til NOU 2021_9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv (1)