

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

HØRING - HANDLINGSPLAN MOT SOSIAL DUMPING FOR Å SIKRE RYDDIGERE FORHOLD PÅ INN- OG UMLEIEMARKEDET FOR Å EFFEKTIVISERE ALLMENNGJØRINGSORDNINGEN

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 22.12.06 om forslag til nye virkemidler mot sosial dumping.

I høringsnotatet ber departementet om synspunkter på fire forskjellige tiltak:

- innføring av en obligatorisk godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak (vikarbyråer)
- tiltak som kan gjøre det vanskeligere å omgå reglene i arbeidsmiljøloven om innleie av arbeidskraft fra produksjonsbedrifter
- ansvar for oppdragsgiver for å kontrollere at underentreprenører og andre oppdragstakere faktisk følger allmenngjøringsforskrifter
- forslag om å gi tillitsvalgte hos oppdragsgiver rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens oppdragstakere i de tilfeller der allmenngjøringsforskrifter er gjort gjeldende

1. Innføring av obligatorisk godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak

Departementet går inn for at det innføres en godkjenningsordning for bemanningsforetak basert på allerede etablerte registreringsplikter. Dette gjelder blant annet registrering i Enhets- og Foretaksregister. Plikten foreslås hjemlet i en egen forskrift i henhold til arbeidsmarkedsloven § 27 som påbyr en kontroll- og godkjenningsordning for utleiefirmaer og entreprenørfirmaer som tidvis leier ut sine ansatte.

Arbeidstilsynet har nå i en periode hatt fokus på arbeidsinnvandring med sikte på å motvirke sosial dumping. Særlig etter at allmenngjøring ble gjort gjeldende i hele landet innenfor byggfag samtidig med at vi fikk nye virkemidler, er det gjennomført et omfattende tilsyn med virksomheter som har benyttet utenlands arbeidskraft for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidstilsynet erfarer i sine tilsyn at mer eller mindre seriøse aktører, både utenlandske og norske, etablerer seg i markedet som bemanningsforetak eller formidlere av arbeidsoppdrag/arbeidstakere. Formidlingen skjer i forskjellige former fra ren oppdragsformidling via postboksadresser, enkeltpersonforetak til større foretak som har ansatte arbeidstakere som leies ut på tradisjonell måte (vikarbyrå). Enkelte av virksomhetene formidler arbeidskraft seg i mellom. Enkelte formidlere av arbeidskraft og oppdrag har ansatt egne prosjektledere, noe som tyder på at virksomheten i tillegg drever entrepriser eller underentrepriser for egen regning, for eksempel med innleid arbeidskraft fra utlandet. Vi har også møtt såkalte ”koordineringsbedrifter” som engasjerer enkeltpersonsforetak fordelt på ulike byggeplasser.



Arbeidstilsynet Oslo har gjennom møter med politiets utlendingsseksjon og UDI fått opplysninger som tyder på utstrakt handel med arbeidstakere i bygge- og anleggssektoren i Oslo og landet for øvrig. Det uregulerte markedet er uoversiktlig for den enkelte etat. En samordning av informasjon mellom relevante myndigheter og en innstramming i form av tiltak som er foreslått av departementet, er etter Arbeidstilsynets syn nødvendig for at man i best mulig grad kan forebygge sosial dumping.

I vårt arbeid har vi med vekslende hell forsøkt å oppspore virksomheter som har formidlet arbeidstakere gjennom å kreve innsyn i den enkelte formidlers portefølje. Vi har ikke alltid opplevd at slike opplysninger har blitt gitt. Slik situasjonen er i dag foreligger ingen klar lovhjemmel som pålegger formidlerne å gi slike opplysninger til Arbeidstilsynet. Dersom deler av den svarte økonomien og arbeidstakere uten lovlig opphold har tilknytning til disse formidlere, vil Arbeidstilsynet i samarbeid med andre myndigheter ikke bare kunne avdekke lovbrudd i forbindelse med sosial dumping, men også avdekke måter å organisere kriminell virksomhet knyttet til handel med arbeidskraft.

Vi vil derfor foreslå at det i utlendingsloven § 11 a og i allmenngjøringsloven § 8 presiseres at Arbeidstilsynet har tilsvarende adgang som nevnt i allmenngjøringsloven § 7 som gjelder opplysningsplikt til tariffnemnda, til å kreve opplysninger også *fra arbeidstakere og enhver annen som er knyttet til virksomheten.*

Arbeidstilsynet støtter departementets forslag til å innføre en godkjenningsordning for virksomheter som driver med formidling av arbeidskraft. Vi er enig i at ordningen kan baseres på de allerede eksisterende registreringsordninger, for eksempel registrering i Enhets- og Foretaksregister. Vi vil også anbefale at det opprettes et særskilt register for formidling av arbeidskraft. Registeret bør beskrive den aktivitet som virksomheten skal bedrive og være tilgjengelig elektronisk. Denne særlige registreringen, samt at Arbeidstilsynet får adgang til informasjonen, vil kunne gjøre planleggingen av vår virksomhet på området mer målrettet og effektiv.

Når det gjelder det nærmere innhold i en eventuell godkjenningsordning, om personlige og økonomiske vilkår for å drive virksomheten, vil krav om vandel og økonomisk garanti, sjølsagt kunne bidra til at de mest useriøse aktører på markedet ikke vil bli godkjent.

Vi er positive til at en regulering som nevnt ovenfor kan skje ved at det gis regler i forskrift til arbeidsmarkedsloven § 27.

2. Innleie av arbeidskraft etter arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har i § 14-12 regler om innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie. Bestemmelsen gir adgang til innleie i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9. § 14-13 regulerer innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie. Slik virksomhet kan drive utleie innenfor forholdsvis vide grenser.

Departementet ønsker ikke å oppheve skillet mellom disse to typer av utleie da det etter departementets oppfatning vil være å gå for langt. Departementet foreslår heller en innstramming av vilkårene i § 14-13 og at disse gjøres alternative, og ikke som i dag kumulative.

Arbeidstilsynet har liten praktisk erfaring med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som gjelder innleie av arbeidskraft. Vi er imidlertid enig med departementet i at en totalharmonisering av



reglene for utleievirksomheter og produksjonsvirksomheter vil føre for langt. Når det gjelder forslaget fra departementet om en innstramming av vilkårene i § 14-13, har vi ingen begrunnet oppfatning av hvor grensene bør gå når det gjelder prosentandel av de ansatte hos innleier eller tidsperspektivet. Heller ikke om vilkårene skal gjelde kumulativt eller alternativt.

Vi er av den oppfatning at det må være relevant å stille krav om at utleier skal dokumentere at han fyller lovens vilkår for å kunne drive utleie av arbeidskraft. I den grad Arbeidstilsynet i framtida får en rolle med overvåking av området, vil det være en lettelse for arbeidet at utleier har en dokumentasjonsplikt. Arbeidstilsynet vil gjennom sine samarbeidsavtaler med tilsynsmyndigheter i andre land eventuelt raskt kunne verifisere slike opplysninger.

3. Forslag til endringer i allmenngjøringsloven. Ansvar for oppdragsgiver?

Departementet har vurdert om det bør innføres et solidaransvar for oppdragsgiver for utbetalt lønn under allmenngjøringsloven. Det anføres imidlertid at innføring av et slikt ansvar nå er å gå for langt. Departementet foreslår derfor at oppdragsgiver får en plikt til å kontrollere at oppdragstakerne lønner sine ansatte i henhold til allmenngjøringsforskriften. Dette vil i praksis si at oppdragsgiver må informere om allmenngjøringsforskriften, sette som vilkår i kontrakt at vilkårene etterleves og innhenter dokumentasjon at det faktisk skjer.

Arbeidstilsynet er enig med departementet i at det er nødvendig å gå lengre i å ansvarliggjøre oppdragsgiverne i større grad enn den informasjonsplikten som ble innført i byggherreforskriftens § 10 A. Etter vårt syn vil tilsynet bli vesentlig mer effektivt ved at vi får flere ansvarssubjekter enn kun arbeidsgiver å forholde oss til. Særlig i byggebransjen hvor det er mange aktører, mange kontraktsforhold, lange kontraktskjeder, samtidig som arbeidsplassene er mobile med mange aktører på byggeplassen, vil dette være av stor betydning for Arbeidstilsynets arbeid. Det er dessuten grunn til å anta at fristelsen til å tjene penger ved å gi oppdrag til underentreprenører som tilbyr sine arbeidstakere ulovlige lønns- og arbeidsvilkår vil bli mindre ved innføring av en form for ansvar. Oppdragsgiver vil for øvrig i alle sammenhenger være en nøkkel til mer ryddighet i bransjen noe som sjølsagt vil kunne bidra til å forebygge sosial dumping.

Der Arbeidstilsynet i dag har vanskeligheter med å finne fram til arbeidsgiver pga at virksomheten befinner seg i utlandet, vil det også være til stor hjelp å kunne henvende seg til oppdragsgiver/byggherre. Vi viser også til at virksomhetene har representasjon i landet i form av for eksempel regnskapsfører som bistår med føring av merverdiavgiftsregnskap og eventuell lønnsutbetaling. Dersom også eksempelvis regnskapsførere knyttes opp mot vårt tilsynsområde, vil dette kunne hjelpe oss betraktelig i arbeidet med å kartlegge lønns- og arbeidsvilkår ved enklere tilgang på kontraktsdokumenter, merverdiavgiftsregistreringer, arbeidstidsregistreringer og lønnsutbetalinger.

Vi er av den oppfatning at dersom det ikke innføres et ansvar for oppdragsgiver for lønns- og arbeidsvilkår, vil deler av markedet kunne etablere og organisere seg slik at ingen ansvarlige eksisterer. Vi nevner i denne forbindelse at det nyeste pr dato er å organisere seg som selskap med delt ansvar (DA), for deretter å tilby sine tjenester i kraft av å være "arbeidsgiver." Fra før kjenner vi mulige forsøk på omgåelse ved å registrere seg som enkeltpersonforetak.

Arbeidstilsynet har merket seg at departementet ikke ønsker å gå inn for innføring av et solidaransvar for oppdragsgivere nå. Vi er enig i at det er flere forhold som ikke er tilstrekkelig utredet på nåværende tidspunkt, særlig gjelder dette det nærmere innholdet i solidaransvaret. Vi forutsetter imidlertid at departementet følger opp dette i samarbeid med bransjen.



Departementets alternative forslag om et såkalt ”påse-ansvar” for oppdragsgiver etter modell fra Petroleumsstilsynets myndighetsområde vurderer vi som et positivt tiltak for byggebransjen. Vi er imidlertid noe i tvil om et slikt ansvar for oppdragsgiver vil være noe sterkt virkemiddel i kampen mot sosial dumping. Det er ikke ukjent at man kan bli ført bak lyset ved å bli presentert for fiktive dokumenter. Arbeidstilsynet har kunnet konstatere at det utferdiges ulike kontrakter til bruk overfor ulike aktører. Mulighetene til å føre oppdragsgiver bak lyset vil være det samme som overfor Arbeidstilsynet.

4. Innsynsrett for tillitsvalgte

For å sikre best mulig etterlevelse av allmenngjøringsforskriftene og for å hindre brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, antar departementet at det er nødvendig med ytterligere tiltak for kontroll og oppfølging. Som en konsekvens av dette foreslås en innsynsrett for tillitsvalgte. Det nærmere innhold i en slik innsynsrett består i at lokale tillitsvalgte får innsyn i dokumenter hos oppdragsgiver i den virksomhet de er ansatt i, som må dokumentere lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i henhold til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale.

Arbeidstilsynet støtter departementets forslag. Innledningsvis vil vi påpeke at vi er enig i departementets vurdering av lovligheten av innsynsretten i EØS-sammenheng. Innsynsretten ser vi som et supplement til vår kontroll og kan være et middel for å effektivisere denne. Vi har ikke ressurser til å følge opp på bred basis, men er henvist til planlagte prosjekttilsyn og stikkprøver/tips. Dersom vi får tilgang til dokumenterte opplysninger fra bransjen sjøl om tilfeller av sosial dumping, vil tilsynets effektivitet kunne bedres betraktelig.

Vi antar også at innsynsrett for tillitsvalgte vil virke preventivt når oppdragsgiver vet at de lokale tillitsvalgte har innsynsrett. Det vil være mer nærliggende at de lokale tillitsvalgte vil benytte seg av sin innsynsrett enn at Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn.

Vi er enig i at innsynsretten hjemles i allmenngjøringsloven § 8.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gaute Ivar Bjøru
avdelingsdirektør, Lov og regelverk

Bjørn Kvello
seniorrådgiver