



THE ADECCO GROUP

Høringsinnspill til høringsnotat om endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i, og innleie fra, bemanningsforetak

1. Sammendrag

- Adecco viser til høringsnotat om endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i- og innleie fra bemanningsforetak av 29. juni 2017. I høringsnotatet foreslår Arbeids- og sosialdepartementet tre konkrete tiltak for å regulere innleie.
- Adecco stiller seg overordnet positiv til tiltak som oppmuntrer en seriøs bemanningsbransje, men mener at forslagspakken totalt sett innebærer en altfor kraftig regulering som vil svekke norsk konkurranseevne.
- Adecco støtter å innføre en presisering av begrepet fast ansettelse, samt å innføre retten til å ansette midlertidig også i bemanningsbransjen. Vi mener at disse to tiltakene til sammen vil være sterke virkemidler for å regulere bransjen, og at det må settes av tid både til å implementere tiltakene på en god måte, samt å evaluere effekten før eventuelt ytterligere regler innføres for bemanningsbransjen.
- Hva gjelder det siste forslaget, som omhandler en foreslått maksimumskvote for bruk av innleie, mener Adecco at dette forslaget kan få vidtrekkende, utilsiktede negative konsekvenser, ikke bare for bemanningsbransjen, men for norsk arbeidsliv og konkurransekraft generelt. Det kan dessuten reises tvil om forslaget slik det skisseres vil være i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser.
- En kvoteordning vil ha en negativ konkurransevridende effekt, spesielt i disfavør for mindre bedrifter i distriktene. Det vil øke kostnadene for bedriftene, og vil være svært vanskelig å administrere. Forslaget vil heller ikke oppfylle intensjonen om flere faste ansettelser; tvert imot er det stor risiko for at det vil åpne for flere useriøse aktører i Norge og bidra til en mer fragmentert og uoversiktlig verdikjede.

2. Usikkerhet om nåsituasjon og konsekvenser

Adecco merker seg at det foreligger betydelig tvil om situasjonsbeskrivelsen som ligger til grunn for tiltakspakken i høringsnotatet. Det vises særlig til kapittel 2.2.2 «Kunnskapsbehov», men også en rekke andre steder i høringsnotatet tas det forbehold om et sprikende og usikkert statistisk grunnlag.



Adecco vil påpeke at det usikre faktamaterialet maner til varsomhet omkring innføringen av så omfattende tiltak som høringsnotatet skisserer. Det er risiko for at selve problembeskrivelsen – diagnosen – er misvisende eller sterkt overdrevet. Dermed kan også den foreslåtte behandlingen få utilsiktede negative bivirkninger.

I denne sammenheng er det grunn til å merke seg at også den avsluttende delen om økonomiske og administrative konsekvenser er beheftet med mye usikkerhet, og at departementet selv peker på flere mulige uønskede virkninger av de foreslåtte regelverksendringene.

Gitt denne usikkerheten er det fornuftig å gå varsomt frem for å høste erfaring. Det vil være tilstrekkelig å starte med å prøve ut de to første foreslåtte tiltakene – en presisering av begrepet fast ansettelse, samt innføring av rett til midlertidige ansettelser i bemanningsbransjen. Det må også gis tilstrekkelig tid til å implementere tiltakene. Det er strengt nødvendig med overgangsordninger som gir bemanningsbransjen mulighet til å gjennomgå og tilpasse sine rutiner, samt å sikre god kommunikasjon til våre ansatte som vil bli påvirket av endringen. Effekten av tiltakene må deretter evalueres, og det er viktig for departementet å fortsette arbeidet med å innhente mer utfyllende og treffsikkert statistisk materiale.

3. Ny definisjon av fast ansettelse

Adecco støtter forslaget om å utarbeide en definisjon hva gjelder kravene til «fast ansettelse». Det må samtidig understrekes at denne definisjonen må utformes med omhu for å unngå negative konsekvenser, ikke minst for enkelte arbeidstakergrupper som ellers risikerer å falle utenfor arbeidslivet. Adecco vil spesielt utfordre departementet til å studere tiltakene i svensk arbeidsliv, der det er tatt enkelte grep for å unngå negative konsekvenser for studenter og eldre arbeidstakere.

Vi vil også påpeke at flere av våre ansatte etter vår erfaring ikke vil se seg tjent med et ansettelsesforhold som medfører generell arbeidspåkt. Dette gjelder blant annet for studenter, som ofte ønsker fleksibilitet til å jobbe mye i enkelte perioder, men konsentrere seg om studiene i tiden før innleveringer eller eksamen.

4. Kvoteordning for innleie

Adecco vil sterkt advare mot å innføre en kvoteordning for antall innleide i den enkelte innleievirksomhet.

Etter vårt syn vil kvoteforslaget ha en rekke negative effekter for norsk næringsliv. Ordningen vil dessuten være krevende å kontrollere og det foreligger utfordringer i forhold til Norges EØS-forpliktelser, samtidig som forslaget etter Adeccos oppfatning ikke vil gi de positive virkningene som er intensjonen bak forslaget.

Forverret konkurransesituasjon for norske bedrifter

En kvoteordning slik den er skissert, vil være spesielt uheldig for konkurransesituasjonen til norske bedrifter i forhold til utenlandske konkurrenter. Dersom kvoten slik den skisseres i høringsnotatet skal beregnes etter bedriftens totale størrelse regnet i antall ansatte, vil det innebære en betydelig fordel for store utenlandske selskaper. Et stort, flernasjonalt entreprenørselskap med flere titalls tusen ansatte vil eksempelvis kunne leie inn mange flere uten å bryte kvoten enn selv et relativt stort norsk selskap, siden norske selskaper oftest har vesentlig færre ansatte enn utenlandske konkurrenter.



For små aktører ute i distriktene vil forslaget ha enda mer alvorlige konsekvenser. Adecco har flere ganger bistått små bedrifter med mindre enn ti ansatte som i en kortere periode trenger kanskje fire til åtte personer ekstra for å kunne ta på seg et ekstraordinært oppdrag på eget hjemsted. Med en kvote i den størrelsesorden som er skissert i høringsnotatet, vil slike små bedrifter være ute av stand til å påta seg prosjekter som krever en slik midlertidig økning av arbeidskraften. Dette vil svekke konkurranseevnen til lokale bedrifter og deres mulighet til å skape og beholde lokale arbeidsplasser.

Adecco merker seg at departementets kvoteforslag først og fremst er ment å adressere utfordringer i bygg- og anleggsbransjen, men at det også vurderes å gi kvoteordningen generell anvendelse. I denne sammenheng må det påpekes at dersom en kvote også skulle gjøres gjeldende for industrien, vil dette ha betydelig negativ innvirkning, ikke minst i verftsindustrien. I bransjer som er preget av usikker ordretilgang er det ikke uvanlig å ha en fast stamme av ansatte som suppleres av et større antall vikarer i perioder med ordretopper. Denne modellen er i de tilfeller Adecco kjenner til avklart med tillitsvalgte, og de er helt avgjørende for å kunne håndtere svingninger i markedet. Ved å endre dette vil konkurransesituasjon for en rekke virksomheter bli uholdbar. Enkelte av Adeccos kunder innen industrien har varslet at de vil bli nødt til å flytte disse prosjektene utenlands for å kunne konkurrere, noe som vil føre til tap av arbeidsplasser i Norge.

Også i den bransjen som særlig er identifisert som en utfordring i høringsnotatet – bygg- og anleggsbransjen – vil en kvoteordning kunne føre til økte kostnader, svekket fleksibilitet og lavere produktivitet. Det vil i sin tur ha negative konsekvenser for de som etterspør nye bygg og ny infrastruktur – det være seg private eller offentlige aktører. I Oslo-området, som i høringsnotatet identifiseres som en særlig utfordring, vil kapasiteten til å utføre nye byggeprosjekter svekkes, noe som kan skape prispress og utfordringer for den økonomiske veksten i hovedstadsregionene.

Parallelt vil en kvoteordning svekke bemanningsbransjens evne til å betjene hele det norske arbeidslivet smidig og raskt med relevant kompetanse vil reduseres, til skade for alle bransjer.

Administrasjon og kontroll

Adecco vil videre reise spørsmål om hvordan det er tenkt å føre effektiv kontroll med at kvoteordningen overholdes. Det synes urealistisk at bemanningsbyråene skal føre kontroll med kundenes rett til å kjøpe tjenestene. Selvkontroll blant bedriftene vil på sin side være praktisk utfordrende, og det er sannsynlig at kun de mest seriøse aktørene vil overholde regelverket i praksis.

Fragmentering av verdikjedene

Etter Adeccos oppfatning er det derfor lite sannsynlig at en kvoteordning vil medføre flere faste ansettelser hos entreprenørene. Etter vår erfaring vil økte restriksjoner i stedet føre til at man i enda større grad vil benytte underentreprenører, for å dele opp og sette bort innleie.

Dette kan i sin tur medføre et mer uoversiktlig landskap og bidra til at myndighetenes kontroll over vilkårene i bransjen svekkes, en effekt som være det motsatte av det vi oppfatter som forslagets intensjon. Seriøse aktører vil få vanskeligere konkurransevilkår, mens de useriøse vil få større handlingsrom.



Adecco frykter således at kvoteforslaget, stikk i strid med lovgivers intensjon, vil bidra til en mer fragmentert og uoversiktlig verdikjede, der den reelle evnen til regulering svekkes.

Norges EØS-rettslige forpliktelser – juridiske vurderinger

Det er grunn til å stille spørsmål om kvoteordningen, slik den skisseres, vil være i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Adecco opplever at drøftingene i høringsnotatet avdekker et behov for en grundigere utredning av disse spørsmålene.

Vi vil nedenfor redegjøre kort for noe av det Adecco oppfatter som relevante momenter i denne sammenheng.

Det hersker ikke tvil om at en maksimalkvote på innleie vil utgjøre en vesentlig ny restriksjon på vikarbyråenes virksomhet. En slik restriksjon vil være tillatt hvis den er begrunnet i allmenne hensyn som hensynet til arbeidstakerne, hensynet til arbeidsmiljøet, hensynet til arbeidsmarkedet eller for å forebygge «misbruk», jf. artikkel 4 nr 1 i vikarbyrådirektivet. EØS-rettslige hovedspørsmål når det gjelder lovligheten av en slik restriksjon vil blant annet være om en kvote vil være egnet til å oppnå formålet og om tiltaket vil være uforholdsmessig inngripende for bemanningsbyråene.

Denne vurderingen må skje i lys av formålet med direktivet (artikkel 2) som er å «beskytte vikaransatte og forbedre kvaliteten av vikararbejde». Sentralt her står likebehandlingsprinsippet, samt å

«anerkende vikarbureauer som arbeidsgivere samtidig med at der tages hensyn til behovet for å etablere passende rammer for anvendelsen av vikararbejde med henblik på at bidra til at skape arbeidspladser og til at utvikle fleksible former for arbejde.»

I denne sammenheng er det blant annet viktig å merke seg at direktivets fortale viser til «flexicurity», i betydningen en passende balanse mellom fleksibilitet og sikkerhet på arbeidsmarkedet, og at man kan utnytte de muligheter globaliseringen gir (punkt 9 i fortalen). I tillegg fremheves det at vikararbeidet skal bidra til jobbskaping og til deltakelse og integrasjon på arbeidsmarkedet (punkt 11).

Departementets uttalte hensikt med kvoteforslaget er å legge til rette for at virksomhetene i større grad ansetter arbeidstakere fast. Etter Adeccos oppfatning kan det hevdes at en kvote etter aml. § 14-12 første ledd vil være et uegnet virkemiddel for å oppnå denne hensikten. Som vist ovenfor, vil tiltaket neppe medføre flere faste ansettelser.

Det er videre grunn til å minne om at det allerede finnes en rekke restriksjoner for bemanningsbyråer i det norske lovverket. Utgangspunktet er eksempelvis at innleie bare kan skje når det er grunnlag for midlertidige tilsetninger, jf. aml. § 14-12 første ledd. Gjennom grunnbemanningslæren ligger det dessuten en sikring mot misbruk: I den grad det foreligger et reelt fast behov for arbeidskraft, vil innleie være ulovlig. Dette reduserer klart nytteverdien av en kvote, og reiser ytterligere tvil om hensiktsmessigheten.

Forbudet vil dessuten ramme en innleier med et konkret midlertidig behov som ikke kan nås med fast arbeidskraft, selv om det er vanskelig for virksomheten å få tak i midlertidig ansatte. Kvoteordningen vil



dermed svekke den fleksibiliteten som departement selv uttaler at det ønsker i situasjoner med eksempelvis vikariater og sesongsvingninger.

En kvoteordning er i realiteten et forbud som slår inn umiddelbart når et visst nivå av innleie er nådd, og dette forbudet kommer i tillegg til allerede eksisterende restriksjoner. Med utgangspunkt i Norges EØS-rettslige forpliktelser, kan det således grunnlag hevdes at dette er et alt for sterkt virkemiddel.

Adecco vil videre oppfordre departementet til å foreta en vesentlig mer grundig vurdering av liknende løsninger i andre land. På tross av at slike begrensninger finnes i enkelte EU-land, erfarer Adecco at disse er så annerledes i innretning at de ikke er direkte sammenliknbare med forslaget i høringsnotatet.

5. Oppsummering

Adecco er positiv til tiltak som oppmuntrer til en seriøs bemanningsbransje.

Adecco støtter å innføre en presisering av begrepet fast ansettelse, samt å innføre retten til å ansette midlertidig også i bemanningsbransjen.

Hva gjelder det siste forslaget i høringsnotatet – en foreslått maksimumskvote for bruk av innleie – stiller Adecco seg klart negativ. Tiltaket vil ikke gi den ønskede positive effekt, men vil i stedet svekke norsk konkurranseevne. Det kan dessuten reises tvil om forslaget slik det skisseres vil være i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Oslo, 29.09.2017

Torben Sneve
Konsernsjef Adecco Norge