



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
17/2266

Vår ref.
17/328-12 410.0/AVGA

Dato:
Oslo, 26.09.2017

Høring om endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i og innleie fra bemanningsforetak

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til departementets brev datert den 29. juni 2017 vedrørende høring om endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i og innleie fra bemanningsforetak.

Generelt

LO er enig med departementet i at det har utviklet seg en praksis med økt bruk av ansettelsesformer som ikke gir forutsigbarhet for arbeid og dermed lønnsinntekt. Dette gjelder særlig i bransjer med stort innslag av innleide arbeidstakere og i bransjer der organisasjonsgraden er lav.

Andel unge utenlandske arbeidstakere i bemanningsbransjen er stor. LOs forbund er bekymret for manglende fokus på fagkompetanse, HMS og språkopplæring som ofte er tilfelle når andelen midlertidig tilsatte og innleide er stor.¹ Innen luftfart rapporteres det fra våre forbund om at fremvekst av midlertidige tilsetninger og innleide har økt den siste tiden. I enkelte selskaper baseres bemanningen hovedsakelig på innleid arbeidskraft. Denne utviklingen oppleves bekymringsfull, særlig med hensyn til negativ innvirkning for sikkerheten.

Innen bemanningsbransjen har avtaleformen "fast ansatt uten garantilønn" vært brukt som standardavtale. Avtaleformen er en form for midlertidig ansettelse, som i normaltilfellene ikke oppfyller vilkårene for lovlig midlertidig tilsetting.

¹ Rapporten "Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen, kartlegging av muligheter og utfordringer" viser at fast ansettelse er nøkkelen til å inkludere utenlandske arbeidstakere i arbeidslivet. Rapporten er utarbeidet av Sintef for BNL.

LO er enig med departementet i at det bør innføres en rekke tiltak for å begrense omfang av innleie fra bemanningsforetak. LO er imidlertid ikke overbevist om de foreslåtte endringene vil bidra til å begrense innleie fra bemanningsforetak.

LO ønsker å gi følgende merknader:

Fast ansettelse

LO er enig med departementet i at det er behov for legaldefinisjon av begrepet "fast ansettelse" i arbeidsmiljøloven. LO støtter også lovforslagets formål; å stoppe en utvikling der stadig flere arbeidstakere ikke har forutsigbarhet for arbeid.

Departementets forslag innebærer en viss presisering, men mangler regulering som sikrer forutsigbarhet i flere relasjoner. For det første vil adgangen til å avtale deltidsstilling kombinert med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, føre til at arbeidstaker fortsatt vil oppleve stor usikkerhet med hensyn til arbeidsomfang og månedlig inntekt. Dersom forslaget skal oppfylle formålet om forutsigbarhet om arbeid og inntekt, må forslaget konkretiseres i form av en plikt til å angi ukentlig og månedlig arbeidstid.

Forslaget åpner for at dagens praksis med varierende inntekt og arbeidsomfang kan bli videreført med små endringer. Ved å tilsette arbeidstaker i en relativt lav stillingsandel kombinert med en avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, vil arbeidsgiver fortsatt ha for stor fleksibilitet mht. egne forpliktelser overfor arbeidstaker. Arbeidsgiver vil ved bruk av gjennomsnittsberegning fortsatt kunne skyve risikoen for manglende oppdrag over på arbeidstaker. Dersom arbeidsomfanget blir større enn den avtalte stillingsprosenten, har arbeidsgiver adgang til å pålegge merarbeid. En slik praksis vil gi de virksomhetene som tradisjonelt har benyttet seg av kontraktsformen "fast ansettelse uten garantilønn" og liknende nulltimerskontrakter et konkurransefortrinn overfor virksomheter som benytter den tradisjonelle faste ansettelsesformen. Arbeidsgiver vil således ikke bære risikoen ved manglende oppdrag og denne risikoen skyves over på arbeidstakeren. Kombinasjon av gjennomsnittsberegning og adgangen til å pålegge merarbeid muliggjør lange perioder uten lønn, uten at dette kommer i konflikt med arbeidsavtalen.

Det har i debatten blitt argumentert for at avtaleformen fast deltidsstilling muliggjør at arbeidstaker tar an annen deltidsstilling, i tillegg til stillingen i bemanningsforetaket. Dette er imidlertid ikke i samsvar med forholdene i bransjen. Flere av LOs forbund, særlig Fellesforbundet, melder om at mange av bemanningsforetakene i etterkant av "Clockwork-saken" har satt i gang revisjon av avtalene til sine ansatte. De ansatte tilbys arbeidsavtaler om fast ansettelse med lavt stillingsomfang hvor arbeidstiden skal gjennomsnittsberegnes over en periode på 52 uker. Bemanningsforetakenes motivasjon er å unngå lønnsplikt

mellom oppdragene. Arbeidstaker er kun garantert lønn for det avtalte stillingsomfanget, men er etter avtalen forpliktet til alltid å være tilgjengelig for oppdrag, dvs. at arbeidstaker må tilby 100 % arbeidskraft. Dette fører til en ubalanse i avtaleforholdet hvor arbeidstaker ikke gis anledning til å ta andre deltidsstillinger, dersom det kan komme i konflikt med arbeidsavtalen.

Det er også eksempler på bruk av avtaler som garanterer lønn tilsvarende avtalt stillingsprosent med avregning hver 14. dag. Med avregning hver 14. dag menes at den ansatte i bemanningsforetaket har rett til lønn i henhold til den avtalte stillingsprosent i den enkeltes 14 dagers periode året gjennom. Denne avtaleformen sikrer noe større forutsigbarhet for arbeidstaker. Det må imidlertid antas at denne avtaleformen vil bli erstattet av avtaler med videre rammer for gjennomsnittsberegning, dersom lovforslaget ikke stiller krav om presisering av ukentlig og månedlig arbeidstid.

Avtaleformen med avregning hver 14. dag underbygger også at det er praktisk mulig med bestemt og avgrenset avregningsperiode. LO mener at lovforslagets formål bare kan realiseres dersom det stilles krav til at ukentlig og månedlig arbeidstid skal angis i arbeidsavtalen.

Forslaget uten nærmere presisering vil fortsatt for mange medføre høyst varierende månedslønn og i mange tilfeller ikke bidra til mer forutsigbarhet til størrelsen på månedlig lønn enn arbeidsavtaler om "fast ansatt uten garantilønn". Avlønningsformen blir den samme som under ansettelse på nulltimerskontrakter og stillingsprosenten gir bare en garanti for en minste årslønn.

En konsekvens av at det ikke stilles krav til angivelse av den ukentlige og månedlige arbeidsmengden, vil bli stor økning i andel deltidsstillinger – også innen bransjer der deltidsarbeid sjelden forekommer og der arbeidstaker leies inn i fulltidsstillinger.

LO støtter forslaget om å presisere "fast ansettelse" i arbeidsmiljøloven, men krever at det presiseres at kravet til reell forutsigbarhet innebærer avtale om et bestemt realistisk forventet stillingsomfang, og en arbeidsplan som angir den ukentlige og månedlige arbeidsmengden.

For å synliggjøre at hovedregelen i arbeidsmiljøloven er fast ansettelse bør definisjonen komme i en egen bestemmelse, fremfor å være en del av en bestemmelse som omhandler midlertidig ansettelse.

LO er positiv til at brudd på de nye reglene om fast ansettelse bedømmes på samme måte som brudd på gjeldene bestemmelser om midlertidig ansettelse etter § 14-11.

Midlertidig ansettelse i bemanningsforetak

LO er svært kritisk til forslaget om å gi bemanningsforetak utvidet adgang til å ansette midlertidig. LO kan ikke se at det er dokumentert et behov som tilsier innføring av særregel for bemanningsforetakene. Innføring av nok et unntak fra hovedregelen om fast ansettelse må ha solid forankring i presserende behov. LO advarer sterkt mot å gi bemanningsbransjen særregulering på dette området. LO mener at forslaget vil øke omfanget av innleie.

LO mener forslaget klart er i strid med formålene som omtales i punkt 1 i høringsnotatet. Forslagets virkning er at gjeldende rett vil bli endret for utleie til vikariater ved at det nå foreslås et helt nytt lovgrunnlag for å ansette midlertidig.

I høringsnotatet blir det hevdet at bemanningsforetakene har et spesielt behov for fleksibilitet på grunn av uforutsigbar oppdragsmengde ved utleie til vikariater. Det er flere bransjer, i sær innenfor tjenesteyting, som vil kunne påberope seg det samme behovet og kreve tilsvarende regulering. Det er ingen grunn til at bemanningsforetakene gis en særstilling. Bemanningsbransjen må på lik linje med andre bransjer kunne beregne den forventende arbeidsmengden og ansette ut i fra det.

Arbeidsmiljøloven gir åpning for midlertidig ansettelse der det er et midlertidig behov for arbeidskraften, men bemanningsbransjen selv uttaler at de har et fast behov for arbeidskraft og at hele forretningsideen til bemanningsforetaket er bygget på det. Behovet for midlertidig ansettelse kan tenkes unntaksvis der bemanningsforetaket får bestilling på utleie av en medarbeider til et helt særegent oppdrag som bemanningsforetaket aldri vil få igjen. For eksempel et helt spesielt yrke eller en helt spesiell situasjon som tilsier at for akkurat dette oppdraget har også bemanningsforetaket et midlertidig behov. Bemanningsbransjen uttaler at det ikke er i disse tilfellene bemanningsforetakene har volumet av oppdrag.

LO mener at forslaget vil også undergrave normen om fast og direkte ansettelse i norsk arbeidsliv, og utfordre det organiserte arbeidsliv. I tillegg vil den gi bemanningsforetakene et uberettiget konkurransefortrinn.

Departementet uttaler at forslaget vil til en viss grad sikre fleksibiliteten som avtaleformen "fast ansatt uten garantilønn" fyller. Forslaget vil med andre ord medføre at bemanningsforetakene kan erstatte praksisen med nulltimerskontrakter med gjentatte tidsavgrensede midlertidig tilsetninger for deler av sin arbeidsstokk.

LO frykter dessuten at lovforslaget i praksis vil være lett å omgå. Selv om hjemmelen er begrenset til å omfatte innleie for å dekke innleiers vikarbehov, vil det være nærmest umulig for arbeidstakeren å kontrollere hvilket grunnlag den er ansatt på. Den innleide har ikke innsyn i de konkrete forholdene hos innleier,

har ikke noe kontraktsforhold med denne og har ofte ikke de økonomiske ressursene som kreves for å ivareta egne rettigheter.

LO støtter ikke forslaget om en ny hjemmel om adgang til midlertidig ansettelse i bemanningsforetak.

Kvoter

Det er positivt at departementet, i likhet med LO, ser behovet for å begrense omfanget av innleie fra bemanningsforetak. Departementet ber om tilbakemelding på om å innføre en kvotebegrensning, der andelen innleide ikke skal overskride 10 – 15 prosent, og om en slik kvote kan møte utfordringene på området, samtidig som virksomhetene beholder noe fleksibilitet.

LO støtter ikke forslaget om kvotebegrensninger, fordi det ikke vil oppfylle formålet; å begrense innleiebruken og gjennom dette støtte opp om faste og direkte ansettelser.

Gitt at nivået på innleie ligger langt under 10 – 15 prosent i de fleste områder i dag, kan en slik kvote i verste fall stimulere til mer innleie heller enn å begrense det. Forslaget kan bli oppfattet som en nasjonal norm og at faktisk innleieandel i virksomheten synliggjør et ubenyttet innleieomfang. Dette er en konsekvens av at kvoten foreslås å gjelde på virksomhetsnivå og ikke på arbeidsstedsnivå. I følge departementet ligger omfanget av innleie i byggebransjen i Oslo-området i dag på 14 – 18 prosent.

Det er unison enighet om at innleie innenfor byggebransjen i Oslo-området er for høyt. Dersom departementets tall legges til grunn, vil det relativt sett lavere omfanget av utleie utenfor Oslo-området føre til at innleie på virksomhetsnivå holder seg innenfor makskvoten, og gi rom for ytterligere innleie i Oslo-området uten å komme i konflikt med makskvoten.

Fellesforbundet melder om at innenfor byggebransjen vil det gi liten mening å ta utgangspunkt i virksomhetsnivået, da dette fortsatt vil kunne gi rom for utbredt bruk av innleie på den enkelte byggeplass og i enkelte regioner. Norsk Arbeidsmandsforbund melder om de samme utfordringene innen anleggsbransjen i Oslo-området.

Departementet drøfter ikke hvorvidt en kvotebegrensning kan reguleres i en landsomfattende tariffavtale. En særlig fordel med det vil være at partene kan finne frem til makskvoter som er tilpasset den enkelte bransje. LO ber departementet om å foreta en nærmere vurdering av denne muligheten.

Dersom det likevel innføres kvoter for innleie av arbeidskraft, er det ikke noen grunn til å holde byggebransjen adskilt fra anleggsbransjen. Forholdene innen begge bransjer er bekymringsverdig.

LO mener at det finnes andre tiltak som vil bidra til å begrense innleie fra bemanningsforetak på en mer treffsikker og effektiv måte, noe vi har spilt inn til departementet tidligere i prosessen:

1. Det er påvist viktige samfunnsforhold som begrunner at det nå må innføres forbud mot innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak innen visse bransjer med hjemmel i aml § 14-12 (5). Et slikt forbud, for eksempel innen bygg- og anleggsbransjen, vil være innenfor det handlingsrommet som nasjonalstatene er gitt i vikarbyrådirektivets artikkel 4 nr 1. LO mener at det ikke er tvilsomt at Norge kan innføre et forbud mot innleie i flere bransjer uten at dette kommer i konflikt med vikarbyrådirektivet, jf. artikkel 4 nr 1. LO viser til departementets henvisninger til rettsstilstanden i Tyskland. I tillegg finnes det tilsvarende eksempler i andre EU-land, eksempelvis Belgia. Belgia har den samme reguleringen av innleie som etter aml § 14-12. I tillegg har Belgia forskriftsregulert forbud mot innleie i flere bransjer.² LO mener det ikke finnes noen gode grunner til at Norge ikke skal benytte seg av det handlingsrommet EU kommisjonen har innrømmet nasjonalstatene.

Det hevdes i høringsnotatet at forbud mot innleie innen visse bransjer vil gi for lite fleksibilitet for virksomheter som i perioder kan ha behov for innleid arbeidskraft. LO mener at det er uriktig å trekke en slik konklusjon. Selv om det innføres et forbud mot innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak, vil det fortsatt være mulig å ansette midlertidig.

LO viser videre til at til tross for forbud mot innleie etter aml 14-12 (5), vil virksomhetenes behov for fleksibilitet imøtekommes gjennom innleie mellom produksjonsvirksomheter etter § 14-13. Flere av LOs forbund, særlig EL og IT Forbundet og Fellesforbundet, viser til gode erfaringer med innleie av arbeidskraft mellom produksjonsselskaper. Denne formen for innleie har tradisjonelt hatt stor utbredelse innenfor byggenæringen, så vel som i deler av industrien. Slik innleie finner sted både mellom nasjonale virksomheter, og mellom en nasjonal virksomhet og en utenlandsk virksomhet.

I en Fafo-undersøkelse fra 2010 oppga halvparten av Fellesforbundets tillitsvalgte i byggebransjen at deres bedrift hadde leid inn arbeidskraft fra andre produksjonsbedrifter i løpet av siste 12 måneder.³ Dette indikerer at denne formen for innleie er praktisk og utbredt. Den store forekomsten av innleie fra bemanningsforetak kan imidlertid ha redusert bruken av innleie mellom produksjonsbedrifter, som etter vår vurdering i langt større grad enn innleie fra bemanningsforetak bidrar til å opprettholde rekruttering, kompetanseutvikling, lærlingeplasser og ordinær sysselsetting innenfor byggenæringen. Vedlagt dette

² Isabelle Schömann og Coralie Guedes "Temporary agency work in the European Union", rapport 15, Brussel 2012

³ Eldring, L. m.fl (2011) "Evaluerer av tiltak mot sosial dumping", Fafo-rapport 2011:09

høringssvaret følger noen eksempler på gjeldende avtaler om innleie av arbeidskraft mellom produksjonsvirksomheter.

2. LO har tidligere i prosessen også krevd at innleie fra bemanningsforetak må begrenses ved å løfte avtalenivået etter aml § 14-12 (2) til landsomfattende tariffavtaler. Våre forbund melder om for stort press på lokale tillitsvalgte til å godta avtaler om innleie av arbeidskraft utover hovedregelen. Det meldes også om dannelse av husforeninger, hvis formål i det vesentlige er å inngå tariffavtaler som gir grunnlag for å benytte innleie av arbeidskraft utover hovedregelen. Fagforeningenes kartlegging på byggeplasser i Oslo-området våren 2017 viste dessuten at det kun i få tilfeller faktisk forelå skriftlig avtale om innleie, slik loven krever. Innføringen av en makskvote på innleie vil ikke redusere dette misbruket.

Vår vurdering er at det er partene som har de beste forutsetningene for å avtale gode løsninger for sin bransje. Arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) må derfor endres, slik at avtaler om tidsbegrenset innleie kun kan inngås der det er hjemlet i en landsomfattende overenskomst. Samtidig må denne bestemmelsen styrkes når det gjelder Arbeidstilsynets ansvar med å kontrollere at avtale om innleie med tillitsvalgte er inngått. Arbeidstilsynet må få hjemmel til å håndheve bestemmelsen ved å kunne ilegge kraftige reaksjoner på brudd på bestemmelsen, f.eks. et stort overtredelsesgebyr.

3. Fakta-kartlegginger viser at store arbeidstakergrupper i bemanningsbransjen består av unge mennesker der mange har innvandrerbakgrunn. Høringsnotatet legger opp til at den enkelte arbeidstaker selv må ivareta egne rettigheter gjennom alminnelig domstolskontroll. Disse arbeidstakergruppene har ikke selv verken de økonomiske ressursene eller andre forutsetninger for å gjøre dette. LO mener derfor at det må innføres kollektiv søksmålsrett. Det er bare fagforeninger som har de økonomiske mulighetene til å bekoste ivaretagelse av arbeidstakerens rettigheter. En slik bestemmelse vil også gi en viktig signaleffekt som vil virke preventivt.

4. Konklusjon: LO støtter ikke forslaget om innføring av kvoter og krever at det innføres forbud med hjemmel i aml § 14-12 (5) mot innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak innen visse bransjer – for eksempel innen bygg- og anleggsbransjen.

LO krever endring i aml § 14-12 (2) slik at avtaler om tidsbegrenset innleie kun kan inngås der det er hjemlet i en landsomfattende overenskomst.

LO krever at det innføres kollektiv søksmålsrett.

I prosessen frem mot høringsnotatet ble det avholdt møter mellom departementet og arbeidslivets parter. LO fremmet i den prosessen flere forslag til tiltak som er

egnet til å realisere det formålet departementet nå fremhever; stoppe en negativ utvikling der stadig flere arbeidstakere opplever stor usikkerhet for inntekt og sysselsetting. LO kan ikke se at våre innspill er tatt opp og undergitt en reell behandling.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Trude Tinnlund
(sign.)

Avesta Gåskjønli
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.

Eksempel 1: Avtale om arbeidsleie mellom 11 byggbedrifter i Oslo

AVTALE OM ARBEIDSLEIE MELLØM PRODUKSJONBEDRIFTER I OSLO OMRÅDET (FOB § 1-2.2)

De tillitsvalgte og ledelse er enige om at bedriftene skal ta kontakt med hverandre ved behov for opp eller nedbemanning av fagarbeidere.

Ved eventuell avtale mellom bedriftene er det innleiers lønns- og arbeidsvilkår som gjøres gjeldene.

Det er avtalens intensjon at de innleide inngår i gjeldende akkordavtale eller der hvor det er hensiktsmessig at det avtales egen akkord for innleide arbeidstakere/lag. Dette må avklares med berørte baser i forkant.

Det er videre enighet om å ha et ekstra fokus på lærlinger og tett samarbeid mellom bedriftene, slik at man sikrer god og variert opplæring av disse.

Avtalen er basert på tillit og det skal ikke forekomme aktiv rekruttering av hverandres ansatte når man har avtale om utleie.

Eksempel 2: Avtale om arbeidsleie mellom 11 byggbedrifter i Trondheim

Avtale om arbeidsleie mellom produksjonsbedrifter i Trondheimsområdet (FOB § 1-2/bilag 14 pkt. 1.5)

I henhold til FOB § 1-2. og bilag 14 pkt. 1.5 er ledelse og tillitsvalgte enige om å takle ulike bemanningsbehov gjennom inn- og utleie mellom bedriftene.

Det er enighet om at bedriftene forplikter seg til å ta kontakt med hverandre ved bemanningsbehov.

Det er avtalens intensjon at de innleide inngår i gjeldende akkordavtale eller der hvor det er hensiktsmessig at det avtales egen akkord for innleide arbeidstakere/lag. Dette må avklares med berørte baser i forkant.

Der hvor innleiebedriften har etablert en lønnsavtale i.h.t. FOB Bilag 13 eller §4 inngår de innleide arbeidstakere i gjeldende avtale.

Påslagsfaktor skal være 1.8.

Lærlingene faktureres etter sin lærlingesats.

Utleid mannskap stiller med håndverktøy. Elverktøy/lagscontainere avtales fra innleie til innleie.

Hvor pendling med overnatting er påkrevet skal det avtales særskilt, for det enkelte anlegget, hvordan kostnader skal belastes/fordeles mellom utleier og innleier.

Innleier plikter å varsle utleier om resultatet av akkordoppgjør.

Ved bruk av denne avtalen faller kravet om innleieprotokoll bort.

Oppsigelsestiden skal være på 14 dager, hvis ikke noe annet er avtalt.

Avtalen følger tariffperioden i FOB. Avtalen evalueres årlig.

Eksempel 3: Avtale om arbeidsleie mellom 8 byggbedrifter i Agder

AVTALE OM ARBEIDSLEIE MELLOM PRODUKSJONSBEDRIFTER I AGDER

(FOB bilag 14, punkt 1.5)

Ledelse og tillitsvalgte er enige om at bedriftene skal ta kontakt med hverandre ved over- eller underkapasitet av håndverkere.

Ved avtale mellom bedriftene er det utleiers lønns- og avtalevilkår som gjøres gjeldende. Det er avtalens intensjon at de innleide inngår i gjeldende akkordavtale/prosjektbonus eller, der hvor det er hensiktsmessig, at det avtales egen akkord for innleide arbeidstakere/lag.

Hvor pendling med overnatting er påkrevet, skal det avtales særskilt for det enkelte prosjekt hvordan kostnader skal belastes/fordeles mellom ut- og innleier.

Utleide skal beherske skandinavisk og ha evne til å arbeide selvstendig og innfri avtalt arbeidsoppdrag.

Påslagsfaktor skal være 1,6, og gjensidig oppsigelsestid 14 dager.

Det er videre enighet om å ha et ekstra fokus på lærlinger, slik at man sikrer god og variert opplæring av disse.

Avtalen er basert på tillit og det skal ikke forekomme aktiv rekruttering av hverandres ansatte når man har avtale om utleie.

Avtalen innebærer ingen bindingstid. De tilsluttede parter står fritt til når som helst å tre ut av avtalen uten nærmere oppsigelsestid. Dette gjøres ved å varsle de andre partene skriftlig.

Denne avtalen evalueres i løpet av 2018.