



NORGES KOMMUNISTISKE PARTI, ØSTFOLD DISTRIKT

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Fredrikstad 16.04.22

Høring om endringer arbeidsmiljøloven mm - Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

NKP i Østfold viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat datert 19.1.2022 med høringsfrist 19.04.2022, og gir med dette sitt høringssvar.

Historikk

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) vedtok så tidlig som i oktober 1919 med ILO-konvensjon nr. 2 artikkel 2 at «Ethvert Medlem som ratifiserer denne konvensjon, skal istandbringe en ordning med vederlagsfrie, offentlige arbeidskontorer under tilsyn av en central myndighet. Der skal tilsettes nevnder med representanter av arbeidsgivere og arbeidere til å gi råd om alt som vedkommer disse kontorers virksomhet.» Konvensjonen trådte i kraft i 1921.

ILO vedtok 1. juli 1948 ILO-konvensjon nr. 96 om forbud mot utleie av arbeidskraft. Dette ble fulgt opp i Norge i 1971. I april 1983 ble det innført dispensasjon for utleieforbudet for kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning og lagerarbeid i tilknytning til varehandelen. Dessuten kunne både Arbeidsdirektoratet og Fylkesarbeidskontorene gi dispensasjon. Stortinget stemte i mai 1988 nei til å gi Manpower dispensasjon til å drive utleie av ufaglært arbeidskraft. ILO vedtok 19. juni 1997 ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling. Bondevik-regjeringen oppnevnte i 1998 det såkalte Blaaid-utvalget. LO var representert i utvalget med LO-sekretær Liv Undheim. Mandatet til utvalget var å drøfte alternative former for å regulere utleie og innleie av arbeidskraft og former for å regulere arbeidsformidling. I september samme år avga utvalget sin utredning. Det var et enstemmig utvalg som gikk inn for å tillate utleie av arbeidskraft og privat arbeidsformidling. LO tok dissens knyttet til arbeidsforholdene for den offentlige arbeidsformidlingen.

Kun to dager etter at utvalget avga sin utredning, advarte Fellesforbundet i Oslo mot det kriminelle utleiemarkedet. Flere LO-forbund tok raskt avstand fra Blaaid-utvalgets innstilling. Også i LO-sekretariatet var det uenighet. I desember ble det gjennomført en politisk streik mot anbefalingene til utvalget. LOs høringssvar i januar 1999 konkluderte med å si nei til privat arbeidsformidling, men sa ja til utleie av arbeidskraft. Bondevik-regjeringen

la fram Ot.prp. nr. 70 (1998-99) hvor regjeringen foreslo å oppheve forbudet mot arbeidsutleie. I proposisjonen ble det også vist til konklusjonen fra advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech om at det foreligger konflikt mellom EUs konkurranseregler og det norske regelverket om arbeidsformidling.

I Odelstingets møte 17.12.1999 var det kun Karin Andersen (SV) som argumenterte mot privat arbeidsformidling. Inga Kvalbukt (Sp) sin argumentasjon kan ses som dekkende for stortingsrepresentantene som sto for motsatt syn. Hun sa at

Dagens regelverk, som har et forbud mot privat arbeidsformidling, er lite tilpasset dagens og framtidens behov for mer fleksibel arbeidskraft. Departementet tilrår derfor at privat formidling av arbeidskraft blir tillatt, og dette støttes av komiteens flertall – Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet. Privat arbeidsformidling vil være et positivt supplement til arbeidsmarkedsetaten. Samtidig er et annet flertall – Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og SV – opptatt av at vi fortsatt skal ha en landsdekkende offentlig arbeidsformidling. Dette vil ikke minst være viktig for distriktene.

Regjeringen fikk tilslutning for sitt lovforslag, og 1. juli 2000 trådte reformen i kraft. Loven må uansett ses på som en tilpasning til EUs indre marked som Norge ble en del av da EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.1994.

I 2012 sto striden om EUs vikarbyrådirektiv. Direktivet hadde to hovedmål, anerkjenne bemanningsbyråer som arbeidsgiver og sørge for likbehandling av utleid arbeidskraft fra bemanningsbransjen med de ansatte i innleiebedriften. Likebehandlingen skal skje mht. arbeidstid, overtid, pauser og hvileperioder, ferie, fridager, lønn og utgiftsdekning. Det er bemanningsforetaket som skal sørge for at de utleide får den likebehandling de har krav på. Regelverk om innleie finner vi hovedsakelig i arbeidsmiljøloven. Det skilles mellom to typer, innleie fra bemanningsforetak og innleie mellom produksjonsbedrifter. Sistnevnte er ikke omfattet av vikarbyrådirektivet.

LO gikk inn for at Stortinget skulle legge ned veto mot direktivet. Regjeringspartiene Sp og SV stemte mot implementering av direktivet, mens det tredje regjeringspartiet, Arbeiderpartiet, gikk sammen med høyrepartiene og fikk flertall for å implementere det omstridte direktivet i norsk lov. Sommeren 2012 hadde Arbeidstilsynet registret 1523 bemanningsforetak i Norge. På nyåret i 2017 var tallet økt til 2000.

Omfanget av inn- og utleie og konsekvenser

LOs 34. ordinære kongress i mai 2017 vedtok Tariffpolitisk uttalelse. Her heter det om bemanningsbransjen at

Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak er i enkelte bransjer i ferd med å utkonkurrere faste ansettelser, satsing på opplæring og lærlinger. Organisasjonsgraden svekkes og derved tariffavtalenes betydning. Innleide har også et mer belastende arbeidsmiljø med økt risiko for skader og ulykker. Spesielt er bygge- og anleggsbransjen utsatt og en stor del av den innleide arbeidskraften

består av uorganiserte utenlandske arbeidstakere. Også i samfunnskritisk infrastruktur, som i luftfarten, truer atypiske ansettelsesforhold sikkerheten.

Fafo-notat 2021:17, Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv, tar for seg av inn- og utleie i fire bransjer. Det er kontoryrker bredt definert som de yrkene som var del av det generelle unntaket før 2000, for helseyrker og for bygg- og anleggsbransjen. Dessuten diskuterer Fafo omfanget av innleie innen industrien, men her viser datakildene ifølge Fafo ganske ulike tall.

Undersøkelsen viser at det ikke har vært noen vekst i utleie innen kontoryrker, det vil si den delen av den tradisjonelle bemanningsbransjen som dominerte før 2000. For helseyrker, som vokste fram som et satsningsområde for bemanningsbransjen etter dereguleringen i 2000, viser de ulike statistikkildene ingen vekst det siste tiåret. For sykepleiere, som er den største yrkesgruppen av utleide, har det vært en nedgang, og i dag arbeider om lag én prosent av sykepleierne i bemanningsbransjen. For leger, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og helsefagarbeidere er tallet lavere, om lag 0,5 prosent.

Fafo skriver i rapporten at

Innen bygg og anlegg er omfanget av innleie betydelig, og denne delen av bemanningsbransjen vokser fram til 2018. Våre anslag tilsier at utleide arbeidstakere sto for 7–8 prosent av årsverkene i denne bransjen i 2018, med en liten nedgang i 2019 og en markant nedgang i 2020. Hvis vi antar at mange av de som leies inn er i arbeideryrker (håndverkere eller ufaglærte), blir andelen høyere, og innleieandelen ligger på 9–10 prosent i 2018. En annen datakilde, innrapporterte utgifter til vikarer fra foretak i bygg og anlegg, viser betydelig variasjon innen bransjen. Foretak innen oppføring av bygninger bruker mest innleid arbeidskraft.

Den markante nedgangen i 2020 må sannsynligvis tilskrives pandemien.

Fafo har også sett på er utleie til industri og produksjon. Siden store deler av utleie til disse bransjene skjer fra selskaper som ikke er del av den tradisjonelle bemanningsbransjen, fanges derfor ikke alt opp. Ifølge Fafo er vikarbruken høy innen skipsbygging og innen tjenester i tilknytning til olje- og gassutvinning. Det vises også til øvrige bransjer i notatet. Her heter det at næringsmiddelindustrien skiller seg ut ved å bruke en god del innleid arbeidskraft.

Forskningsstiftelsen kom fram til at «arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak utgjør om lag 1,7 – 1,9 prosent av årsverk og lønnstakerne per 2019».

Som nevnt over så er omfanget av innleie fra bemanningsforetak i bygg- og anleggssektoren høyt. Omfanget er mye høyere i Oslo-regionen enn det som Fafo har kommet fram til på landsbasis. Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus, Heismontørenes Fagforening (El og IT Forbundet), Rørleggernes Fagforening avdeling 605, Tømrer og Byggfagforeningen avdeling 601 og Oslo Bygningsarbeiderforening avdeling 603 (Fellesforbundet) sto bak rapporten om «Egenbemanning, underentreprise og innleie i byggenæring i Oslo og Akershus» høsten 2019. Rapporten ble skrevet av Ellen Engelstad. Et sammendrag av denne rapporten viste følgende:

- Innleie på byggeplassene i Oslo-regionen er på 35 prosent. Dette er en liten nedgang fra 2017, da tallet var 38 prosent, men fortsatt en fordobling fra 2015, da taller var 17 prosent.
- 80 prosent av all innleie skjer fra bemanningsforetak.
- Av all innleie fra bemanningsforetak vi har registrert, er 80 prosent ulovlig.
- Bemanningsbransjens omsetting økte med 52,2 prosent fra 2016 til 2018. I rene tall fra 5 470 millioner kroner i 2016 til 8 328 millioner kroner i 2018.
- Antall ansatte i bemanningsforetak har nesten doblet seg på to år, fra 13 933 i 2017 til 22 182 ansatte i dag.
- Antall lønnstakere på korttidsopphold i Norge har også økt drastisk i byggebransjen.
- Tross innstramminger i arbeidsmiljøloven som gjelder fra 1.1.2019, har vi registrert lite endring i bruk av innleie, og i ulovlig innleie.
- Byggeprosjekter under Oslomodellen tar ikke hensyn til den nye loven av i år, som sier at kun bedrifter som har tariffavtale med LO kan drive med innleie.
- Konsekvensen av bemanningsbransjens vekst til fordel for hele og faste stillinger vil kunne være forverrede arbeidsvilkår i bransjen, mindre rekruttering til yrkesfag, samt lavere produktivitet og kvalitet.

I høringsnotatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet vises det til at

Det har vært en betydelig vekst i bruken av innleie fra bemanningsforetak de siste tiårene, særlig økte omfanget etter EUs østutvidelse fra 2004. Veksten er i hovedsak blitt drevet av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. I 2004 hadde om lag 18 prosent av lønnstakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn. Andelen vokste raskt, og utgjorde 55 prosent i 2017, de fleste kom fra de nye EU/EØS-landene. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) registerbaserte sysselsettingsstatistikk var det i overkant av 38 000 sysselsatte innen næringen arbeidskrafttjenester i 2020.

Ifølge notatet bekrefter tall fra SSB at innleie til bygg- og anleggsnæringen er spesielt høyt, og ligger på i overkant av 8 prosent av timeverkene, noe som anslås til 18 000 årsverk. Dette samsvarer med de tallene Fafo kom fram til i sin rapport.

Det pekes i notatet på fallende produktivitet i bransjen, og det vises til at det

Ifølge SSB falt produktiviteten i bygg og anlegg med 10 prosent i perioden 2000-2016. I samme periode økte produktiviteten i privat sektor samlet med 30 prosent. Ifølge SSB kan det være flere årsaker til dette, blant annet at den økende arbeidsinnvandringen ga næringen god tilgang på arbeidskraft med relativt lavt lønnsnivå og kanskje også lavere produktivitet på grunn av språkproblemer og begrenset kunnskap om norske byggemetoder. Også Produktivitetskommisjonen behandlet årsaker til fallende produktivitet i byggenæringen i sin første rapport

(NOU 2015: 1). De pekte på sterk kostnadsvekst ved å bygge, blant annet som følge av strengere planmessige og tekniske reguleringer. I tillegg pekte kommisjonen på at næringen har hatt en utvikling med mer ufaglært arbeidskraft og utfordringer med svart arbeid, brudd på lønns- og arbeidsbetingelser og annen kriminalitet, og at manglende kvalifikasjoner kunne gjøre det mer krevende å sikre kvaliteten på byggeprosjektene.

I notatet heter det at

Departementet viser til at innleie har flere negative konsekvenser. Ifølge undersøkelser opplever innleide lavere jobbtilfredshet, færre er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner og gjennomsnittlig timelønn er lavere. Innleie bærer preg av kortvarige arbeidsforhold med usikkert inntektsgrunnlag, og det kan være vanskelig å bygge gode relasjoner. Flerpartsforhold, slik som innleie og entreprise, kan føre til flere ulykker og dårligere helse og arbeidsmiljø. Utenlandske arbeidstakere, særlig innenfor bygge- og anleggsnæringen, er særlig risikoutsatt for skader og ulykker.

Departementet viser til flere negative følger av innleie fra bemanningsbransjen.

Stor grad av innleie kan også ha negativ effekt på lønnsutviklingen i næringen. Den sterke økningen i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa medførte redusert lønnsutvikling i byggenæringen. Bjørnstad mfl. (2015) estimerte konsekvensen for bygg og anlegg til å være nesten 19 prosent i perioden 2004-2014. Allmenngjøringen bidro til å dempe virkningene, men klarte ikke å kompensere for hele effekten av arbeidsinnvandringen. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har nylig gjennomført en evaluering og fant at allmenngjøring har bidratt til at andelen lavtlønnede blir redusert, dette gjelder i byggenæringen og generelt for alle næringene hvor allmenngjøring er gjort gjeldende. En annen side ved virkningene av innleie på arbeidsmiljø og arbeidsforhold gjelder konsekvensene for de fast ansatte i virksomheten hvor innleien skjer. Internasjonale studier tyder på at dette kan gi økt konfliktnivå i virksomheten, for eksempel ved at personer som utfører samme arbeid har ulik lønn (Olsen, 2016). Ingelsrud mfl. (2020) peker på at bruken av innleie også påvirker partsrelasjonene i virksomheten i og med at de innleide i hovedsak ikke er organisert. Dette kan innebære svekkelse av muligheter for å etablere tariffavtaler eller svekket betydning av de etablerte organisasjonene på arbeidsplassen.

Anbefalinger

NKP i Østfold viser til den historiske utviklingen som vi har beskrevet innledningsvis. Den dokumenterer hvordan synet på privat arbeidsformidling har endret seg. Vi viser til den omfattende dokumentasjonen, som det er redegjort for over, som beskriver bemanningsbransjens negative konsekvenser for arbeidsfolk. Departementet viser i notatet til «at det ikke bare er innen byggebransjen innleie fortrenger faste ansettelser. Også flere

andre bransjer baserer deler av bemanningsbehovet på innleie fra bemanningsforetak.» Ut fra dette, og departementets redegjørelse, er Østfold NKPs primære syn at bemanningsbransjen må forbys. Det er likevel et skritt i riktig retning når departementet foreslår forbud mot inn- og utleie fra bemanningsforetak geografisk avgrenset til Oslo, Viken og tidligere Vestfold for bygningsarbeid på byggeplasser.

Østfold NKP legger til grunn at departementets forslag om geografisk avgrensing blir vedtatt og at forbudet mot inn- og utleie vil gjelde bygningsarbeid innenfor dette området. Med dette som grunnlag støtter Østfold NKP alle forslag som kan begrense bemanningsbransjens virksomhet. Vi støtter også alle forslag som kan bidra til å styrke rettighetene til de utleide.

Her nevner vi:

- Forslaget om at tilsynsmyndighetene kan føre tilsyn med at forbudet bli overholdt. Dermed er det også viktig å styrke tilsynsmyndighetens mulighet for å kunne gjøre dette, noe som betinger styrking av økonomien og flere ansatte
- Forslaget om en generell innstramming av bemanningsbransjen
- Forslaget om en klarere grenseoppgang mellom innleie og entrepriser
- Forslaget om at dersom arbeidstaker blir innleid for å utføre bygningsarbeid på byggeplasser innenfor det geografiske området for forbudet, vil arbeidstaker kunne kreve fast ansettelse hos innleier samt erstatning.

Som nevnt innledningsvis allierte Arbeiderpartiet seg med høyrepartiene på Stortinget slik at det ble flertall for å implementere EUs vikarbyrådirektiv i norsk lov. I henhold til artikkel 4 i direktivet heter det at «Forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid skal begrunnes bare med allmenne hensyn, særlig vern av vikarer, krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen eller behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk.»

Østfold NKP peker på at enhver EU forordning eller EU direktiv som Norge har implementert skal ha forrang foran enhver norsk lov som måtte komme i motstrid med EUs lover. Vi er likevel av den oppfatning at vikarbyrådirektivet ikke skal være styrende for hvordan Norge skal innrette sitt arbeidsliv.

Med hilsen

Terje Bjørlo /s/

Fylkessekretær i Østfold NKP