



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 22/00188-2
Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Cecilie R. Sæther
Deres referanse:
Dato: 13.04.2022

Høringssvar KS – Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 19.01.22 med forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak med høringsfrist 19.04.22.

2. KS Hovedstyrets vedtak

KS behandlet departementets høringsnotat i hovedstyret 5. april 2022. KS støtter opp om Regjeringens arbeid for mer seriøsitet i arbeidslivet med følgende presiseringer:

1. Kommunal sektor må ha mulighet for å rekruttere personell via bemanningsforetak for å sikre kvalifisert arbeidskraft til midlertidig arbeid f.eks. under pandemi og flyktningkrise.
2. Innleid arbeidskraft bør ikke ha sterkere rett til fast ansettelse enn midlertidig ansatte som er direkte ansatt hos arbeidsgiver.
3. KS vil uttrykke bekymring for de forstyrrelsene et geografisk forbud mot innleie i byggebransjen kan få for arbeidsmarkedet og for mulighetene både kommuner, bedrifter og privatpersoner har til å få gjennomført nødvendige byggearbeider både med tanke på tid og kostnader.

3. Generelle innstramninger i innleie fra bemanningsforetak

Uklarhet knyttet til forståelsen av arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav a og misbruk av bestemmelsen, må løses på andre måter enn gjennom en generell innstramning som også rammer det seriøse arbeidslivet.

Den klare hovedregel i kommunal sektor er ansettelser i ordinære stillinger, omfanget av innleie er lavt. Kommunal sektor har likevel et saklig og legitimt behov for å benytte innleie i flere tilfeller når *arbeidet er av midlertidig karakter*, fremfor at arbeidsgiver selv ansetter fast eller midlertidig. KS har ved en forespørsel til storbynettverket fått bekreftet at de fleste av storbyene benytter innleie etter dette alternativet.

Departementets forslag vil særlig være problematisk for kommunal sektor når det er behov for å øke bemanningen raskt for å dekke et midlertidig behov eller der omfanget av behovet er uavklart. Typisk vil dette gjelde under pandemier, naturkatastrofer og flyktningkriser der situasjonen er uoversiktlig mht.

bemanningsbehovet og varigheten. Ved innleie slipper arbeidsgiver å bruke tid på ansetteselsprosesser og det muliggjør en raskere oppbemanning i slike situasjoner. Dette er særlig aktuelt for kommunal sektor som pga. kvalifikasjonsprinsippet har strengere og mer tidkrevende krav til ansettelsesprosesser enn privat sektor. I tillegg kan bruk av bemanningsforetak være avgjørende for å få tilgang til et tilstrekkelig stort arbeidsmarked med riktig kompetanse. I de tilfeller det er nødvendig å ta inn utenlandsk arbeidskraft for å få dekket behovet, vil bemanningsforetaket ha særskilt kompetanse på denne form for rekruttering. Dette er prosesser som vil kunne være krevende for den enkelte arbeidsgiver å håndtere på egen hånd.

Adgangen til å inngå avtale med tillitsvalgte om innleie etter § 14-12 (2), kan være tidkrevende og innebærer usikkerhet mht. om det oppnås enighet om en avtale og innholdet i denne. I ovennevnte situasjoner der situasjonen kan være uoversiktlig og det er behov for rask oppbemanning, vil det være svært uheldig om arbeidsgiver må bruke tid på å forsøke å få etablert avtaler med tillitsvalgte. Typisk vil behovet i slike situasjoner også gjelde ulike arbeidstakerkategorier som etter § 14-12 (2) nødvendiggjør flere avtaler med ulike tillitsvalgte.

Uklarheter mht. hvilke tilfeller som omfattes av lovens ordlyd *når arbeidet er av midlertidig karakter* og enklere håndheving av reglene, kan ikke begrunne departementets forslag om å fjerne muligheten for innleie i disse tilfellene. Bestemmelsen vil fortsatt gjelde for adgangen til midlertidig ansettelse. Eventuell misbruk og uklarhet om forståelsen av bestemmelsen, må løses ved veiledning og informasjon om de begrensinger som bestemmelsen oppstiller.

Et stort og/eller ekstraordinært bemanningsbehov blant annet i ovennevnte situasjoner, kan ikke løses ved bruk av overtidarbeid, avtale om unntak fra arbeidstidsreglene og ved gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, slik departementet peker på som alternative muligheter. Det midlertidige behovet kan ha en varighet utover det som omfattes av vilkårene for overtid. Departementets alternative forslag, er heller ingen løsning når det er behov for flere personer på samme tid. I tillegg ønsker KS å peke på at utleie gjennom bemanningsbyråer kan være en inngangsbillett i arbeidslivet. Økt bruk av overtid vil redusere denne muligheten samtidig som det vil medføre større slitasje på den enkelte.

KS mener alternative tiltak til et forbud mot innleie *når arbeidet er av midlertidig karakter*, vil være veiledning om regelverket og økt tilsyn i de bransjer myndighetene mener det forekommer misbruk av innleiebestemmelsene.

4. Grensen innleie og entreprise

KS ser ikke at departementets forslag om å lovfeste vurderingsmomenter som foreligger ved innleie, innebærer at grensedragningen mellom innleie og entreprise blir lettere og mer tilgjengelig for brukerne av loven. KS mener forslaget ikke vil føre til en klarere avgrensing av om det foreligger et innleieforhold eller entreprise, men kan reise ytterligere tolkningsspørsmål.

Den foreslåtte bestemmelsen gir begrenset veiledning mht. vektingen av forslagets første setning og hva som er andre relevante forhold i andre punktum. Heller ikke momentene i andre setning gir veiledning mht. vekt og relevans eller hva som kan være andre relevante forhold som ikke er listet opp. Det fremgår av høringsnotatet at departementet mener dette vil variere avhengig av hvordan oppdragsforholdet er organisert. Departementet mener de øvrige momentene i andre setning vil være av betydning dersom det etter en vurdering av de to momentene i første setning, fortsatt er usikkert om det foreligger innleie. KS er av den oppfatning at dette ikke direkte kan utledes av den foreslåtte ordlyden og at brukerne av loven uansett må innhente ytterligere veiledning gjennom forarbeider og rettspraksis. Det vil uansett bli opp til domstolen i den enkelte sak å foreta den konkrete helhetsvurdering. Forslaget om å lovfeste vurderingsmomenter vil da kunne skape usikkerhet og nye tolkningsspørsmål.

Departementet ser ikke bort fra at flere tilfeller vil kategoriseres som innleieforhold med forslaget om å lovfeste vurderingsmomenter. Det er også vist til at de foreslåtte innstramninger i adgangen til innleie kan medføre økt bruk av entrepriser der formålet er å organisere seg bort fra forpliktelser og arbeidsgiveransvar. KS mener eventuelt fremtidig tilpasning hos enkelte aktører ikke gir tilstrekkelig grunnlag for en lovfesting av vurderingsmomenter som samtidig kan innebære en innstramning av dagens adgang til å inngå entreprisekontrakter. Som departementet selv peker på kan det å organisere arbeidet i entrepriser være en nødvendig og legitim måte å organisere virksomheten på. KS savner på denne bakgrunn en vurdering av alternative tiltak for å redusere en eventuell fremtidig tilpasning av en redusert adgang til innleie. KS mener også det ville være naturlig at en slik vurdering skjer på et senere tidspunkt der man har innhentet erfaring med konsekvensene av en eventuell innstramning i adgangen til innleie.

5. Rett til fast ansettelse etter en viss tid

KS er enig med departementet om at det er dårlig sammenheng og synes lite begrunnet at tre- /fireårsregelen ikke skal gjelde der innleie er hjemlet i avtale med tillitsvalgte etter § 14-12 andre ledd. Bakgrunnen for dagens bestemmelse synes å være parallellitet med adgangen til midlertidig ansettelse og at tre-/fireårsregelen ikke gjelder der det er inngått tariffavtale om midlertidig ansettelse etter § 14-9 (4). KS ser ikke at det er tilstrekkelig sammenfall mellom § 14-9 (4) og § 14-12 (2) som tilsier at tre- /fireårsregelen ikke skal gjelde i sistnevnte tilfelle. KS støtter derfor dette forslaget.

KS støtter derimot ikke forslaget om rett til fast ansettelse hos innleier etter to år som innleid. Vi ser ikke at begrunnelsen for forslaget berettiger at det skal være ulike regler avhengig av om vikarbehovet dekkes av innleide eller midlertidige ansatte. I kommunal sektor vil arbeidsgiver i flere tilfeller være helt avhengig av innleie, for å sikre en tilstrekkelig bemanning for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren. Dette gjelder både innleie begrunnet i arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav a og b. Det vil gi uheldig og tilfeldige resultater dersom innleide som også har et arbeidsforhold og rettigheter hos utleier, på et tidligere tidspunkt enn kommunens midlertidige ansatte, skal få rett til fast ansettelse.

6. Krav til bemanningsforetak

KS støtter forslaget om en godkjenningsordning for bemanningsforetak. Det er allerede i dag en registreringsordning. Forslaget innebærer at innleier må undersøke om bemanningsforetaket er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling. Dette kan ikke sies å være særlig byrdefullt.

7. Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området

Selv om våre medlemmer verken omfatter bemanningsbransjen eller byggebransjen, har både kommunene og de kommunalt eide bedriftene jevnlig behov for å få utført byggeprosjekter – og vil dermed kunne rammes indirekte av et slikt forbud.

KS vil uttrykke bekymring for de forstyrrelsene et geografisk forbud mot innleie i byggebransjen kan få for arbeidsmarkedet og for mulighetene både kommuner, bedrifter og privatpersoner har til å få gjennomført nødvendige byggearbeider både med tanke på tid og kostnader.

KS mener forslaget også kan ha mulige EØS-rettslige konsekvenser.

I sak C-324/14 ble det uttalt at retten til å støtte seg på andre aktørers kapasitet kun kan begrenses i "exceptional circumstances". I sak C-63/18 *Vitali* fant også EU-domstolen at en generell bestemmelse i italiensk lovgivning som fastslo at maksimalt 30 % av kontraktsarbeidene kunne utføres gjennom underentreprise, var ulovlig. Departementet må vurdere om dette også vil sette begrensninger mht. å innta et totalforbud mot bruk av innleie i bemanningsforetak i disse områdene.

Som departementet selv påpeker i høringsnotatet kan en geografisk begrensning føre til tilpasninger i markedet ved at utfordringene med bruken av innleie vil flyttes til andre geografiske områder.

8. Andre forslag

8.1 Oppheving av unødvendig bestemmelse

KS støtter forslaget om å oppheve § 14-12 (1) andre punktum.

8.2 Partsamarbeid og etterlevelse

KS stiller seg i utgangspunktet positiv til partsamarbeid, men er usikker på hvordan dette på en hensiktsmessig måte kan innrettes inn mot bemanningsbransjen. Som departementet selv peker på, kan bemanningsbransjen vanskelig sies å utgjøre én bransje med felles sett av utfordringer.

En slik samarbeidsarena burde uansett vært etablert før det foreslås omfattende endringer og innstramninger i regelverket som rammer generelt.

Vi har registrert at det allerede har kommet tre høringer fra arbeids- og inkluderingsdepartementet med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven om å styrke retten til heltid, å innføre et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeider på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold, samt å gjeninnføre kollektiv søksmålsrett for fagforeninger. KS sender separate høringssvar på disse forslagene. Dog vil vi bemerke viktigheten av å se disse forslagene i sammenheng. I den forbindelse vil vi foreslå at det opprettes en arbeidsgruppe eller et lovutvalg, som ser på endringene samlet for å sikre et helhetlig arbeid, herunder sikre at forslagene samlet fremstår som forholdsmessige og treffsikre.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Økt bruk av egne ansatte for å løse et midlertidig bemanningsbehov, vil medføre høyere kostnader dersom dette nødvendiggjør bruk av overtid.

Forslagene innebærer mindre fleksibilitet for innleier. Ansettelsesprosesser i kommunal sektor vil være tidkrevende, ikke minst i situasjoner der det er behov for mange ansatte på samme tid. I mange tilfeller vil ikke kommunen selv være i stand til å skaffe tilstrekkelig bemanning og et begrenset arbeidsmarked kan medføre at man ikke får den kompetansen som er nødvendig for å levere de lovpålagte oppgaver.

Begrensninger i bruken av innleie fra bemanningsbyrå kan gå utover leverandørenes leveringsevne, samt føre til dyrere bygge- og anleggskontrakter for kommunene.

KS mener de samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslagene ikke er tilstrekkelig utredet. Vi viser til høringsuttalelse fra Regelrådet og som vi støtter:

«Høringsnotatet beskriver flere mulige store samfunnsøkonomiske effekter av forslagene og Regelrådet mener derfor at det burde vært utført en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse i denne saken.

Departementet har i høringsnotatet ikke drøftet alternative virkemidler for å nå målet med reguleringen. Et forbud er et veldig sterkt virkemiddel. Regelrådet mener derfor at det er naturlig å utrede også andre alternativer for å se om målene kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Positive og negative konsekvenser er drøftet i høringsnotatet, men departementet har ikke vurdert virkningene samlet. Siden tiltakene har en rekke negative konsekvenser for næringslivet,

og kan bidra til å redusere samlet aktivitetsnivå og etterspørsel etter arbeidskraft, stiller Regelrådet spørsmål ved om enkelte av forslagene kan virke mot sin hensikt. En fullstendig samfunnsøkonomisk analyse ville gitt et bedre bilde av de samlede virkningene av tiltakene og dermed et bedre beslutningsgrunnlag.»

Målsetningen om økt seriøsitet i arbeidslivet tilsier at det settes inn treffsikre tiltak når utviklingen i enkeltbransjer viser behov for justeringer. Den administrative byrden som påføres virksomhetene ved innføring av nye ordninger må kunne forsvares ved nytten samfunnet oppnår ved ordningen.

Tiltak bør derfor målrettes mot de bransjene der utfordringen finnes. Innføring av nye generelle plikter for alle bedrifter og virksomheter uten at det er begrunnet i et reelt problem må unngås.

Vi vil fraråde at innstramningene innføres generelt også for de delene av arbeidslivet der bruken av innleie ikke er et problem.



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene