

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vår dato: 18.04.2022
Deres dato: 19.01.2022
Vår referanse: Vår ref
Deres referanse: Deres ref

Høringssvar til forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. – Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

NHO Service og Handel viser til departementets høringsbrev 19. januar 2022. Vi slutter oss til NHOs høringssvar, og ønsker å supplere dette og utdype våre synspunkter.

NHO Service og Handel er den tradisjonelle bemanningsbransjens arbeidsgiverorganisasjon. Våre medlemsbedrifter står for ca. 80 prosent av omsetningen i markedet. Dette er 250 virksomheter med 25.000 årsverk og 20 mrd. kroner i omsetning i 2021.

Ut over dette har vi bransjer og medlemmer som benytter seg av innleie fra bemanningsforetak. Bransjer dette er relevant for er varehandel, lager og logistikk, samt innenfor helse, vakt og sikkerhet.

Innledende bemerkninger:

NHO Service og Handel er sterkt kritisk til forslagene i høringsbrevet. Rent generelt bærer forslagene preg av en villet symbolpolitikk heller enn nødvendige tiltak. Begrunnelsene for hvorfor det er nødvendig å strupe bemanningsforetakenes virksomhet er svake. Forslaget er basert på løse antakelser og grove misforståelser om hvordan bransjen fungerer.

I henhold til utredningsinstruksen pkt. 2-1 skal utredninger knyttet til lovforslag omfatte virkninger for blant annet enkeltpersoner, samt privat næringsvirksomhet. De mulige konsekvensene av lovforslagene er ikke utredet fra departementets side som i stedet overlater dette til høringsinstansene. Her burde det vært foretatt en grundig konsekvensutredning både av virkningen for kundebedriftene, men også for arbeidsforholdene i og eksistensen av bemanningsforetakene. At høringsnotatet ikke behandler lovforslagenes konsekvenser for bemanningsforetakene, er oppsiktsvekkende svakt. Forholdet til EØS-avtalen er heller ikke tilstrekkelig utredet.

Den senere tiden har regelverket for bemanningsbransjen blitt innstrammet og Arbeidstilsynet har fått ny tilsyns- og påleggskompetanse. Dette er virkemidler som avdekker brudd på eksisterende regelverk og gir lovgiver nødvendig kunnskap om eventuelle mangler ved regelverket. Disse tiltakene bør få tid til å virke før nye innstramminger blir iverksatt.

NHO Service og Handels viktigste innspill er:

- Det er ikke nødvendig å begrense bemanningsforetakenes virksomhet og kundens bruk av innleie i større grad enn det som allerede gjelder.
- Dagens regulering av bemanningsbransjen og regimet for håndheving er tilstrekkelig for å begrense innleie til de tilfellene hvor det er et reelt og legitimt behov for det.
- Et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området er ikke legitimt og det stilles spørsmål ved om den foreslåtte forskriften har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.

- Forholdet til EØS-avtalen og Vikarbyrådirektivet er ikke godt nok utredet med tanke på om de foreslåtte restriksjonene er lovlige.
- Konsekvensene av et forbud er ikke tilstrekkelig utredet og bygger på løse antakelser som ikke er forankret hos bedriftene som er avhengige av innleie.
- Et forbud vil gi grobunn for useriøse aktører, mer midlertidige ansettelser, permitteringer, nedbemanninger og alternative tilknytningsformer. Forbudet vil motvirke et seriøst og velfungerende arbeidsmarked.
- Innleie gjennom bemanningsforetak fungerer som et springbrett inn i arbeidslivet. Begrensninger på bemanningsbransjens virksomhet vil kunne lede til større arbeidsledighet.
- Våre medlemmer melder om at begrensninger på innleie bare i liten grad vil føre til flere faste ansettelser i hele stillinger, men mer midlertidige ansettelser, deltidsansettelser, permitteringer og nedbemanninger. Dette vil igjen kunne bety at det kan bli vanskeligere å rekruttere nødvendig arbeidskraft da mange nok vil vegre seg for å ta ansettelse på så usikre vilkår.

Vårt hørings svar er todelt. Den første delen vil ta for seg situasjonen for våre medlemmer i bemanningsbransjen og den andre delen kundebedriftene som benytter seg av innleie fra bemanningsforetak.

Situasjonsbeskrivelse bemanningsbransjen

Høringsbrevet legger til grunn en situasjonsbeskrivelse av bemanningsbransjen som det på mange områder er vanskelig å kjenne seg igjen i. Førrende for forslaget er at bemanningsforetakene ikke anses som reelle arbeidsgivere på samme måte som andre typer virksomheter. Noe av grunnen til dette synes å være mangelfull kunnskap om arbeidsforholdene i bransjen.

Når departementet viser til "fast ansettelse" i høringsbrevet er dette gjennomgående knyttet til innleier, mens det glemmes eller helt overses at arbeidstaker er fast ansatt i bemanningsforetaket.

Ansettelsesforhold

I likhet med andre arbeidsgivere skal bemanningsforetakene ansette sine medarbeidere fast. Dette gjelder alle ansatte – også de som leies ut til kortere eller lengre oppdrag og selv om oppdragene er av midlertidig karakter. Fast ansettelse i bemanningsbransjen innebærer tidsbegrensede arbeidsforhold som ikke er knyttet opp til varigheten av oppdragene hos innleier. Bemanningsforetakene har et stabilt behov for arbeidskraft, og det er bare unntaksvis grunnlag for midlertidige ansettelser. Videre opphører arbeidsforholdet først gjennom en oppsigelse fra arbeidstakers side eller oppsigelse/avskjed fra arbeidsgivers side. Endelig har arbeidstakerne forutsigbarhet for arbeid og inntekt i form av et reelt stillingsomfang. Hvorvidt bemanningsforetakene forholder seg til dette, har vi som bransjeorganisasjon god oversikt over gjennom vår revisjonsordning Revidert Arbeidsgiver. Her foretar en uavhengig revisor stikkprøver av arbeidsavtalene i bemanningsforetaket, og dersom det avdekkes midlertidige arbeidsavtaler, må bedriften forklare grunnlaget for det. Dersom grunnlaget ikke er holdbart, må bemanningsforetaket rette opp i forholdet, ellers kan dette i siste omgang medføre eksklusjon fra NHO Service og Handel. Vi har omtrent ingen saker på dette, hvilken igjen dokumenterer at bemanningsforetakene forholder seg til kravene til faste ansettelser.

Høringsbrevet fremstiller gjennomgående arbeidstakerne i bemanningsbransjen som noe annet enn fast ansatte. Det sies ikke direkte at de utleide arbeidstakerne er midlertidig ansatt, men det legges inn som en slags forutsetning om at de er «noe annet» enn fast ansatt. Illustrerende er for eksempel redegjørelsen på side 19 om at *«innleide arbeidstakere skårer en del lavere enn fast ansatte når det gjelder tilfredshet med*

jobben.» Videre på side 27 «Departementet viser til at innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter.»

NHO Service og Handel har utarbeidet arbeidsavtaler som fyller lovens krav med hensyn til innhold og som tilfredsstiller kravene til å være en fast arbeidsavtale. For bedrifter som leier ut arbeidstakere til byggebransjen, er det obligatorisk å bruke en arbeidsavtalemal som er utarbeidet av NHO Service og Handel og Fellesforbundet i fellesskap. Arbeidsavtalen legger opp til at flest mulig skal være ansatt i minst 80 prosent stilling og at arbeidstaker – uavhengig av om vedkommende har fast arbeidstid eller jobber skift/turnus skal ha forutsigbarhet for når vedkommende skal jobbe og når vedkommende har fri senest 1. desember året forut for at arbeidet skal utføres. Endring i arbeids- og friperioder kan bare skje dersom partene er enige. Lønnsplikten følger arbeidsperioden. Fellesforbundet ved nestleder Steinar Krogstad har betegnet avtalen som en «*historisk milepæl for ansatte i bemanningsbransjen.*»¹

Denne modellen gir faktisk arbeidsgiver mindre fleksibilitet og arbeidstaker større forutsigbarhet enn andre ansatte med varierende arbeidstid og hvor arbeidstiden fastsettes i en arbeidsplan. Det er en bevissthet i bransjen rundt økning av stillingsprosjenter, og i flere tilfeller har arbeidsgiver tilbudt ansettelser i 100 prosent stilling som blir avslått fra arbeidstakernes side fordi de ønsker lengre friperioder.

Likebehandling

Høringsbrevet legger til grunn at innleide arbeidstakere har dårligere lønnsbetingelser enn direkte ansatte i kundebedriftene. Dette stiller vi spørsmål ved. Rapporten som underbygger departements syn sammenlikner timelønn mellom hhv. fast ansatte, midlertidig ansatte og innleide fra bemanningsforetak i perioden 1998-2018.² Det blir imidlertid feil å sammenligne lønn for innleide arbeidstakere med lønn for fast ansatte i kundebedriftene. For det første er det mange unge arbeidstakere som arbeider gjennom bemanningsforetak. Dette kan være deres første jobb, og de har ikke lang ansiennitet innen den bransjen de leies ut til.³ Med i betraktningen må man også ta at likebehandlingsreglene ikke medfører at den innleide arbeidstakeren skal ha samme lønn som de fast ansatte hos innleier. Likebehandlingsreglene medfører at den innleide arbeidstakeren skal ha samme lønn som vedkommende ville fått som direkte ansatt hos innleier for utførelse av samme arbeid som vedkommende er innleid for å gjøre. Siden vilkårene for innleie i stor grad samsvarer med vilkårene for midlertidig ansettelse, er det i mange tilfeller grunn til å anta at den innleide ville vært midlertidig ansatt dersom vedkommende hadde vært direkte ansatt hos innleier. Spørsmålet blir da hvilke vilkår den konkrete ansatte ville hatt som midlertidig ansatt. Siden rapporten viser at timelønnen for innleide fra bemanningsforetak ligger over timelønnen for midlertidig ansatte, kan det legges til grunn at likebehandlingen fungerer. Dette bekreftes av at rapporten beskriver at det skjedde et skifte i perioden 2010-2015 hvor ansatte i bemanningsforetak gikk fra å ha lavere timelønn enn midlertidig ansatte, til å få høyere timelønn enn midlertidig ansatte.

Dersom departementet legger til grunn at likebehandlingsreglene generelt ikke oppfylles i bemanningsforetakene, bør dette eventuelt kunne belegges med rapporter fra Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet fikk i 2020 kompetanse til å vurdere hvorvidt likebehandlingsreglene er oppfylt. På grunn av pandemien har dette arbeidet blitt utsatt, men på Fafø-seminaret «Vil innleieforbud løse problemene for bygningsbransjen» 3. mars 2022 bekreftet Arbeidstilsynet at bemanningsforetakene overholder likebehandlingsregelverket. Her uttalte seniorinspektør i Arbeidstilsynet følgende: «*Vi har gjort noen tilsyn og vi har hovedsakelig begynt med bemanningsbyråene. Inntrykket generelt er at vi har møtt en bransje som er ganske flinke på å etterleve likebehandlingsprinsippet*». Videre: " *Vi ser at områdene vi trodde vi*

¹ <https://www.fellesforbundet.no/aktuelt/nyheter/2019/en-historisk-milepal-for-ansatte-i-bemanningsbransjen/>

² Strøm M. og Von Simson, K (2020). Atypisk arbeid i Norge 1995-2018. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:12 figur 4.7.

³ Ansatt i bemanningsbransjen. Medarbeiderundersøkelsen 2020/21. Utgitt av NHO Service og Handel

skulle finne uhumskhet, så ser vi at bemanningsbransjen også kan være de beste arbeidsgiverne. De er flinke, de tar vare på de ansatte.»

Vi viser for øvrig også til at et av punktene i NHO Service og Handels revisjonsordning Revidert Arbeidsgiver er hvorvidt likebehandlingsreglene er oppfylt. Her foretar en uavhengig revisor stikkprøver av vilkårene hos bemanningsforetaket. På generell basis opplever vi ikke at våre medlemmer bryter regelverket for likebehandling.

I rapporten departementet bygger sin faktumbeskrivelse av vilkårene i bransjen på, er det for øvrig verdt å merke seg at midlertidig ansatte peker seg ut med lavest inntekt av atypiske tilknytningsformer.⁴ Departementet peker på at et alternativ til innleie, er at bedriftene selv ansetter arbeidstakere midlertidig. Her legger altså departementet – til tross for rapporter som sier det motsatte – til grunn at det er bedre for arbeidstakere å være direkte midlertidig ansatt i en bedrift enn å være innleid fra et bemanningsforetak (hvor vedkommende er fast ansatt).

Flere av våre medlemsbedrifter opplyser for øvrig at lønnsnivået for innleide til byggebransjen i mange tilfeller er høyere enn det kundens egne ansatte har.

De utleide arbeidstakerne er fornøyde med å jobbe i bemanningsbransjen

Det hevdes videre at innleide arbeidstakere «*skårer en del lavere enn fast ansatte når det gjelder tilfredshet med jobben, og det å få opplæring på jobben og møte positive utfordringer i arbeidet.*» For det første – ansatte i bemanningsbransjen er fast ansatt i bemanningsforetaket. Departementet gir gjennomgående inntrykk av at ansatte i bemanningsforetak ikke er fast ansatt og legger dermed feil premisser til grunn for sine vurderinger og forslag. For det annet – rapporten departementet bruker som kilde for denne påstanden, er ikke i samsvar med våre medarbeiderundersøkelser for ansatte i bemanningsbransjen. Bemanningsbransjen gjør med jevne mellomrom medarbeiderundersøkelser i samarbeid med Ipsos. Forrige gang denne ble presentert var i januar 2021. Denne viste at 78 prosent var meget fornøyd eller ganske fornøyd med innholdet i arbeidet som utleid medarbeider. Dette er i strid med påstanden om at innleide er mindre tilfredse på jobben enn andre arbeidstakere. Videre forteller 61 prosent at erfaringen med å jobbe som utleid medarbeider har vært mer positiv enn forventet. Her er det også naturlig å ta med at 40 prosent av de ansatte i bemanningsbransjen har fått jobb der i stedet for å være arbeidsledig, samt at mange dekker innleiers midlertidige behov for arbeid og dermed sannsynligvis hadde vært arbeidsledige eller i en midlertidig stilling om de ikke hadde hatt fast jobb i bemanningsbransjen.

For mange vil dessuten fast ansettelse i bemanningsbransjen innebære et mer trygt og forutsigbart arbeidsforhold enn det som er alternativet – midlertidig ansettelse direkte hos oppdragsgiver eller eventuelt å operere som selvstendig oppdragstaker. Illustrerende for dette er historien som presenteres av administrerende direktør i NHO Service og Handel Anne-Cecilie Kaltenborns kronikk i Dagens perspektiv 11. februar 2022.⁵

«Dette er en sann historie, som det heter i filmer. Den store byggentreprenøren Skanska har fått et omfattende oppdrag, de trenger folk. Derfor har de gitt et deloppdrag til en underentreprenør – en underentreprenør som leier inn arbeidskraft fra en bemanningsbedrift som er medlem av NHO.

Men oppdragsgiveren Skanska har som policy at de som leverer underentrepriser til dem, ikke har lov å leie inn folk, men må ansette dem fast. Underentreprenøren, som ønsker jobben hos Skanska, ber da bemanningsselskapet de har

⁴ Strøm M. og Von Simson, K (2020). Atypisk arbeid i Norge 1995-2018. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:12.

⁵ https://www.dagensperspektiv.no/2022/er-det-virkelig-vanlige-folk-de-hjelper?fbclid=IwAR2OaWu-QbaH4fEAcoCs_bjVRZ7_2l6WykuNBfsFendISmubcBZO2qtEX4A

brukt, om de heller kan ansette fast de medarbeiderne som de tidligere hadde leid inn fra dem. Det dreier seg om fire personer.

Bemanningselskapet har selvfølgelig ikke noe annet alternativ enn å gi slipp på de fire ansatte, som da får fast ansettelse hos den samme underentreprenøren som de tidligere har jobbet hos som innleid. Dette var i oktober.

Slutt på oppdraget hos entreprenør, blir sagt opp

Så går det fire måneder fra oktober til februar. Nå blir bemanningselskapet igjen kontaktet av underentreprenøren. De har ikke lenger jobb til de fire som de ansatte i oktober. Nå må de si dem opp, og lurer på om bemanningselskapet vil ta dem tilbake igjen. Det gjør selvfølgelig bemanningselskapet.

Men nå har arbeiderne mistet rett til sykepenger, og også rett til å bruke egenmelding ved sykefravær, som begynner å rulle ved nyansettelse.

Bemanningsbedrifter bygger bro mellom oppdrag

Arbeiderne blir med andre ord mer «løsarbeidere» gjennom korte oppdrag hos underentreprenør, enn gjennom fast ansettelse i bemanningsbyrå. Å skifte arbeidsgiver gir utrygghet, uforutsigbarhet, mangel på kontinuitet og relasjoner, og gjør i det hele tatt at en ansatt, som disse fire vi her hører om, må bruke tid på å finne nye oppdrag, og må orientere seg på egen hånd i stedet for å bli sluset fra oppdrag til oppdrag av et selskap som lever av akkurat det.»

Organisasjonsgrad/tariffavtaledekning

Selv om tariffavtaledekningen innen bemanningsbransjen er relativt lav, har flere av våre medlemmer tariffavtale. Hvilken avtale som gjelder, varierer med hvilke bransjer bemanningsforetaket leverer arbeidstakere til. Vi har ingen egen tariffavtale som gjelder for bemanningsbransjen som sådan, men dersom vilkårene for opprettelse av tariffavtale er oppfylt, kan bemanningsforetaket bli bundet av den tariffavtalen som gjelder for bransjen arbeidstakerne leies ut til. Eksempelvis er flere bemanningsforetak bundet av Fellesoverenskomsten for Byggfag (FOB), Landsoverenskomsten for Elektrofagene (LOK) samt av Industriooverenskomsten. Vi har også flere bedrifter som er bundet av ulike funksjonæravtaler, avtale for fiskeindustribedrifter og Riksavtalen.

En vanlig misoppfatning er at den som vil, kan få opprettet tariffavtale på sin bedrift. Altså at det beror på bedriften selv om de har tariffavtale eller ikke, og siden tariffavtaledekningen i bemanningsbransjen er lav, så skyldes det at bemanningsforetakene har en motstand mot å bli bundet av tariffavtaler. Dette er uriktig.

For arbeideroverenskomster følger det av Hovedavtalen mellom LO og NHO (eventuelt YS og NHO) at et vilkår for opprettelse av tariffavtale i en bedrift er at minst 10 prosent av de organiserte arbeidstakere må arbeide innenfor virkeområdet til den tariffavtalen som kreves opprettet. Med andre ord: ingen organiserte, ingen tariffavtale.

Et betimelig spørsmål er hvorfor det ikke er flere organiserte arbeidstakere innen bemanningsbransjen. Vi oppfatter ikke at våre medlemmer er mot organisering eller mot opprettelse av tariffavtaler. Tvert imot har vi flere bemanningsforetak som ønsker tariffavtale, men som ikke oppfyller vilkårene med hensyn til en tilstrekkelig andel organiserte. Den vanligste begrunnelsen for å være uorganisert, er at arbeidstaker ønsker å forhandle lønn og arbeidsvilkår selv.⁶ Videre mener mange at de får samme vilkår uavhengig av organisering. Kun et mindretall mener at arbeidsgiver motarbeider ansatte som er organisert. Mange mener at medlemskap er for dyrt. Den tidligere statsrådens påstand⁷ om at mange innleide blir byttet ut fra oppdrag når de snakker om HMS og fagforeningsarbeid virker tatt ut av løse luften. Vi kjenner oss heller

⁶ Fafo-rapport 2020:33 s. 6

⁷ I NHOs medlemsmøte hvor tidligere arbeidsminister Hadia Tajik deltok 8. februar 2022

ikke igjen i påstanden om at flere fagforeninger aktivt arbeider for å rekruttere medlemmer blant de innleide arbeidstakerne. Det oppleves i alle fall ikke slik fra bemanningsforetakenes side, som ofte kunne ønske at fagforeningene var mer aktive i rekrutteringen da de nettopp ønsker opprettet tariffavtale i sin virksomhet. Vi stiller videre spørsmål ved om forbud og begrensninger på innleie vil «styrke det organiserte arbeidslivet» slik departementet legger til grunn i sine overordnede vurderinger i høringsbrevets pkt. 3.1. At arbeidstaker mener at medlemskap er for dyrt og at de ønsker å forhandle vilkår selv, vil neppe endre seg ved at de blir arbeidsledige, selvstendig næringsdrivende eller fast eller midlertidig hos en annen arbeidsgiver.

Arbeidstilsynets kartlegging:

I Fafø Østforums seminar «Vil innleieforbud løse problemene i bygningsbransjen» opplevde vi at Arbeidstilsynet langt på vei gikk god for at forholdene i bemanningsbransjen er ryddige og lovlige: <https://www.nhosh.no/bransjer/bemannings-og-rekruttering/nyheter/2022/arbeidstilsynet-med-ros-av-bemanningsbransjen/>

Selv om tilsynene avdekker enkelte useriøse, mente Arbeidstilsynet at bemanningsforetakene er seriøse og ordentlige arbeidsgivere og at de ansatte i bemanningsbransjen har de vilkårene de skal ha. At bemanningsbransjen er useriøs, er et bilde som feilaktig er skapt av deler av fagbevegelsen og «renvaskingen» fra Arbeidstilsynet taler med vekt for at det ikke behov for nye, strammere regulering av bemanningsbransjens virksomhet. Mer målrettet tilsyn vil langt på vei rydde opp der det er nødvendig.

Arbeidstilsynet sitter på viktig informasjon om hvordan regelverket for innleie håndteres og om det er behov for nye reguleringer. Innføring av ytterligere restriksjoner bør vente til Arbeidstilsynet har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å konkludere på disse punktene, for eksempel inntil årsrapporten foreligger.

Bemanningsbransjens plass i norsk arbeidsliv

Innleie gjennom bemanningsforetak fungerer som et springbrett inn i arbeidslivet og leder til faste ansettelse

Bemanningsbransjen fungerer som en dobbel inngangsport til arbeidslivet siden den både legger til rette for overgang fra arbeidsledighet til arbeid og er en inngangsport fra midlertidige oppdrag til fast ansettelse. Videre bidrar ansettelse i bemanningsbransjen til en overgang fra uformelt arbeid til arbeid med rettigheter, samt er en overgang fra utdanning til arbeid.

Vårt inntrykk er at det ikke er helt uvanlig at en innleid medarbeider blir direkte ansatt i kundebedriften. Det er vanskelig å finne tallmateriale på dette. Noe av årsaken til dette er antakeligvis at adgangen til innleie er begrenset til situasjoner hvor arbeidsgiver (innleier) har et midlertidig behov. Når arbeidsgiver (innleier) ikke lenger har det midlertidige behovet, opphører som regel innleieforholdet. Det vil derfor ofte ikke være noen ledig stilling for den innleide å bli rekruttert inn i.

Det hender imidlertid at innleiers behov endrer seg i løpet av innleieforholdet – arbeidstakeren som den innleide vikarierer for, kommer for eksempel ikke tilbake fra en permisjon. Videre kan det være at tariffbundne bedrifter, som leier inn på grunnlag av avtale med tillitsvalgt, heller ønsker å ansette den innleide direkte enn å fortsette innleieforholdet. En sentral bransjeaktør opplyser at ca. 40 prosent av de ansatte hvert år aksepterer tilbud om fast ansettelse hos den aktuelle kunden. Ved siden av dette er det mange som får fast ansettelse andre steder som direkte følge av oppdraget hos kunden.

Flere undersøkelser bekrefter at bemanningsbransjen generelt fungerer som en inngangsport til arbeidslivet:

- Bemanningsbransjens medarbeiderundersøkelse (NHO Service 2020/21 viser at en tredjedel av de ansatte kom fra arbeidsledighet og at enda flere arbeider i bransjen fordi vedkommende arbeidstaker anser den å være en god inngangsport til arbeidslivet. Andre viktige begrunnelser for å ta ansettelse i bemanningsbransjen, er at det er lettere å få ansettelse der enn andre steder og at arbeidstaker får mulighet til å se ulike arbeidsplasser og skaffe seg arbeidserfaring.⁸
- Analyse fra Bundesagentur für Arbeit (BDA), den sentrale arbeidsgiverorganisasjonen i Tyskland, viser at økningen i arbeid via bemanningsbransjen i forbindelse med den såkalte Hartzreformen i 2005 bidro til å stoppe og snu utviklingen etter år med økende arbeidsledighet. For første gang falt antallet arbeidsledige fra 4,4 millioner (2004) til 3,3 millioner (2008), mens penetrasjonsgraden (bransjens andel av den totale sysselsetting og årsverk) for bemanningsbransjen økte fra 1,1 prosent til 1,9 prosent i samme periode.⁹
- I Nederland ble det gjennomført en undersøkelse av arbeidsledige jobbsøkere som var registrert hos «The Centre for Work and Income» (CWI) hvor man fulgte 1,2 millioner mennesker fra 2001 til 2005. Etter 30 måneder var 62 prosent av CWI-klientene som kom i jobb via bemanningsbyråer fremdeles i jobb. En tredjedel av alle CWI-klienter som hadde kommet tilbake i jobb mellom 1991 og 2005 hadde gjort det via bemanningsbyråer.¹⁰
- I Frankrike var i 2010 ca. 55 prosent av de ansatte i bemanningsbransjen enten arbeidsledige eller inaktive i arbeidslivet. Etter ett år med arbeid via bemanningsbransjen var andelen på 21 prosent.¹¹

Arbeid via bemanningsbransjen ser ut til å redusere arbeidsledighet i lengre perspektiv. Arbeidstakere som entrer arbeidsmarkedet via bemanningsbransjen vil bli i arbeid over tid og har lavere risiko for å bli arbeidsledige.

- I en undersøkelse fra Tyskland fremkommer det at 71 prosent av dem som entret arbeidsmarkedet via bemanningsbransjen fortsatt er i jobb ett år senere.¹²
- En undersøkelse gjort for det flamske arbeidsdepartementet i Belgia, sammenlikner karriereutviklingen for personer som har arbeidet via bemanningsbransjen og en kontrollgruppe som ikke har gjort det. Etter ett år var 56 prosent i kontrollgruppen fortsatt arbeidsledige, mens bare 31,6 prosent av de som hadde arbeidet via bemanningsbransjen var i samme situasjon. Etter to år var andelen sunket til 30,2 prosent for de som hadde arbeidet i bemanningsbransjen, mens andelen arbeidsledige i kontrollgruppen var 49,9 prosent.¹³ Undersøkelsen viser også at ansatte i bemanningsbransjen har større mulighet til å komme i permanent arbeid enn andre. 28,9 prosent av ansatte i bransjen gikk over i permanent arbeid i løpet av ett år, sammenliknet med andre hvor andelen var 22 prosent. 41 prosent var i permanent arbeid etter to år mot 31,6 prosent i kontrollgruppen og 55 prosent etter tre år mot 43 prosent i kontrollgruppen.
- Ifølge en italiensk studie hadde 66,5 prosent av arbeidstakere i alderen 16-35 år som gjennomførte arbeid via bemanningsbransjen i 1998-1999 fått permanent arbeid.¹⁴
- En europeisk undersøkelse gjort av Wilke, Maack and Partner viser at bemanningsbransjen er en viktig inngangsport til arbeidslivet for unge mennesker. Andelen ansatte under 25 år i bransjen er for henholdsvis Nederland og Italia 46 prosent og 33 prosent. Av disse hadde 84 prosent aldri vært i

⁸ Medarbeiderundersøkelsen 2020/21 Ansatt i bemanningsbransjen. NHO Service og Handel 2021

⁹ Bundesagentur für Arbeit 2012

¹⁰ SEO Economic Research

¹¹ Observatoire des métiers et de l'emploi, 2010

¹² Bertelsmann Stiftung, "Durchlässiger Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit?" 2012

¹³ IDEA Consult 2009: Uitzendarbeid: opstap naar duurzaam werk, ook voor kansengroepen?

¹⁴ Italian Work Histories Panel (1998-2003)

arbeid tidligere. Etter ett år var fortsatt 62 prosent fremdeles i jobb.¹⁵ Undersøkelsen viser videre at svært mange av dem som får arbeid i bemanningsbransjen enten er arbeidsledige eller aldri har vært i arbeid tidligere. I Frankrike utgjorde tidligere arbeidsledige og inaktive 55 prosent av de ansatte i bransjen i 2011. I Italia var andelen tidligere arbeidsledige på mer enn 40 prosent. I Tyskland var andelen tidligere arbeidsledige eller uten arbeidserfaring hele 60 prosent. I Nederland og Belgia er andelen tidligere arbeidsledige 30 prosent.

- En nederlandsk rapport basert på offentlig data (ESB Arbeidsmarkt) viser at effekten av å jobbe gjennom et bemanningsbyrå er tilsvarende effekten av langvarig midlertidig arbeidskontrakt direkte i bedrift, men bedre enn kortere midlertidige oppdrag. Erfaring fra bl.a. Nederland og Belgia viser at bemanningsbransjen kan være en verdifull partner for arbeidsmarkedsetaten og dermed bidra til at utvalgte målgrupper lettere kommer inn i arbeidslivet.¹⁶
- I en artikkel av Kristine von Simson er konklusjonen at ungdom uten videregående kompetanse kan tjene på å ta seg jobb i et bemanningsbyrå. Ikke bare kommer de raskere i jobb enn tilsvarende ungdom som mangler bemanningsbyråerfaringen. Arbeid gjennom bemanningsbransjen ser også ut til å fungere godt sammenlignet med en annen type tiltak som ofte brukes for å få ungdom inn i jobb – aktive arbeidsmarkedstiltak.¹⁷
- Rapporten «The role of temporary agency work and labour market transitions in Europe» som er et resultat samarbeid mellom partnere i Frankrike, Italia, Storbritannia og Belgia i 2013 for Eurociett og UNI Europa og med finansiering fra EU, viser at andelen ansatte i bemanningsbransjen som tilhører utsatte grupper er generelt høyere enn gjennomsnittet.¹⁸
- I Belgia var prosentandelen personer med lav formell kompetanse (40 prosent) og utsatte grupper (12 prosent) høy blant ansatte i bemanningsbransjen. Funksjonshemmede og personer over 50 år sto hver for 5 prosent. Dette følger av en rapport som ble skrevet for det flamske arbeidsdepartementet i 2009.¹⁹

Bemanningsbransjen kan også – dersom den får lov til det – spille en særskilt viktig rolle for sysselsetting og inkludering av flyktninger fra Ukraina. Bransjen har omfattende og langvarig erfaring som inkluderingskanal for innvandrere og har helt andre forutsetninger for å lykkes med dette enn den enkelte kommune. Bemanningsbransjens rolle som inkluderingskanal fremheves i mange undersøkelser:

- I Norge har Kristine von Simson ved Institutt for Samfunnsforskning publisert en artikkel i Søkelys på Arbeidslivet nr 3 2009 hvor det konkluderes i at arbeid gjennom bemanningsbransjen øker sannsynligheten for å bli fast ansatt for ikke-vestlige innvandrere.²⁰
- I Danmark har Elke Jahn og Michael Rosholm i forskningsnotatet IZA DP No. 6405 "Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants?" konkludert med at bemanningsbransjen øker yrkesdeltakelsen for innvandrere og er en særlig effektiv inngangsport for 1. generasjons ikke-vestlige innvandrere.²¹
- I et annet forskningsnotat av Elke Jahn og Michael Rosholm konkluderes det med at gruppene som har størst fordel av å arbeide via bemanningsbransjen er ikke-vestlige innvandrere, andre

¹⁵ Wilke, Maack und Partner 2013. Final report for the joint Eurociett/UNI Europa project: "Temporary Agency Work and Transitions in the Labour market"

¹⁶ ESB Arbeidsmarkt, Doorstroom van flexwerkers. 2012

¹⁷ Søkelys på arbeidslivet nr 01-02 / 2012

¹⁸ Wilke, Maack und Partner 2013. Final report for the joint Eurociett/UNI Europa project: "Temporary Agency Work and Transitions in the Labour market"

¹⁹ IONA 2009 "Temporary agency work: a springboard toward long-term employment, also for disadvantaged groups?"

²⁰ Søkelys på Arbeidslivet nr 3 2009

²¹ IZA DP No. 6405 "Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants?"

generasjons ikke-vestlige innvandrere og arbeidsledige med lav formell kompetanse, altså grupper som er krevende å integrere i arbeidsmarkedet.²²

- I Nederland viser en undersøkelse basert på Agency Workers Inflow Study (Instroomonderzoek Uitzendkrachten) fra 2009 som ble utført for ABU at andelen av personer i bemanningsbransjen tilhørende utsatte grupper (etniske minoriteter, eldre, personer med nedsatt arbeidsevne, tidligere langtidsledige og andre med særlige utfordringer med å komme inn i arbeidsmarkedet) i 2008 utgjorde 31 prosent av de ansatte i bemanningsbransjen.²³

I praksis garanterer bemanningsforetakene for den ansatte ved å selge ham/henne inn overfor aktuelle arbeidsgivere, og bidrar dermed til at personer fra utsatte grupper som lett faller utenfor arbeidsmarkedet blir inkludert i arbeidslivet og får vist seg frem overfor arbeidsgiver. Uten bemanningsforetakets aktive innsalg, ville mange virksomheter antakeligvis vegret seg for å ta inn personer som lett kan bli ansett som usikker arbeidskraft. I tillegg til å legge til rette for arbeid og drive innsalg overfor aktuelle arbeidsgivere, fungerer bemanningsbedriften som rådgiver og veileder for den ansatte.

Mobilitet og fleksibilitet

Undersøkelser viser at bemanningsbransjen er en medvirkende faktor til å skape et fleksibelt arbeidsmarked med tanke på mobilitet mellom ulike bransjer. Behovet for arbeidskraft innen en bransje vil variere og konsekvensen av dette vil ofte være arbeidsledighet samtidig som det faktisk er arbeidskraftsbehov i andre bransjer. I Nederland er bemanningsbransjen den viktigste inngangsporten til arbeidslivet for arbeidsledige. I 2012 var det 35 prosent av de arbeidsledige som fikk jobb gjennom denne bransjen. En undersøkelse utført av UWV viser at mer enn 45 prosent av dem som kom i jobb via et bemanningsselskap, fikk en jobb i en annen sektor enn de de tidligere arbeidet.²⁴

Situasjonsbeskrivelsen fra Tyskland

Mange, blant annet departementet, har pekt på at utleie/innleie til bygningsarbeid er strengt regulert i Tyskland og fremstilt dette som en slags suksesshistorie som det norske regelverket kan modelleres etter. Vårt medlem Adecco driver virksomhet i flere land, blant annet i Tyskland. Det kan stilles spørsmål ved om det strenge regelverket i Tyskland egentlig har ført flere faste ansettelser i "*den virksomhet som skal ha arbeidet utført*". Mange prosjekter har en tysk hovedentreprenør med underleverandører i flere ledd, gjerne utenlandske. Andelen utenlandske aktører i Tyskland ser ut til å være økende. Eventuelle utfordringer med ansettelse og bemanning er dermed flyttet fra tyske til utenlandsk aktører. Disse er det vanskeligere å følge opp og kontrollere enn de tyske bedriftene. Når underentrepriser blir solgt i flere ledd, medfører det gjerne tøffere konkurranse på lønns- og arbeidsvilkår. Blir det problemer, blir medarbeiderne sendt hjem og i verste fall kommer en ny aktør og tar over.

Norske Adecco rekrutterer en del polske arbeidstakere som har arbeidet innen byggebransjen i Tyskland. Disse forteller om høyt tempo, lange arbeidsdager, lite fokus på HMS og dårlige boforhold. Det arbeides stort sett for polske underentreprenører som påtar seg oppdrag i Tyskland. Disse selskapene står for alt fra transport til bosted, og medarbeideren er på ingen måte integrert i det tyske arbeidsmarkedet eller samfunnslivet. Det stilles heller ikke krav til tyskkunnskaper fordi ledelsen er polsk. Det eneste positive de kan si om å jobbe i den tyske byggebransjen, er at det er kort vei hjem når de jobber øst i Tyskland.

²² IZA DP No. 4973 "Looking Beyond the Bridge: How Temporary Agency Employment Affects Labor Market Outcomes"

²³ ECORYS 2099, DON/RG EA19354rapsum Eng, Agency workers on the move. The composition of the agency worker population in good times and bad.

²⁴ UWV 2013, Sectorwisselingen van WW'ers bij werkhervatting. Rapportage over 2012

Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området

Som tidligere nevnt mener vi at departementet ikke klarer å underbygge at det er nødvendig å gjøre så drastiske tiltak som å forby innleie til bygningsarbeid i Oslo-området. Vi opplever at begrunnelsene for forslaget stadig endres. Høringsnotatet oppgir andre begrunnelser for forslaget enn det tidligere statsråd Tajik har oppgitt som begrunnelsen.

Høringsnotatet peker blant annet på at andelen innleide til bygningsarbeid i Oslo-området er for høy. Et nærliggende spørsmål er da hva som anses som en passelig andel innleide. Det kan virke som at departementet ved vurderingen av andelen innleie baserer seg på tall fra en undersøkelse deler av Fellesforbundet og EL og IT-forbundet sto bak i 2019. Denne undersøkelsen har store metodiske mangler og er utarbeidet under (en feilaktig) forutsetning om at bedrifter uten tariffavtale ikke kan leie inn fra bemanningsforetak. Mer etterrettelig er tallene presentert av Nergaard i Fafo-notat 2021:17. Disse tallene er for øvrig omforent mellom Norsk Industri, NHO Service og Handel, BNL og Fellesforbundet.

Et av argumentene departementet bruker for å begrunne hvorfor det er «nødvendig» å forby innleie til bygningsarbeid, er at lønnsutviklingen i næringen har vært for dårlig. Her er det på sin plass å minne om at det er partene i arbeidslivet som forhandler lønn og at dette er et bærende prinsipp i den norske arbeidslivsmodellen. At regjeringen gjennom lovgivning innfører bestemmelser begrunnet i et ønske om bedre lønnsutvikling, er et skremmende brudd med vår langvarige tradisjon om at myndighetene skal holde seg borte fra dette.

Departementets konklusjon om at det «forekommer en del brudd på innleiereglene» viser ikke til noen systematisk undersøkelse av forholdene, men spredte antakelser fra ulike hold. Som departementet selv skriver i punkt 2.8 knyttet til den ene undersøkelsen «Denne analysen innebærer ikke at begrepene er vurdert i rettslig forstand». Departementet mangler rett og slett kunnskapsgrunnlag for å konkludere med at det forekommer en del brudd på innleiereglene. Eksemplet fra Arbeidstilsynets årsrapport på at en utenlandsk aktør innen fiskeindustrien har utnyttet utenlandske arbeidstakere, kan ikke begrunne et forbud mot innleie til byggebransjen i Oslo-regionen.

Videre er departementets argumentasjon rundt at innleieforbud er nødvendig for å sikre at «arbeidstakere som utfører arbeid på byggeplass er fast ansatt direkte hos den virksomhet som skal ha arbeidet utført» ikke holdbar. Det kan virke som at departementet legger til grunn at arbeidstaker skal være direkte ansatt hos byggherren – det er denne som skal ha arbeidet utført. Eventuelt hos hovedentreprenøren. Byggebransjen er spesialisert. En bedrift leverer rørleggertjenester. En annen bedrift leverer elektrofagene. En tredje utfører malingsarbeider. Arbeidstakerne på byggeplass vil ofte ha ulike arbeidsgivere nettopp fordi «den virksomhet som skal ha arbeidet utført» ikke selv har egne ansatte til å utføre de spesielle delene av bygningsarbeidet. Skal man følge departementets holdning om at alt skal gjøres i egenregi, betyr det at den som skal ha oppført et bygg eller den som påtar seg å oppføre et bygg, kun kan bruke egne ansatte og da innen alle fag. Dette vitner om manglende innsikt i bransjen.

I NHOs medlemsmøte om innleieforslagene 8. februar 2022 lanserte tidligere arbeidsminister Tajik ytterligere begrunnelser for forslagene. Hun kunne fortelle at det nå var tre (nye) hovedårsaker til forslaget: for det første å sikre rekruttering, for det annet å endre maktbalansen i arbeidslivet og for det tredje å styrke produktivitet og konkurranseevne i norsk arbeidsliv.²⁵

²⁵ Tidligere arbeidsminister Hadia Tajik hevdet dette i NHOs medlemsmøte om innleieforslagene 8. februar 2022.

Bemanningsforetakene både bidrar til og sikrer rekrutteringen til byggebransjen. I dagens situasjon er det ikke slik at vi kan basere all rekruttering til yrket via utdanningssystemet, men vi må erkjenne at vi er avhengige av utenlandsk arbeidskraft. Bemanningsbransjen spiller her en nøkkelrolle ved å ha kontakt med grupper av arbeidstakere kundebedriftene selv ikke oppnår kontakt med, for eksempel utenlandske arbeidstakere og arbeidstakere som har hatt vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet. For utenlandske arbeidstakere tilbyr bemanningsforetakene en prosess med "on-boarding" som kundebedriftene ikke har apparat til selv å utføre. Eksempelvis tilbys språkkurs og hjelp til å skaffe bolig. Vi tror ikke det er særlig sannsynlig at en entreprenør som trenger ekstra arbeidskraft en kort periode vil investere i kompetanseutvikling og språkkurs for midlertidig ansatte arbeidstakere.

Noen vil kanskje hevde at innleie og et internasjonalt miljø på f.eks byggeplassene gjør at færre norske ungdommer søker seg til fagutdanning innen bygg. Vi kan ikke se at dette verken er dokumentert som årsak eller er en akseptabel begrunnelse som man kan slå seg til ro med, men tror at begrunnelsen blant annet kan være ukurant arbeidstid, å måtte bo borte fra hjemstedet i lengre perioder, tungt arbeid, samt at det arbeides utendørs i all slags vær.

De nevnte faktorene blir ikke borte om innleie fjernes. Vi tror tvert imot at arbeidsvilkårene blir dårligere ved å begrense innleie. Ved å forby innleie fra en gjennomregulert bemanningsbransje, baner man vei for alternative løsninger som midlertidige ansettelser, selvstendige næringsdrivende og underleverandører – gjerne utenlandske. Alternativene er i mindre grad regulerte og gir arbeidstakerne langt dårligere trygghet enn seriøse bemanningsbedrifter kan tilby. Betydelig høyere grunnbemanning i virksomheter med sterkt varierende oppdragsmengde, vil neppe gi sikrere og tryggere arbeidsforhold fordi sesongsvingninger og lavere produksjon innebærer permitteringer og oppsigelser på grunn av manglende tilgang på oppdrag. At arbeidstopper skal løses gjennom bruk av overtid og tynge gjennomsnittsberegnete arbeidstidsordninger, slik departementet har pekt på som en alternativ løsning, vil kanskje også redusere attraktiviteten for ansettelse i byggebransjen.

Når det gjelder maktbalansen i arbeidslivet, vil vi igjen vise til at bemanningsforetak som er medlem i NHO Service og Handel og som leier ut arbeidstakere til byggenæringen, plikter å bruke vår standard arbeidsavtale for denne typen arbeid. Arbeidsavtalen er utarbeidet i samarbeid med Fellesforbundet, og partene har en felles anbefaling og intensjon om at flest mulig skal være fast ansatt i minst 80 prosent stilling. Videre gis arbeidstakerne forutsigbarhet for når de skal jobbe og når de skal ha fri ved at det året i forveien skal settes opp en arbeids- og friperiodeplan som angir dette. Arbeidsgiver kan ikke ensidig endre planen og bærer således risikoen for at det er noe å gjøre på de tidspunktene arbeidstaker er satt opp på arbeid. Arbeidstaker har dermed trygghet for arbeid og inntekt også dersom vedkommende skulle bli tatt ut av et oppdrag for en kunde. Arbeidstakers krav på lønn (og arbeid) består uavhengig av om oppdraget med kunden blir avsluttet eller forkortet. Arbeidstaker står således i en helt annen maktposisjon enn dersom vedkommende var direkte midlertidig ansatt hos kunden.

I høringsbrevet hevdes det at innleie er til hinder for organisering og opprettelse av tariffavtale i virksomhetene innen byggebransjen. Dette er en påstand uten belegg. Som beskrevet tidligere er det innen NHO-området som hovedregel et krav om at minst 10 prosent av de ansatte som arbeider innenfor overenskomstens virkeområde må være organisert. Et gitt antall innleide i en kundebedrift omfattes ikke av beregningen – de "vanner" således ikke ut antallet organiserte. Dersom en virksomhet drives med basis i innleid arbeidskraft, så må dette enten skyldes at kunden ikke har grunnlag for innleie iht. aml. § 14-12 nr. 1 eller at det er inngått en merkelig avtale med tillitsvalgt iht. aml. § 14-12 nr. 2. Her har uansett Arbeidstilsynet påleggskompetanse, og dette kan løses gjennom mer målrettet kontroll.

De største aktørene innenfor utleie til byggebransjen er Adecco, Jobzone, Eterni og Workshop. Disse er bundet av Fellesoverenskomsten for byggfag på flere av sine avdelinger.²⁶

Tidligere arbeidsminister Tajiks påstand om at innleide vegrer seg fra å klage over kritikkverdige forhold i oppdrag fordi vedkommende risikerer å skiftes ut fra oppdraget er udokumentert og fremstår som uten rot i virkeligheten. Dette har vi for øvrig også kommentert tidligere.

Det er vanskelig å forstå hvordan produktiviteten og konkurranseevnen til norske bedrifter skal øke ved å forby innleie til bygningsarbeid. Departementet viser til at fleksibilitet kan ivaretas gjennom innleie mellom produksjonsbedrifter, bruk av selvstendige, overtidarbeid, gjennomsnittsberegning og flere direkte midlertidige ansettelser. Flere innen byggebransjen har pekt på at de vil måtte unnlate å delta i anbudskonkurranser fordi de er usikre på om de har tilstrekkelig bemanning i tilfelle de vinner anbudet. Dette kan kanskje løses ved at de på forhånd avtaler innleie fra en annen produksjonsbedrift dersom de vinner anbudet. Imidlertid – bedrifter med behov for samme kompetanse og som opererer på sted eller over samme område, vil ofte stå i et konkurranseforhold til hverandre. Forespørsler om inn-/utleie mellom slike bedrifter vil nødvendigvis innebære avsløring av kapasitet og tilbudsplaner om konkurrentens prosjekter. Etter hvert vil konkurrenter kunne tilpasse seg situasjonen. Slik informasjonsutveksling vil kunne rammes av forbudet i konkurranseloven § 10.

Selv om en bedrift kan benytte seg av midlertidig arbeidskraft, må de få tak i denne arbeidskraften, og det kan vanskelig ses at produktiviteten i en bedrift øker dersom man har mange midlertidig ansatte. I stedet er det grunn til å tro at anbudskonkurranser vil favorisere større utenlandske entreprenører som ikke må forholde seg til de samme rammebetingelsene som norske bedrifter.

I en rapport fra Institutt for Samfunnsforskning fra 2021 fremgår det at outsourcing eller innleie normalt vil være lønnsomt.²⁷ Undersøkelsen viser at foretak som setter ut en større andel av arbeidet har høyere driftsmarginer, samt høyere driftsinntekter og markedsandeler. En virksomhet uten tilstrekkelig arbeidskraft vil hemmes i verdiskapningen. Bemanningsbedriftene bidrar til å holde hjulene i gang og øker dermed også verdiskapningen.

Konsekvenser for arbeidstakere ved et forbud mot innleie til bygg i Oslofjordområdet

Noe av begrunnelsen for forslagene om innstramming av muligheten for innleie til byggebransjen er et ønske om at flere skal bli fast ansatt i «den virksomhet som skal har arbeidet utført.» I en bransje som er sesongstyrt og hvor oppdragsmengden varierer, er det variasjoner i behovet for arbeidskraft. En større grunnbemanning vil i så tilfelle antakeligvis føre til mer behov for permitteringer og eventuelt oppsigelser. Slik uforutsigbarhet med hensyn til jobbtrygghet, kan gjøre det mindre attraktivt å arbeide i Norge for utenlandske arbeidstakere. Konsekvensen av en grunnbemanning på et langt høyere nivå enn i dag kan altså medføre mindre forutsigbarhet for ansatte. Samtidig blir konkurranseevnen til arbeidsgiver svekket, noe som i ytterligere grad vil fordra oppbemanning og nedbemanning. I motsetning til det som gjelder ved fast ansettelse i bemanningsbransjen, vil oppdrag for forskjellige aktører ikke kunne kobles sammen til en permanent stilling. At man vil kunne leie mellom produksjonsbedrifter, vil neppe løse dette. Dette fordi produksjonstopper gjerne oppstår samtidig, tilgangen på personell er usikker, samt fordi mange bedrifter ikke har et system for utleie som sikrer effektive overganger og kontinuerlig arbeid for den ansatte.

²⁶ Tariffavtaler i NHO-systemet gjøres gjeldende på avdelingsnivå – ikke på AS-nivå.

²⁷ Flaarønning m fl. "Utsetting og atypisk arbeid i foretak" s. 36

Vi tror ikke at alternativene til innleie er 100 prosent fast ansatte i 100 prosent stillinger hos hovedentreprenør. Det finnes ingen kartlegginger eller undersøkelser som peker i denne retning. Dette er for øvrig også en betydelig svakhet ved høringsnotatet – det er basert på løse antakelser hvor det overlates til det private næringslivet å kartlegge konsekvensene av forslagene. For bedrifter med varierende arbeidskraftsbehov og oppdragsmengde er det like nærliggende å anta at redusert bruk av innleie vil føre til økt bruk av midlertidige ansatte hos hovedentreprenør eller underentreprenør, samt at andelen selvstendige næringsdrivende vil øke.

En annet alternativ er større grad av utsetting av deler av kontraktsarbeidet til underentreprenører. Det er bred enighet om at risikoen for useriøsitet og brudd på relevant regelverk øker med antallet ledd i en kontraktskjede. For å holde kostnadsnivået nede er det grunn til å anta at kontraktsarbeid vil bli satt ut til underentreprenører som ikke er bundet av tariffavtale. Blant disse vil det være både norske og utenlandske virksomheter.

Vi har foretatt en sammenlikning av rettigheter for ansatte i norske seriøse bemanningsbedrifter, underentreprenører uten tariffavtale og utenlandske foretak med filial i Norge.

I bemanningsforetaket bestemmes lønn av tariffavtale, likebehandlingsprinsippet eller lokal avtale som er fremforhandlet med tillitsvalgte for bemanningsbedriften. Dette vil ofte ligge høyere enn allmenngjort lønn. For underentreprenører uten tariffavtale og utenlandske foretak vil allmenngjort minstelønn gjelde. Dette innebærer at avlønningen mest sannsynlig ligger på et høyere nivå for ansatte i bemanningsbransjen enn for ansatte hos underentreprenører eller ansatte i utenlandsk bedrift.

Ansatte i bemanningsforetak vil ofte ha krav på lønn for helligdager etter tariffavtale eller likebehandlingsreglene. For norske underentreprenører uten tariffavtale er dette situasjonsbestemt og mer uklart. For utenlandske underentreprenører gjelder ikke slike rettigheter. Ved sykkelønn gjelder folketrygden likt for ansatte i bemanningsbransjen og i norske underentreprenører. For utenlandske aktører er det ofte ingen slike rettigheter.

Når det gjelder feriepenger, vil bemanningsbedrifter bundet av tariffavtale betale 12 prosent. Bemanningsforetak uten tariffavtale følger kundens ordning, men i praksis betaler alle våre medlemmer feriepenger med 12 prosent sats selv om kundene betaler 10,2 prosent iht. ferieloven fordi det er for krevende å utmåle fra kunde til kunde. For underentreprenører varierer dette, mens utenlandske underentreprenører følger utenlandsk rett som i mange tilfeller innebærer svakere vern enn man har i Norge. Det må også legges til grunn at utenlandske underentreprenører i stor grad vil konkurrere på lønns- og arbeidsvilkår, og at dersom de vinner et anbud vil det gjerne være fordi de ansatte har dårligere betingelser enn hos norske bedrifter.

Når det gjelder pensjon ut over folketrygden, vil bemanningsbedriften ha OTP og AFP dersom den har tariffavtale. En underentreprenør uten tariffavtale har bare OTP. For utenlandske underentreprenører kan det nok, som nevnt overfor, i mange tilfeller legges til grunn at betingelsene er dårligere enn for norske bedrifter.

Ansatte i bemanningsforetak vil som den store hovedregel gå på samme arbeidstidsordning som ordinært ansatte hos innleier. Dette innebærer normal arbeidstid etter arbeidsmiljøloven eller rotasjonsordning. For underentreprenører foretas det normalt gjennomsnittsberegning etter arbeidsmiljøloven. Ved arbeid utenfor hjemmet reguleres betingelsene til ansatte i bemanningsforetak av likebehandlingsprinsippet eller eventuelt av tariffavtale. For underentreprenører er det grunn til å anta at mange vil kreve at også utenlandske arbeidstakere bosetter seg der arbeidet utføres for å unngå betaling av reise, kost og losji.

Ved ansettelse og oppsigelse gjelder arbeidsmiljøloven for bemanningsbedrift og norske underentreprenører. For utsendte fra utenlandske underentreprenører gjelder som hovedregel regelverket for utsendingslandet, hvilket i mange tilfeller gir arbeidstakeren et lavere vern.

Som vi ser her, vil de alternative løsningene til innleie kunne gi et svakere vern enn det norske bemanningsbedrifter er pliktig å gi sine ansatte. Med dette som utgangspunkt mener vi at ytterligere begrensninger i adgangen til innleie fra bemanningsbedrifter vil svekke arbeidstakernes stilling.

Her er en skjematisk oversikt:

	Bemanningselskap med tariffavtale	Underentreprenør uten tariffavtale	Utenlandsk foretak med filial i Norge
Lønn	Likebehandling + evt lokal avtale FOB	Allmenngjort minstelønn	Allmenngjort minstelønn
Reise til byggeplass	Reise/gangtid iht FOB / Likebehandling	Situasjonsbestemt	Ingen
Helligdagsgodtgjørelse	FOB	Situasjonsbestemt	Ingen
Sykelønn	Folketrygdloven	Folketrygdloven	Ingen /Lokal løsning
Velferdsordninger	FOB og Likebehandling	Situasjonsbestemt	Ingen
Feriepenger	12 prosent iht FOB	10,2 prosent/12 prosent	Ingen /Lokal løsning
Pensjon ut over folketrygden	OTP og AFP	OTP	Ingen /Lokal løsning
Arbeidstidsordning	Normal/rotasjon (Likebehandling)	Normal/Gj.snittsberegning AML	Gjennomsnittsberegning AML
Arbeid med opphold utenfor hjemmet	Likebehandling/ FOB / allmenngjøring	Lokalt ansatt /allmenngjøring	Lokalt ansatt i NUF
Ansettelse/oppsigelse	Norsk AML	Norsk AML	Ingen /Lokal løsning

Alternativer til forbud

NHO Service og Handels primære synspunkt er at bemanningsbransjen er gjennomregulert og at allerede innførte tiltak og innstramminger må få tid til å virke. Tiltakene virker – eksempelvis har andelen innleide til byggebransjen gått ned de siste årene, antakeligvis på grunn av innstrammingerne i 2019. Våre tall for 4. kvartal 2021 viser at innleie til bygg ligger 17 prosent under nivået i 2019.²⁸ Videre er kollektiv søksmålsrett

²⁸ Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2021

for fagforeninger nylig vedtatt. Formålet er å hindre ulovlig innleie. Det er etter vår mening dermed ikke behov for ytterligere «*lovarbeid for å begrense bemanningsbransjens omfang og rolle*».²⁹

Som alternativer til det foreslåtte forbudet, vil imidlertid NHO Service og Handel stille seg bak NHOs forslag knyttet til tariffbinding, en mulig kvoteordning og påseplikt/kontrollmekanisme for oppdragsgiver og/eller hovedentreprenør. Disse alternativene vil ha mindre dramatiske effekter enn et totalforbud, men samtidig bygge opp under Regjeringens intensjon.

Innenfor arbeidslivsområdet finnes det i dag flere kontrollmekanismer basert på innkjøps- og kontraktsklausuler som skal føres nedover i en leveransekjede. Dette kjenner vi til fra allmenngjøringsområdene og offentlige kontrakter. Tilsvarende mekanismer kan tenkes innført ved innleie.

For eksempel kan man som en parallell til informasjons- og påseplikten, pålegge byggherre eller hovedentreprenør å informere om vilkårene for bruk av bemanningsforetak, samt plikt til å påse (kontrollere) at underleverandørene forholder seg til regelverket. Videre at oppdragsgiver i offentlige kontrakter skal stille krav om lovlig innleie, at det på forespørsel må dokumenteres at vilkårene er oppfylt og at det skal foretas kontroll av om innleien er i tråd med regelverket.

Departementet viser i høringsbrevets pkt. 2.8 (Etterlevelse og håndheving av regelverket) til at få offentlige byggherrer følger opp bruken av innleie på sine prosjekter. Dette har de da heller ikke plikt til i dagens regelverk. Å innføre ytterligere kontrollmekanismer vil for det første kartlegge hvorvidt dagens bruk av innleie til byggebransjen er ulovlig og for det annet medføre at bruken av innleie begrenses. Videre er det grunn til å tro at krav om slike kontraktsklausuler og kontrollmekanismer vil stimulere til økt kunnskap om regelverket.

Et annet alternativ kan være å stille krav om at lovlig innleie til byggebransjen i Oslo-regionen forutsetter at enten innleier eller utleier er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. Dette vil sikre mer fordelaktige rammebetingelser for organiserte bedrifter, hvilket igjen er i tråd med Regjeringens politikk.

NHO Service og Handel er også positive til at det igjen ses på en ordning der innleie til byggebransjen er regulert av en kvoteordning. Dette er forslag som har vært oppe tidligere, men hvor både NHO og LO mente at forslagene som da lå på bordet ikke var gjennomførbare. Imidlertid bør det kunne ses nærmere på om forslagene kan modifiseres på bakgrunn av innspillene fra forrige høringsrunde, og aller helst at dette gjøres gjennom et partssammensatt utvalg. Utvalget bør vurdere hva som utgjør en akseptabel andel innleide, hvorvidt dette skal vurderes over tid eller være et øyeblikksbilde samt hvordan prosessen skal være ved vurderingen av omfanget av innleie, sanksjoner mv.

Hvor lenge skal forbudet gjelde?

I høringsnotatet legges det om opp til at forbudet skal gjelde inntil "forholdene har bedret seg". Hva som ligger i dette er ukjent, og dette er ytterligere en stor svakhet i høringsnotatet. Mener departementet at det finnes en gitt grense for hvor stor andel innleie som er akseptabelt? Hvordan måles i tilfelle dette? Skal forbudet evalueres etter en viss tid? Dette er spørsmål som burde vært behandlet i høringsnotatet.

²⁹ Jf. Hurdalsplattformen

Ikrafttredelse og overgangsregler

Forbud mot innleie til byggebransjen vil medføre en kraftig innstramming av bemanningsbransjens virksomhet, og det er overveiende sannsynlig at det vil bli behov for omorganisering og nedbemanning. Mange bemanningsforetak er spesialisert for levering til byggebransjen, er lokalisert i Østlandsområdet og har ikke alternative sysselsettingsmuligheter. Flere bedrifter har allerede varslet om masseoppsigelser: <https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/med-et-pennestrok-soker-tajik-masseoppsigelse-av-6500-faste-ansatte/o/5-95-378653>

Bedriftene må få tid til å gjennomføre en god nedbemanningsprosess og det er utopisk å tro at det er mulig innen 1. juli 2022. Flere opererer med tre måneders oppsigelsestid. Få bedrifter har økonomiske muskler til å betale lønn i oppsigelsestid uten oppdrag som genererer inntekter. Å måtte betale lønn i oppsigelsestid til ansatte som ikke får utført arbeid for bedriften, vil for mange bedrifter innebære konkurs. Det må derfor gis en romslig overgangsperiode slik at bedriftene kan ivareta sine ansatte på best mulig måte gitt dagens situasjon.

Forslag til forskriftsregulering

Departementet foreslår å innta forbudet mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo mfl. i eksisterende forskrift om innleie fra bemanningsforetak. Denne forskriften har hjemmel i aml. § 1-4 (virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker mv) og aml. § 14-12 b (opplysningsplikt og innsynsrett ved innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak). Bestemmelsene som hjemler forskriften hjemler således ikke forskriftsregulering av forbud mot innleie. En forskrift som forbyr innleie fra bemanningsforetak innen visse områder må ha annen hjemmel.

Departementet viser til nåværende aml. § 14-12 nr. 5 som hjemmel. Imidlertid tilsier forhistorien til forskriftshjemmelen at den skal brukes for å forhindre at innleie skal virke lønns- og kostnadsdrivende. Blaalid-utvalget, som gikk inn for å oppheve det generelle forbudet mot bemanningsforetak, mente at departementet måtte ha forskriftshjemmel til å forby innleie innenfor visse områder for å forhindre situasjoner man hadde sett: nemlig at utleiebedriftene (bemanningsforetakene) «*rekrutterte arbeidstakere fra ordinære bedrifter som deretter måtte leie de inn igjen mot økte lønnskostnader.*»³⁰ Videre viste utvalget til at «*I spesielle tilfelle med sterk mangel på en bestemt type arbeidskraft kan den enkelte arbeidsgiver og den lokale fagforening føle seg tvunget til å leie inn slik arbeidskraft også til meget høye priser.*» Løsningen på dette var at «*Utvalget vil derfor foreslå en bestemmelse som gir departementet adgang til å forby innleie av arbeidstakergrupper når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.*» Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger i Ot.prp. nr. 70 (1998-1999) i pkt. 6.3.2.4. Ingen steder begrunnes forskriftshjemmelen i et ønske om å begrense innleie på bakgrunn av et politisk ønske om å «*stimulere til bruk av faste ansettelser, og dermed også legge til rette for organisering og bruk av tariffavtaler i næringen*» slik det overordnede formålet med departementets tiltak er angitt å være. Vi stiller derfor spørsmål ved om departementet i det hele tatt har hjemmel til å innføre denne forskriften.

Konsekvensene av brudd på innleieforbudet til bygningsarbeid bør stå i loven. Det er lite pedagogisk å gjemme bort så alvorlige konsekvenser i en forskrift.

³⁰ NOU 1998:15 side 184 og 184.

Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

Heller ikke her evner departementet å underbygge hvorfor det er nødvendig å begrense adgangen til innleie. Vilkårene for innleie har vært parallelle til vilkårene for midlertidig ansettelse i over 20 år. I løpet av denne tiden har innleieandelen i norsk arbeidsliv vært relativt konstant og lav og utgjort omkring 1 – 2 prosent av arbeidsstokken.³¹ Det er ingen tendens til at innleie fortrenger og overtar for faste ansettelser. Omfanget i 2018 var på samme nivå som i 2007.

Forbud mot innleie fra en gjennomregulert bemanningsbransje baner vei for alternative løsninger som midlertidige ansettelser og bruk av selvstendige oppdragstakere. Dette er alternativer som gir arbeidstakerne langt dårligere trygghet enn det seriøse bemanningsbedrifter kan tilby.

For mange bedrifter er ikke alternativet til innleie fast ansettelse. Uansett vil høyere grunnbemanning i virksomheter med sterkt varierende oppdragsmengde neppe gi sikrere og tryggere arbeidsforhold fordi sesongsvingninger og lavere produksjon innebærer permitteringer og oppsigelser på grunn av manglende tilgang på arbeid og oppdrag. En rapport utarbeidet av Menon Economics fastslår at det verken er praktisk mulig eller en god løsning for mange bedrifter å ansette fast, men at alternativet til innleie er midlertidige ansettelser. Imidlertid er det ikke gitt at bedriften selv vil kunne klare å rekruttere den samme kvalifiserte arbeidskraften til midlertidige stillinger.³² Norge er et langstrakt land med spredt bosetting og mye sesongpreget virksomhet. Innen mange sektorer er det ikke et jevnt behov for arbeidskraft, men man har behov for mange ansatte enkelte perioder i året. Gjennomsnittsberegning og overtidsarbeid kan ikke løse bemanningsutfordringene. Produksjonsbedrifter innenfor for eksempel reiseliv og fiskeindustri kan ikke låne personell av hverandre – de forholder seg til de samme toppene. Julen og vinterfisket faller på samme tidspunkt over hele Norge.

Departementet viser også til at alternativer til innleie kan være mer bruk av deltid, overtid og gjennomsnittsberegning. Rammen for å pålegge overtid og adgangen til gjennomsnittsberegning er begrenset i lovgivningen ut fra hva som anses som forsvarlige ordninger. Selv om bedriftene i enkelte situasjoner kan løse økt arbeidskraftbehov med overtid eller tyngre arbeidstidsordninger (gjennomsnittsberegning) er dette både uegnet og uønsket og vil skape et større press på de ansatte som må jobbe på slike ordninger for å fylle opp arbeidskraftsbehovet. Bruk av overtid og tunge gjennomsnittsberegningsordninger kan skape slitasje på arbeidstakerne. Mer bruk av deltid er i strid med regjeringens lovforslag om å styrke retten til heltid og det synes lite helhetlig å foreslå dette som et alternativ.

Forslaget om å forby innleie til arbeid av midlertidig karakter vil kunne ramme distriktene hardt. Eksempelvis er verftsindustrien i hovedsak lokalisert på steder med relativt tynne arbeidsmarkeder. Dette kombinert med store oppdrag, uforutsigbar arbeidsmengde og behov for spesialisert fagkompetanse, gjør at begrensninger på muligheten til å knytte til seg fleksibel arbeidskraft vil ha store negative konsekvenser.³³ Bemanningsforetakene er også spesielt viktige i distriktsreiselivet ettersom mange av bedriftene befinner seg langt unna de store arbeidsmarkedene. Det er også på reiselivsdestinasjoner i distriktene utfordringene knyttet til sesongstruktur er størst. Sesongvariasjoner gjør det krevende å øke/erstatte innleie med fast

³¹ Fafo-rapport 2021:17 "Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv" s. 19

³² Rapport "Verdien av bemanningsbransjen" utarbeidet av Menon Economics: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-2-Verdien-av-bemanningsbransjen.pdf>

³³ Menon 2021 s. 5

ansettelse, og entreprise er i liten grad en aktuell løsning, så en begrensning på muligheten til innleie vil føre til at virksomhetene må basere seg på midlertidige ansettelser.³⁴

Å erstatte innleie av direkte midlertidige ansettelser, er ikke i arbeidstakers interesse. Ansatte i bemanningsbransjen er fast ansatt og har forutsigbarhet for arbeid og inntekt. Ansettelse gjennom et bemanningsforetak gir således arbeidstaker en helt annet og bedre sosial sikring enn det midlertidig ansatte har. I motsetning til det som gjelder ved fast ansettelse i bemanningsbransjen, vil påfølgende midlertidige ansettelser hos ulike arbeidsgivere ikke kunne kobles sammen til en permanent stilling. Eksempelvis vil det være lettere for fast ansatte i bemanningsforetak å ha sikkerhet for arbeid og inntekt, å bevare sykepengerettigheter, å opparbeide seg en god pensjonsordning gjennom innbetaling til en pensjonsleverandør, få sykdomsoppfølging, kompetanseutvikling, lønnsforhandlinger mv. Ansatte i bemanningsforetak med tariffavtale vil også ha en tilknytning til AFP-ordningen og ha muligheten til å ta ut AFP dersom vilkårene for det er oppfylt. En midlertidig ansatt vil være tilknyttet flere bedrifter - antakeligvis noen med tariffavtale og noen uten tariffavtale - og det vil være vanskeligere å oppfylle kravet til ansiennitet og kontinuitet i ordningen. En av de største aktørene i bemanningsbransjen, Adecco, er bundet av Fellesoverenskomsten for byggfag. De 600 arbeidstakerne som leies ut til byggebransjen er fast ansatt, har vilkår iht. tariffavtalen og er omfattet av AFP-ordningen. For noen vil det kanskje være aktuelt med fast ansettelse hos kundene, men for mange vil alternativet være å opprette enkeltpersonsforetak eller eventuelt bli direkte midlertidig ansatt hos kunden eller en underentreprenør uten tariffavtale. Dette vil få betydning for lønns- og arbeidsvilkår og ikke minst for tilknytningen til AFP-ordningen. Ca. 200 av de 600 er over 50 år, og vil kunne falle utenfor arbeidsmarkedet, og samtidig miste muligheten til å ta ut AFP.

Det kan synes som at noe av begrunnelsen for å ta bort muligheten til å leie inn til arbeid av midlertidig karakter, er at regelverket «*gir anvisning på en bred skjønnsmessig vurdering, og det kan være vanskelig for virksomhetene å vurdere om vilkåret er oppfylt.*» Når departementet mener at alternativet til innleie er direkte midlertidige ansettelser – hvor de samme vilkårene gjelder – mister dette argumentet sin vekt. Det er like vanskelig for en bedrift å vurdere om vilkårene for egen midlertidig ansettelse er oppfylt som å vurdere om vilkårene for innleie er oppfylt. Dertil kommer at det også vil være vanskelig for en arbeidstaker selv å vurdere og håndheve hvorvidt en midlertidig ansettelse er lovlig, mens en innleid kan få dette vurdert fra Arbeidstilsynet. Dette kan igjen føre til en dreining fra lovlig innleie til arbeid av midlertidig karakter til flere ulovlige midlertidige ansettelser fordi det ikke er noen offentlig myndighet som håndhever dette og bedriftene ikke trenger å gjøre en vurdering av om den midlertidige ansettelsen er lovlig eller ikke.

Departementet viser også til at bedrifter bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett kan inngå en tidsbegrenset avtale med tillitsvalgt om innleie også til arbeid av midlertidig karakter. Som vi har skrevet tidligere, så er det altså ikke slik at en bedrift bare kan bestemme seg for å bli tariffbundet. Arbeidsgiver har begrenset innflytelse på opprettelse av tariffavtaler fordi dette i privat sektor som regel avhenger av tilstrekkelig organisasjonsgrad i virksomheten. Innenfor for eksempel reiseliv er tariffavtaledekningen lav, hvilket betyr at svært mange bedrifter står uten mulighet for å inngå avtaler med tillitsvalgt om utvidet bruk av innleie.

Forholdet til EØS-avtalen og Vikarbyrådirektivet

At forslagene om forbud mot og innstramminger for bemanningsbransjen er å anse som restriksjoner iht. vikarbyrådirektivet, fremstår som ganske klart. Spørsmålet er om restriksjonene er lovlige iht. direktivets artikkel 4. Vi stiller spørsmål ved om det er tilfellet. Departementet har

³⁴ Menon 2021 s. 6

ikke påvist at de foreslåtte innstrammingene er egnede og nødvendige for å oppfylle de påberopte formålene og faktagrunnlaget er for svakt til å kunne begrunne at tiltakene er lovlige i henhold til EØS-avtalen. I tillegg kan formålet med de foreslåtte tiltakene oppnås ved hjelp av andre og mindre inngripende tiltak. Relativt nylig innførte tiltak må også få tid til å virke.

En betenkning fra advokatfirmaet Wiersholm støtter opp om dette. Denne betenkningen er omtalt til slutt i vårt høringssvar.

Rett til fast ansettelse etter en viss tid

I likhet med det som gjelder i offentlig sektor, er det «fordeler i å fortsette å ha en ensartet regel på dette området.» Uansett om det velges to, tre eller fire år som grunnlag for å kreve fast ansettelse hos innleier, må det samme gjelde innenfor alle sektorer – både privat og offentlig. Det samme hensynene gjør seg gjeldende alle steder – spesielt dersom det førende for regelen skal være å vanskeliggjøre innleie samt å gi den innleide bedre mulighet for en direkte ansettelse hos innleier. Offentlig sektor er storforbruker av midlertidige ansettelser, og det kan synes som at adgangen til midlertidige ansettelser i stor skala misbrukes her. Dette har advokatene Anniken Astrup og Elling Sucara prisverdig rettet søkelyset mot:

https://www.dn.no/innlegg/arbeidsliv/midlertidige-stillinger/universiteter/innlegg-et-mer-seriost-arbeidsliv-start-med-offentlig-sektor/2-1-1142988?fbclid=IwARouBX3raJwM58paH8TFmkaUVTjFTpcUVgNe1H_3Fr7C54KAUA-mbDEOQic

At offentlig sektor i begrenset grad leier inn fra bemanningsforetak (fordi det kan synes som at de i stedet baserer seg på å ansette midlertidig), er et argument som kan brukes innenfor en rekke bransjer. Dersom offentlig sektor skal høres med det, bør tilsvarende "unntak" gjelde innenfor sektorer hvor det tradisjonelt har vært lite innleie.

Videre bør lovgiver benytte muligheten til å regulere hva som skjer med den faste ansettelsen i bemanningsforetaket dersom arbeidstaker gjør gjeldende rett som fast ansatt hos kunden. Bortfaller dette arbeidsforholdet av seg selv? Arbeidstaker har som alle andre arbeidstakere oppsigelsestid hos sin arbeidsgiver, det vil si bemanningsforetaket. Ansettelse i bemanningsforetaket og ansettelse hos innleier kan ikke nødvendigvis kombineres – eksempelvis kan begge ansettelsene være i 100 prosent stilling. At lovgiver ikke har lovfestet eller skissert noen løsninger for dette, underbygger at ansettelse i bemanningsforetak anses som en annenrangs ansettelse til tross for at bemanningsforetaket forholder seg til lovens regler om fast ansettelse mv.

Godkjenningsordning

Det vises til forslaget om ny godkjenningsordning for bransjen. Forslaget er beslektet med offentlige godkjenningsordninger for renhold m.fl.

Innledningsvis er det grunn til å bemerke at selv om NHO Service og Handel i prinsippet er positiv til en bransjetilpasset godkjenningsordning, så er det et spørsmål om dette skal gjennomføres som et alternativ til forbud eller om det skal gjelde også dersom de foreslåtte innstrammingene gjennomføres. Våre medlemmer er allerede forpliktet til å gjennomføre interne kontroller og eksterne revisjoner på om lag de samme revisjons/-godkjenningspunktene som foreslås. For våre medlemmer vil dette derfor neppe medføre noen tilleggsbelastning. Imidlertid kan det prinsipielt stilles spørsmål ved om en slik foreslått godkjenningsordning først og fremst bør være et alternativ til forbud. En bransje som allerede opplever betydelige innstramminger i virksomhetsområdet, trenger neppe nye forpliktelser.

NHO Service og Handel mener at en effektiv og bransjetilpasset godkjenningsordning eller revisjonsordning er et målrettet tiltak for å luke ut eventuelle useriøse aktører, og er positive til at også bemanningsforetak utenfor NHO-systemet pålegges en reell revisjon av om de oppfyller lovens krav når det gjelder ulike sider av arbeidsgiveransvaret. En slik omfattende godkjennings-/revisjonsordning etter modell fra vår ordning med «Revidert Arbeidsgiver» (RA) er et reelt alternativ til forbud mot innleie til byggebransjen eller forbud mot innleie for arbeid av midlertidig karakter. Sammenholdt med Arbeidstilsynets kontrollmulighet for om vilkårene til innleie er oppfylt ute hos kundebedriftene, vil disse tiltakene sikre at innleie fra bemanningsbransjen skjer i lovlige former.

RA er en omfattende ordning som innebærer en pågående revisjon hele bedriftens levetid. Etter vårt syn er den foreslåtte godkjenningsordningen for statisk med tanke på det departementet ønsker å oppnå. Dokumentasjonskravene i godkjenningsordningen er et øyeblikksbilde av enkelte rutiner på søketidspunktet. Til illustrasjon er RA basert på et regelmessig og forholdsmessig internkontrollarbeid av arbeidsgiverrollen.

Den foreslåtte ordningen kan styrkes ved å stille krav om ekstern revisjonsplikt på linje med RA som dokumentasjon for oppfyllelsen av visse krav. En vellykket godkjenningsordning vil bidra til mer forhåndskunnskap, samt forståelse for egen virksomhet, slik at eventuelle feil reduseres. Avvik vil også bli mer synlig for kunden, fordi flere vil følge samme standard. Det blir også mindre rom for kunder til å etterspørre eller kreve vilkår som legger press på arbeidsmiljølovens regler.

NHO Service og Handel deltar bidrar gjerne med erfaringer fra revisjonsmiljø, bedrifter og administrasjon - dersom revisjonsordningens ulike sider kan styrke eller erstatte deler av forslaget.

Mer utfyllende om Revidert Arbeidsgiver:

I departementets høringsnotat vises det til NHO Service og Handels egen ordning, Revidert Arbeidsgiver (RA). RA er ikke en godkjenningsordning som sådan, men *en obligatorisk regelmessig revisjonsordning for medlemmer*. En godkjenningsordning er mer statisk. På etableringstidspunktet for snart ti år siden vurderte bemanningsbransjen at siden bedrifters ledelse, kundeforhold og situasjon er under kontant endring, så tilsier dette behov for jevnlig egenkontroll, samt ekstern revisjon av rutiner og stikk-kontroll.

NHO Service og Handel har over år utviklet ordningen slik at den nettopp skal kvalitetssikre forholdet mellom arbeidsgiver, ansatt og den virksomheten som leier inn. Gjeldende ordning stiller krav til arbeidsavtalene, at midlertidige ansettelser ligger innenfor lovens vilkår, HMS-ansvar og kommunikasjon, arbeidstid, lønnsforhold og sykepenger. Kontrollpunktene dekker ikke alt hva en bedrift må følge av regler, men orden på de utvalgte punktene vil gjerne ha overføringseffekt på andre forhold rundt sikkerhet og gode arbeidsforhold.

For den enkelte bedrift fungerer ordningen som internkontroll for at nødvendige rutiner er på plass, samt at feil blir oppdaget og korrigert raskt. RA kan innlemmes inn i ulike ISO-standarder for kvalitet, mens substansen til kontrollpunktet ligger i lovens krav.

Både rutinebeskrivelse og etterlevelse er noe som trenger jevnlig vurdering. En kvalitetsrevisor kan møte bedriften med spørsmål og avvikshåndtering, som igjen bidrar til utvikling av verktøy for bedre etterlevelse. Revisjonen av rutinebeskrivelser og enkelttilfeller er dog ingen due diligence av hele virksomheten.

Selv om kravene eller kontrollpunktene er de samme for alle, betyr det ikke at alle må ha like rutiner. Det er forskjell på håndteringen og oversikten for små, store og spesialiserte bedrifter. Hensikten er at bedriften utvikler rutiner som er tilpasset sitt forretnings – og risikoområde.

RA har kostnader knyttet til internarbeid og ekstern revisjon. Kostnadene i dag antas å ligge i grenseland for hva som er ønskelig for gjennomsnittsvirksomheten, men bedriftene har til nå vurdert nytten som høyere enn ulempene med kostandene. Kostnadene håndteres også ut fra en forutsetning av at myndighetene behandler lovlydige bedrifter på en saklig og forsvarlig måte, og at det faktisk utgjør en forskjell å opptre seriøst. Seriøsitet bør belønnes. Så langt opplever vi dessverre ikke at myndighetssiden har fokusert på dette når det gjelder bemanningsbransjen.

Ut fra de ulike omstendighetene, samt hvor etablert et systematisk kvalitetssikringsarbeid er i virksomheten, har den estimerte revisjonstiden (rutinekontroll og stikk-kontroll) ligget på ca. 1(+) til 3 dager. I tillegg kommer organisering av eget arbeide for at rutineene skal følges av hele organisasjonen- fra kundekontakt til oppfølging av arbeidstaker. RA-bevis utstedes for to år. Uansett gyldighetsperiode, skal det minimum gjennomføres en egenkontroll hvert år på det som gjelder bruk av arbeidsavtaler, arbeidstid og lønn. RA-ordningen har regler om suspensjon av retten til å bruke RA-bevis ut hele perioden. Dette kan aktualiseres ved større tilsynssaker knyttet til Arbeidstilsynet.

Konsekvenser av brudd på godkjenningsordningen:

En ordning hvor den innleide har krav på fast ansettelse hos innleier dersom innleier har brukt et ikke-godkjent bemanningsforetak, er etter NHO Service og Handels mening en uegnet sanksjon. Selv om de fleste innleiere vil bestrebe seg på bare å bruke godkjente bemanningsforetak, vil det antakeligvis skje tilfeller der bemanningsforetaket mister godkjenningen i løpet av innleieperioden, og dette er ikke noe innleier nødvendigvis har kontroll på. Selv om et krav om fast ansettelse vil fungere som et «ris bak speilet,» vil det neppe være i noens interesse at arbeidstaker gis rett til fast ansettelse på dette grunnlaget. Bedriften har kanskje ikke rom for flere fast ansatte når et tidsavgrenset oppdrag er avsluttet, og den innleide (som blir fast ansatt) risikerer å bli nedbemannet. Vi tror dessuten at dette vil kunne bli en regel uten reell funksjon. En del innleide vil nok vegre seg mot å kreve fast ansettelse hos en arbeidsgiver de ser ikke har bruk for flere fast ansatte. En slik mulig interessekonflikt er neppe en ønskelig start på arbeidsforholdet.

Mer egnet er virkemiddelapparatet Arbeidstilsynet har i dag. Arbeidstilsynet kan fatte pålegg om at den ulovlige innleien må opphøre og kan eventuelt gi overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. NHO Service og Handel mener dette er tilstrekkelige sanksjoner.

Styrket kunnskapsgrunnlag

Det er vanskelig å være uenig i at det har en verdi å kartlegge omfanget av innleie. Det er imidlertid på sin plass å vise til at det ikke har vært mangel på kunnskapsinnhenting rundt dette de seneste årene. Eksempelvis har Fellesforbundet i samarbeid med Norsk Industri, Byggenæringens Landsforening og NHO Service og Handel fått Fafo til å kartlegge omfanget av innleie. Tallene her er omforente og viser at omfanget av innleie er relativt lavt og stabilt. Det kan virke som at begrunnelsen for at departementet ønsker ytterligere kunnskapsinnhenting er fordi de kartleggingene som finnes ikke stemmer med hypotesen om at innleie fortrenger faste ansettelser og øker i omfang og utbredelse.

Partssamarbeid og etterlevelse

NHO Service og Handel har erfaring med bransjeprogram for renhold og var sammen med Norsk Arbeidsmandsforbund initiativtakerne til dette. For NHO Service og Handel oppleves bransjeprogrammet som svært nyttig fordi alle relevante organisasjoner er representert, og dette gir et bredt og tungt mandat for å drive seriøsitetsarbeid. Det er videre et forum for analyse og kunnskap knyttet til konkurransevilkår,

arbeidsgiver- og arbeidstakerspørsmål, kompetanseutfordringer og tema som er samfunnsmessig relevante for bransjen. Et tilsvarende bransjeprogram kan bidra positivt for at partene i arbeidslivet, sammen med relevante myndigheter, kan etablere en felles plattform rundt innleiespørsmål, kunnskapsinnhenting, problemløsning og opplysningsarbeid. Det kan bringe de ulike interessentene «ut av skyttergravene» og bidra til at spørsmål rundt bemanningsbransjen og innleie kommer inn i et mer konstruktivt spor.

Økonomiske og Administrative konsekvenser

NHO Service og Handel etterlyser en analyse av hvilke konsekvenser forslagene vil ha for de flere tusen arbeidstakere som er ansatt i bemanningsbransjen fordi de foreslåtte restriksjonene på bemanningsforetakenes virksomhet vil medføre at en vesentlig andel av disse vil bli arbeidsledige. At høringsnotatet ikke behandler dette er særdeles svakt. Flere av våre bemanningsforetak er spesialisert mot innleie til byggebransjen og har ansatte i minst 80 prosent stiling. Når bemanningsforetaket mister muligheten til å levere til sine kunder innenfor dette segmentet, er det grunn til å tro at disse ansatte rett og slett blir oppsagt. Bedriftene har ikke alternative sysselsettingsmuligheter. Forslaget legger til grunn at disse ansatte vil bli direkte ansatt hos kunden, men hva bygger denne antakelsen på? Vi tror ikke på dette. Variasjoner i oppdragsmengde vil fortsette som før, men bemanningen vil løses på andre måter, for eksempel gjennom bruk av underentrepriser og "falske" selvstendige. Dette sier bransjen selv, og det er grunn til å lytte til dem. Vi mener det er alvorlig at departementet totalt overser hvor mange arbeidstakere som vil bli rammet av dette.

Bemanningsforetakene har også mange ansatte innen administrasjon, det vil si arbeidstakere som ikke leies ut. Når oppdragsmengden i beste fall blir redusert, i mange tilfeller helt bortfaller, vil også dette medføre nedbemanning og oppsigelser internt i bemanningsforetakene. Heller ikke dette er behandlet i høringsnotatet. De administrativt ansatte vil ikke få tilbud om direkte ansettelse hos kundene. Hvor skal disse sysselsettes? Vi har forstått at regjeringspartiene ikke anerkjenner bemanningsforetakene som ordentlige arbeidsgivere, men anser de heller ikke de utleide og administrativt ansatte som ordentlige arbeidstakere som fortjener et vern?

Et alternativ for mange vil være stadig nye midlertidige ansettelser hos ulike oppdragsgivere. Det fremstår som underlig at departementet legger til grunn at arbeidstaker er bedre tjent med å være tilknyttet flere ulike arbeidsgivere enn å ha en stabil arbeidsgiver som tilbyr fast ansettelse over tid. Fast ansettelse i bemanningsforetak innebærer sykefraværsoppfølging, garantert inntekt og arbeid, kompetanseutvikling, pensjonssparing hos én pensjonsleverandør i stedet for mange forskjellige mv. Dersom bemanningsforetaket har tariffavtale, har arbeidstaker mulighet til å bli omfattet av AFP-ordningen. Som tidligere nevnt er vårt medlem Adecco bundet av Fellesoverenskomsten for byggfag. De foreslåtte endringene vil kunne få store konsekvenser for arbeidsvilkårene til de 600 arbeidstakerne som leies ut til byggebransjen ved at flere vil gå over til midlertidige ansettelser eller bli selvstendige oppdragstakere som ikke omfattes av tariffavtale og dermed også mister muligheten til å ta ut AFP.

Bemanningsbransjen har tradisjonelt vært en inngangsport til arbeidslivet for grupper av arbeidstakere som har falt utenfor arbeidslivet. Begrensninger og forbud mot bemanningsforetakenes virksomhet vil sette et effektivt tak for alle som har vært ute av arbeidslivet i kortere eller lengre perioder.

Konsekvenser for kundebedrifter

En del bedrifter innen varehandelen har store sesongsvingninger i omsetning og trenger sesongarbeidere. Dette er typisk arbeid av midlertidig karakter hvor innleie fra bemanningsforetak har vært et godt alternativ. En del arbeidstakere arbeider for eksempel innen landbruket om sommeren og i handel når det

er høysesong der. På mindre steder har dette kanskje gjort at folk har blitt boende nettopp fordi de har et tilbud om arbeid hele året, selv om det ikke er innenfor samme bransje.

Dersom adgangen til å leie inn fra bemanningsforetak begrenses til rene vikariater for bedrifter uten tariffavtale, vil det for en del lagervirksomhet med varierende oppdragsmengde være et alternativ å flytte lagrene til andre land.

Selv om omfanget av innleie innen privat helse og velferd er forholdsvis lite, brukes det i to tilfeller. For det første for å fylle vakante stillinger. Det oppleves som utfordrende å få tak i kvalifisert arbeidskraft og innleie kan være en måte å fylle stillingene på mens bedriften leter etter rett kandidat til stillingen. Videre opplever mange av våre bedrifter innenfor disse bransjene å få tildelt oppdrag/bestillinger fra det offentlige på kort varsel. Det kan dreie seg om at bedriften har vunnet et anbud med kort frist for oppstart, eller det kan ha oppstått akutte situasjoner eller krisesituasjoner der det offentlige bestiller tjenester fra de private helsebedriftene med umiddelbar levering. Bedriftens egen bemanning vil ikke være tilstrekkelig til å dekke disse oppdragene. I stedet for da å bruke tid på å rekruttere til direkte ansettelser, kan bedriftene leie inn kvalifisert personell fra bemanningsforetakene og konsentrere seg om å levere på det som er bestilt. Dersom innleie skal være utelukket i slike tilfeller, vil mange bedrifter måtte takke nei til oppdrag eller la være å inngi tilbud i anbudskonkurranser. Bedriftene kan ikke ha bemanning for det tilfellet at de skulle få mer å gjøre. Innleie fra produksjonsbedrifter er ikke noe alternativ all den tid det allerede er kamp om den kvalifiserte arbeidskraften.

En del av våre bedrifter leier periodevis inn fra bemanningsforetak for å bistå under arbeidstopper i administrasjonen. Eksempelvis – dersom en bedrift vinner et anbud som krever kraftig oppbemanning, så har bedriften i en periode behov for ekstra bemanning for å rekruttere arbeidstakere til oppdraget. Dette løses typisk gjennom å leie inn ekstra bemanning fra et bemanningsforetak. Da vet bedriften at de får kompetente arbeidstakere som kan utføre det nødvendige arbeidet og trenger ikke å bruke tid på å rekruttere egne midlertidig ansatte for å utføre arbeidet. Man får med andre ord gjort arbeidet mer effektivt. For disse bedriftene er det ikke noe alternativ å ansette fast arbeidstakere de egentlig bare trenger til å ta toppene. Bruk av gjennomsnittsberegning og overtidsarbeid vil ikke være forsvarlig. Heller ikke kan personellet leies inn fra andre produksjonsbedrifter da arbeidet disse ansatte utfører ikke utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse, hvilket er et lovlighetskrav for utleie fra produksjonsbedrift. Et alternativ er å outsource flere administrative oppgaver, men dette er ikke noe som bygger opp under Regjeringens ønske om flere direkte ansettelser i bedriftene som skal ha arbeidet utført.

Konsekvenser av forslagene er at en del bedrifter vil måtte si nei til oppdrag der de selv ikke har tilstrekkelig antall arbeidstakere. Videre vil oppdrag og prosjekter kunne bli forsinket, og medføre økte kostnader gjennom dagbøter og fremtidige mistede oppdrag. Det meldes også om at bedriftene ikke vil få tilgang til nødvendig kompetanse og således mister konkurransekraft. Dette kan igjen føre til mindre lønnsomhet og i siste instans permitteringer/nedbemanning. Flere tror ikke at forslagene vil føre til økt organisasjonsgrad på arbeidstakersiden.

Betenkning fra Advokatfirmaet Wiersholm

NHO Service og Handel har bedt Advokatfirmaet Wiersholm vurdere de rettslige hovedutfordringene ved endringsforslagene. Wiersholm har vurdert om departementet har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd, samt vurdert hvorvidt forslagene er i tråd med EØS-retten og om forslagene er i tråd med anskaffelsesregelverket.

Etter Wiersholms syn er det tvilsomt om forslaget om å forby innleie til bygningsarbeid i Oslofjordregionen kan hjemles i aml. § 14-12 femte ledd. Videre viser Wiersholm til at EØS-reglene kan være «til hinder for å gjennomføre forslaget i sin nåværende form.»

I den grad regelverket legges til grunn ved innkjøp av tjenester fra det offentlige, vil forslagene måtte vurderes ut fra anskaffelsesreglene. Wiersholm trekker også paralleller og konsekvenser til anskaffelsesretten ved bruk av tilsvarende forbud eller kontraktsbestemmelser i offentlige kontrakter:

«I forlengelsen av dette foreligger det også en relativt betydelig risiko for at forslagene i sin nåværende form må anses problematisk i et anskaffelsesrettslig perspektiv. Forslaget om det geografiske og bransjemessige forbudet om innleie vil i praksis fungere som et generelt forbud, uten at det åpnes for konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet. Den EØS-rettslige vurderingen trekker også klart i retning av at det foreligger en risiko for at begge forslagene også vil stride mot kravet til forholdsmessighet i anskaffelsesloven § 4.»

Betenkningen følger som et vedlegg til vårt høringssvar.

Vennlig hilsen
NHO Service og Handel



Anne-Cecilie Kaltenborn
Administrerende direktør

Vedlegg

Vurdering av forslag om endringer i regelverket for innleie fra bemanningsforetak (Advokatfirmaet Wiersholm, 11. mars 2022).