



STORTINGET

Innst. 136 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:33 S (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Lise Christoffersen og Leif Sande om gjennomsnittsberegning av arbeidstid

- NHO Reiseliv
- NHO Service og Handel
- LO
- Fellesforbundet
- EL og IT Forbundet.

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i arbeidsmiljøloven som sikrer at adgang til gjennomsnittsberegning av arbeidstid innenfor allmenngjorte områder forbeholdes virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 6. november 2018 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 23. november 2018 følger vedlagt innstillingen.

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det 26. november 2018 avholdt høring i saken. Følgende deltok på høringen:

- NHO
- Hovedorganisasjonen Virke
- Norsk Industri
- Byggenæringens Landsforening

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til representantforslaget fra representanter fra Arbeiderpartiet om gjennomsnittsberegning av arbeidstid.

Komiteen viser til at det i dag er adgang til å gjennomsnittsberegne arbeidstid inntil 10,5 timer daglig og 48 timer ukentlig om det foreligger avtale om dette mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Gjennomsnittsberegning for mellom 10,5 og 12,5 timer daglig, og inntil 48 timer ukentlig, må avtales på grunnlaget av en tariffavtale.

Arbeidstilsynet har også anledning til å godkjenne gjennomsnittsberegning som går ut over 10,5 timer daglig. Komiteen merker seg at vanlig praksis i Arbeidstilsynet er at det godkjennes når det foreligger begrunnelse i søknad som er basert på hensynet til arbeidstaker.

Komiteen har totalt sett fått ni høringsvar, hvorav tre er fra arbeidstakersiden og de resterende seks er

fra arbeidsgiversiden. Det kommer klart frem av høringssvarene at det i denne saken er to ulike synspunkter på forslaget om å stramme inn reglene for gjennomsnittsberegning av arbeidstid.

Komiteen merker seg at arbeidsgiversiden er svært bekymret for en slik endring som er foreslått, da de mener dette helt klart vil føre til større utglidninger i mer bruk av innleie, hyppigere bruk av permitteringer og også mer bruk av midlertidige ansettelser. NHO Reiseliv, som representerer arbeidsgivere, var tydelig på at de aller fleste bedrifter er seriøse og ønsker å følge lover og regler, og at nye regler som lages, må ha det som utgangspunkt.

Komiteen merker seg at arbeidstakersiden er mer opptatt av hvordan lovverket i dag er enkelt å omgå for å skaffe seg konkurransefordeler. Disse understreker særlig omgørelser av lovverk ved bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa, og ved å registrere arbeidstakerne som frivillige pendlere slipper arbeidsgiver å betale for reise, kost og losji. Arbeidstakerorganisasjonene viser til eksempler hvor dagens regler for gjennomsnittsberegning av arbeidskraft brukes i sammenheng med en «husavtale», som omtales som en tariffavtale, og understreker at dette utgjør en svært uheldig konkurransevridning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at gjennomsnittsberegning av arbeidstid benyttes av mange bransjer og sikrer effektiv drift innenfor trygge rammer. Gjennomsnittsberegning avtales normalt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og ordningen fungerer i all vesentlighet godt, slik forslagsstillerne selv beskriver situasjonen.

Flertallet registrerer at forslaget vil begrense muligheten for gjennomsnittsberegning for virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforeninger med innstillingsrett. I praksis vil det bety at slike ordninger kun blir forbeholdt virksomheter som har medlemskap hos de største fagforeningene.

Flertallet mener en slik tilnærming er å se bort fra behovet til mange arbeidstakere og arbeidsgivere, utelukkende fordi de ikke har medlemskap i store fagforeninger. Det er opp til arbeidstaker å organisere seg i en fagforening med innstillingsrett, noe arbeidsgiver verken kan eller skal styre.

Det er 1,14 millioner uorganiserte arbeidstakere i Norge. YS undersøker hvert år tilstanden på det norske arbeidsmarkedet i sitt arbeidslivsbarometer, der rapporten for 2016 viser at 30 pst. av de spurte svarer at de ikke er medlem av en fagforening fordi foreningen ikke ivaretar deres interesser. Hele 36 pst. av de spurte mener at fagforeninger er for tett koblet til partier. Dette er en betydelig utfordring for fagforeningene, men kan ikke løses gjennom å forplikte arbeidsgivere til å presse arbeidstakerne til å organisere seg i organisasjoner de

kanskje mener ikke ivaretar deres interesser, for å få lov til å avtale en gjennomsnittsberegning av arbeidstid. En slik tilnærming mener flertallet er uheldig og lite hensiktsmessig.

Flertallet mener en anerkjennelse av retten til selv å bestemme medlemskap i en organisasjon er nødvendig. Flertallet mener at arbeidstaker og arbeidsgiver selv er best i stand til å finne gode løsninger for den enkelte virksomhet og de ansattes behov.

For arbeidstakere med behov for stor fleksibilitet kan arbeidstidsordninger som for eksempel å arbeide lengre enkelte dager for senere å få fri en lengre periode være gunstig av hensyn til pendleravstand og andre familiære forhold. Likeledes kan det være forhold hos en virksomhet som tilsier at slike løsninger kan være ønskelige og hensiktsmessige for driften. Flertallet mener det er viktig at et moderne arbeidsliv bidrar til fleksibilitet, slik at flest mulig kan finne løsninger som er tilpasset arbeidstakers og arbeidsgivers behov.

Flertallet mener en slik tilnærming er uryddig og i tillegg vil kunne redusere mulighetene for å finne gode lokale arbeidstidsløsninger, på den enkelte arbeidsplass, i avtaler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Flertallet merker seg at representanter fra Fellesforbundet under komiteens høring først og fremst var opptatt av problemstillinger knyttet til reguleringen av reise, kost og losji i enkelte allmenngjøringsforskrifter. Flertallet merker seg videre at forslaget også vil ramme næringer som ikke har samme type utfordringer, og der dagens allmenngjøringsforskrift heller ikke inneholder slike regler om reise, kost og losji, som for eksempel overnattings-, serverings- og cateringnæringen.

Flertallet tilrår på dette grunnlag at representantforslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at gjennomsnittsberegning av arbeidstid benyttes i mange bransjer og virksomheter for å sikre effektiv drift innenfor trygge rammer. Dette håndteres i mange tilfeller bra og etter godt samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Men disse medlemmer er samtidig oppmerksomme på at gjennomsnittsberegning av arbeidstid i enkelte sektorer gjennomføres på måter som i all hovedsak er til gunst for arbeidsgiver, dette til tross for at søknad om gjennomsnittsberegning til Arbeidstilsynet begrunnes med ønske fra arbeidstakere om intensive arbeidsperioder når de er i Norge, slik at de kan få lengre etterfølgende friperioder i hjemlandet. Resultatet er at mange utenlandske arbeidstakere ikke får rett til bl.a. overtidsbetaling eller dekning av reise, kost og losji, og at de dermed reelt sett jobber på dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig.

Disse medlemmer viser også til at Tariffnemnda har fattet vedtak om endringer i forskrift om delvis

allmenngjøring av Industriooverenskomsten for skips- og verftsindustrien som innebærer endringer i arbeidsgivers plikt til å dekke reise, kost og losji. Vedtaket innebærer at utenlandske arbeidstakere ikke lenger vil få dekket reise til arbeidsstedet fra hjemlandet.

Dagens regler gir det utslag at på samme arbeidsplass kan arbeidstakere fra Norge og andre skandinaviske land få dekket reise, kost og losji, mens såkalte frivillige pendlere fra i hovedsak Øst-Europa må dekke reise, kost og losji selv. Det er etter disse medlemmers syn en ikke akseptabel situasjon.

Det er etter disse medlemmers syn behov for en innstramning i regelverket for bruk av gjennomsnittsberegning av arbeidstid for å sikre at dette brukes på en måte som er til gunst for både arbeidstakere og arbeidsgivere, og at regelverket ikke åpner opp for forskjellsbehandling av ulike grupper ansatte. Disse medlemmer mener dagens regler for avtaler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver skal beholdes, men at reglene hva gjelder avtaler om arbeidstid begrunnet i tariffavtale og søknad til Arbeidstilsynet, bør strammes inn. Disse medlemmer går inn for at avtalenivået for avtaler om gjennomsnittsberegning av arbeidstid med grunnlag i tariffavtale heves.

Dette vil også være et tiltak for å øke organisasjonsgraden i utsatte bransjer med et stort innslag av utenlandske arbeidstakere. Disse medlemmer går samtidig inn for å klargjøre regelverket slik at der søknad om gjennomsnittsberegning av arbeidstid til Arbeidstilsynet begrunnes med at arbeidstakerne arbeider utenfor sitt hjemsted og har behov for friperioder, er det en forutsetning for samtykke at arbeidsgiver har sendt arbeidstakerne på oppdrag.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i arbeidsmiljøloven slik at avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstid med grunnlag i tariffavtale forbeholdes virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i arbeidsmiljøloven, slik at søknader om bruk av gjennomsnittsberegning av arbeidstid til Arbeidstilsynet som begrunnes med at arbeidstakerne arbeider utenfor sitt hjemsted og har behov for friperioder, må ha som forutsetning at arbeidsgiver har sendt arbeidstakerne på oppdrag.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at gjennomsnittsberegning av arbeidstid etter arbeidsmiljøloven § 10-5 har fungert bra i mange år. Gjennomsnittsberegningen gir arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker/fagforening/Arbeidstilsynet en viss fleksibilitet i arbeidstiden til arbeidstaker. Dette frem-

mer fast ansettelse av arbeidstakere fremfor bruk av vikarer, innleide eller underentreprenører, samt at arbeidstaker kan få en lengre friperiode. På denne bakgrunn kan ikke dette medlem støtte forslag 1 fra representanter fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

I samband med den omfattende bruken av bemanningsforetak utviklet det seg et stort problem ved ansettelseskontraktene «fast ansatt uten lønn mellom oppdrag». Dette ble grundig drøftet i Prop. 73 L (2017–2018), jf. Innst. 355 L (2017–2018). I Innst. 355 L (2017–2018) fremsatte Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti forslag om et nytt tredje ledd i arbeidsmiljøloven § 14-12 for ytterligere å hindre omgåelser av gjennomsnittsberegning av arbeidstid for ansatte i bemanningsforetak. Dette forslaget fikk ikke flertall. Forslaget lød:

«(3) Kun fast ansatte i 100 pst. stilling i bemanningsforetak gis rett til gjennomsnittsberegning av arbeidstid på selvstendig grunnlag, jf. § 10-5. Deltidsansatte i bemanningsforetak kan følge arbeidstidsordningen i innleievirksomheten.»

Dette medlem viser til at Tariffnemnda – mot LOs stemme – har endret bestemmelsen om reise, kost og losji i forskriftene om allmenngjøring, slik at dette kun dekkes ved reiser i Norge. Dette medlem vil understreke at dette er en konsekvens av at Tariffnemnda har akseptert at ESAs tolkning overstyrer Høyesterett i Norge. Dette medlem støtter LOs holdning i Tariffnemnda fordi norske lover og norske tariffavtaler skal ha forrang fremfor EØS-avtalen.

Dette medlem vil understreke at dersom flertallet på Stortinget hadde slått ring om Høyesteretts dom med hensyn til allmenngjøring av reise, kost og losji, ville ikke ESAs tolkning fått flertall i Tariffnemnda. Dette medlem vil videre påpeke at den problemstilling som Arbeiderpartiet tar opp i dette forslaget, derfor delvis henger sammen med Tariffnemndas vedtak.

Dette medlem viser til høringsnotatet fra Fellesforbundet av 19. november 2018 til komiteen, hvor det refereres til en gjennomgang av Arbeidstilsynets innvilgelser av søknader i perioden 1. august–1. oktober 2018 om gjennomsnittsberegning i henhold til arbeidsmiljøloven § 10-5 (3). Det blir vist til at 72 søknader begrunnes med arbeidstakernes behov for friperioder i sitt hjemland sammen med sin familie og velferdsmessige behov. Fellesforbundet påpeker at konsekvensen er at disse «lokale virksomhetene» med «frivillige pendlere» kan ha en driftstid på 54 timer i uken uten merkostnader. Denne situasjonen gir en skjev konkurranse og medfører at normalarbeidsdagen forvitrer. Dette medlem vil vise til følgende avsnitt i Fellesforbundets høringsnotat:

«Fellesforbundet kan ikke se at tidligere forarbeider til arbeidsmiljøloven om adgangen til gjennomsnittsberegning av arbeidstiden har vurdert skillet mellom pendling som skyldes at arbeidstakeren er utsendt på oppdrag av arbeidsgiver og/eller 'frivillig pendling'. Heller ikke fra fagbevegelsens side har dette vært et stort tema. Årsaken er nok at adgangen til gjennomsnittsberegning historisk sett har vært knyttet til at arbeidstakeren har vært sendt på oppdrag og at dekning av reise, kost og losji ikke har vært til diskusjon. Det er først etter EUs østutvidelse og med økende lavlønnskonkurranse at dette har blitt en aktuell problemstilling.»

Dette medlem er enig i at dette er en uheldig utvikling som må stoppes. Dette medlem kan imidlertid ikke se at Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartis forslag nr. 2 er tilstrekkelig klargjort slik at det kan fattes et anmodningsvedtak på bakgrunn av et forslag som er lagt frem gjennom komiteens behandling.

Bakgrunnen for dette er at anmodningsforslaget vil måtte gjelde for hele det norske arbeidslivet. Dette arbeidslivet er svært variert. Enkelte bransjer, eksempelvis asfaltarbeid, har behov for å få utført mye arbeid på sommerstid. Dette krever gjennomsnittsberegning med tillatelse fra Arbeidstilsynet og reduserer dermed behovet for permittering om vinteren.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i arbeidsmiljøloven slik at avtale om gjen-

nomsnittsberegning av arbeidstid med grunnlag i tariffavtale forbeholdes virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i arbeidsmiljøloven, slik at søknader om bruk av gjennomsnittsberegning av arbeidstid til Arbeidstilsynet som begrunnes med at arbeidstakerne arbeider utenfor sitt hjemsted og har behov for friperioder, må ha som forutsetning at arbeidsgiver har sendt arbeidstakerne på oppdrag.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:33 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Lise Christoffersen og Leif Sande om gjennomsnittsberegning av arbeidstid – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 17. januar 2019

Erlend Wiborg

leder

Solfrid Lerbrekk

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 23. november 2018****Svar på Representantforslag 33 S (2018-2019)**

Jeg viser til brev fra Arbeids- og sosialkomiteen av 10. oktober 2018 der det bes om en vurdering av Representantforslag 33 S (2018-2019) fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Lise Christoffersen og Leif Sande om gjennomsnittsberegning av arbeidstid.

Forslaget går ut på at adgang til gjennomsnittsberegning av arbeidstid innenfor allmenngjorte områder forbeholdes virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. Det betyr at dagens adgang til avtale gjennomsnittsberegning individuelt og lokalt, samt adgangen til å søke Arbeidstilsynet om tillatelse, innenfor allmenngjorte områder bare kan benyttes av virksomheter som allerede i utgangspunktet er bundet av en landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett (minst 10 000 medlemmer).

Representantenes forslag gjelder innenfor de områder der tariffavtalene er allmenngjort. Det er per i dag allmenngjøringsforskrifter på følgende områder: byggebransjen, skips- og verftsindustrien, landbruk og gartneri, renhold, elektro, fiskeindustrien, godstransport på vei, turbilbransjen og overnatting, servering og catering. Beregninger fra Fafo viser at om lag 200 000 arbeidstakere omfattes av allmenngjøringsforskrifter.

Dagens ordning for gjennomsnittsberegning

Arbeidsmiljøloven åpner for at den alminnelige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes. Dette innebærer en annen og mer fleksibel fordeling av arbeidstiden over bestemte perioder, slik at det er mulig å arbeide mer i noen perioder, og mindre i andre perioder. Den alminnelige arbeidstiden må i løpet av en periode på høyst 52 uker i gjennomsnitt likevel holdes innenfor lovens grenser for alminnelig arbeidstid.

Avtale om gjennomsnittsberegning kan inngås individuelt med den enkelte arbeidstaker, lokalt med tilitsvalgte i virksomheten eller avtales sentralt mellom arbeidsgiver og fagforening med innstillingsrett. Arbeidstilsynet kan gi tillatelse til tilsvarende ordninger i virksomheter hvor det ikke er avtale. Dagens regler for gjennomsnittsberegning gjelder hele arbeidslivet og er ikke begrenset til spesifikke bransjer.

Departementet har fått opplyst fra Arbeidstilsynet at tilsynet i 2018 har fattet vedtak om gjennomsnittsberegning i flere av de allmenngjorte bransjene. Innen byggebransjen er det gitt 104 samtykker, 12 avslag og 11 avvisningsvedtak. Innen verftsindustrien er det gitt 49

samtykker, 2 avslag og 5 avvisningsvedtak. Innen fiskeri/havbruk er det gitt 2 samtykker.

Mulige effekter av forslaget

Forslagsstillerne viser til at gjennomsnittsberegning av arbeidstid i enkelte sektorer gjennomføres på måter som i all hovedsak er til gunst for arbeidsgiver. Det vises til at disse avtalene ofte omfatter ordninger med utenlandske arbeidstakere innenfor allmenngjorte områder. Dette mener forslagsstillerne resulterer i at gjennomsnittsberegning av arbeidstid gjør at mange utenlandske arbeidstakere ikke får rett til overtidsbetaling og således blir mer konkurransedyktige enn ansatte på vanlige lønns- og arbeidsvilkår.

Regjeringen mener at reguleringen av arbeidstid i lov og avtale i all hovedsak fungerer godt. Arbeidsmiljøloven gir adgang til å inngå avtaler om unntak fra lovens hovedregler. Hvem som kan inngå avtale, er avhengig av hvor omfattende unntakene er. Dette systemet er i hovedsak egnet til å ivareta behovet for balanse mellom arbeidstakeres og arbeidsgiveres interesser. Det gir samtidig muligheter for å finne løsninger som er tilpasset den enkelte virksomhet, og bidrar dermed til et fleksibelt system. Det betyr ikke at det ikke hele tiden er viktig å vurdere arbeidstidsbestemmelsene i lys av utviklingen i arbeidslivet.

Dersom adgangen til å inngå avtale individuelt og lokalt, og adgangen til å søke Arbeidstilsynet om samtykke fjernes, vil muligheten for å praktisere gjennomsnittsberegning bli begrenset innenfor de bransjene hvor det gjelder allmenngjøringsforskrifter. Begrensningen vil omfatte mange virksomheter.

Representantforslaget legger opp til en endring som vil innebære risiko for utilsiktede og uheldige virkninger. Gjennomsnittsberegning av arbeidstid er et godt egnet virkemiddel for å sikre at arbeidsmiljøloven kan tilpasses arbeidslivets ulike og skiftende behov. Ordningen gjør det mulig å ivareta både hensynet til arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd og virksomhetenes behov for en rasjonell drift. Ordningen med gjennomsnittsberegning har lang tradisjon i norsk arbeidsliv, og partene klarer i all hovedsak å finne løsninger som ivaretar de kryssende hensynene.

Avtale om gjennomsnittsberegning innebærer at man jobber lengre på noen dager for å ha kortere arbeidstid på andre dager eller flere dager fri etterpå. Arbeid utover den alminnelige arbeidstiden vil utløse krav på overtidskompensasjon, enten det skjer i forlengelsen av arbeidsdagen eller det skjer på dager som etter ar-

beidstidsordningen skulle vært arbeidsfri. Slike innarbeidingsordninger vil derfor kunne være ønsket av arbeidstakere med lang pendleravstand og også av utenlandske arbeidstakere som gjennom slike ordninger kan få lengre friperioder hjemme.

