



STORTINGET

Innst. 108 L

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 131 L (2021–2022)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslås endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak. Forslagene omfatter endringer i arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og arbeidsmarkedsloven.

Forslagene innebærer innstramminger i regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Forslagene er begrunnet i å sikre hele og faste stillinger som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Forslagene omfatter en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, ved at adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter» oppheves.

Det foreslås også styrking av innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid, ved at nåværende regel utvides til å gjelde ved all innleie fra bemanningsforetak, også innleie som skjer etter avtale med tillitsvalgte. Retten til fast ansettelse vil inntre når arbeidstaker har vært sammenhengende innleid i mer enn tre år, uavhengig av innleiegrunnlag.

Det foreslås videre at det inntas en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven der det fremgår hvilke momenter som taler for at en oppdragsavtale mellom to virksom-

heter innebærer innleie av arbeidstakere. Bakgrunnen for forslaget er at det er behov for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entreprise.

I høringsnotat ble det anbefalt å fastsette forskrift om et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak for byggenæringen. Departementet vil fastsette slik forskrift. Det foreslås at det presiseres i loven at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med overholdelsen av reglene i en slik forskrift.

I tilknytning til den generelle innstrammingen i adgangen til innleie fra bemanningsforetak foreslås det også en forskriftshjemmel som åpner for en avgrenset unntaksadgang innenfor enkelte områder.

Det foreslås videre å etablere en godkjenningsordning for bemanningsforetak, som vil reguleres nærmere i forskrift. Det foreslås å tydeliggjøre departementets hjemmelsgrunnlag for å fastsette godkjenningsordningen. Det foreslås også at Arbeidstilsynet får myndighet til å føre tilsyn med overholdelsen av reglene, herunder å benytte overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie ble sendt på høring med frist 19. april 2022.

Når det gjelder bakgrunn og tilstandsbeskrivelse, vises det til proposisjonens kapittel 3, der det redegjøres for:

- Innleie og andre tilknytningsformer i arbeidslivet
- Innleie til bygg og anlegg
- Innleie til industri og petroleumsrelatert virksomhet
- Innleie til helse/omsorg
- Andre næringer
- Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø, organisering og sysselsetting
- Etterlevelse og håndheving av regelverket.

Når det gjelder reguleringer i andre land, vises det til proposisjonens kapittel 4, der det gjøres greie for reguleringer i Sverige, Danmark og Tyskland.

Det vises til proposisjonens kapittel 11, der særlig om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) er redegjort for, herunder:

- Innleie ved arbeid av midlertidig karakter
- Forbud mot innleie til byggenæringen
- Grensen mellom innleie og entreprise
- Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier.

Merknader til de enkelte bestemmelser er beskrevet i proposisjonens kapittel 15.

1.2 Departementets overordnede vurderinger

Hovedregelen om fast ansettelse er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv. Et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet. Et arbeidsliv der hele og faste stillinger skal være den klare hovedregelen.

Innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter. Selv når innleide er fast ansatt i bemanningsforetaket, fungerer dette mest som et mellomledd. Det oppstår et trepartsforhold mellom bemanningsforetaket som formell arbeidsgiver, den enkelte arbeidstaker og innleievirksomheten.

Dette trepartsforholdet samsvarer dårlig med sentrale reguleringer av norsk arbeidsliv, gjennom lovgivning og tariffavtaler. Virksomheten som leier inn arbeidstaker, blir en tredjepart med stor innflytelse, til tross for at det er bemanningsforetaket som er den formelle arbeidsgiveren. Mange av faktorene som påvirker og styrer arbeidstakerens hverdag, vil også ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll. Trepartsforhold som innleie kan dermed bidra til å pulverisere både arbeidsgiveransvaret og arbeiderkollektivet.

Et arbeidsliv som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, ønskes. Utbredelse av trepartsrelasjoner vil bidra til å undergrave de sentrale elementene i den norske arbeidslivsmodellen.

Utviklingen i bruken av innleie de siste tiårene, særlig innenfor byggenæringen, er ikke forenlig med de overordnede hensynene som er skissert ovenfor, og heller ikke det som var formålet da innleie generelt ble tillatt fra 2000.

I inn- og utleie har utviklet seg til å bli et omfattende marked, særlig for enkelte bransjer, hvor innleie av arbeidskraft har blitt en permanent del av virksomhetens bemanningsstrategi.

Få innleide arbeidstakere er organisert, de har lave tilfredshet med jobben sammenlignet med fast ansatte og har økt risiko for å bli utsatt for skader og ulykker. Bruken av innleie kan også få negative konsekvenser for arbeidsmiljø og organisering i innleievirksomhetene

Det er derfor behov for grunnleggende endringer for å snu en negativ utvikling.

I perioden 1971–2000 var innleie med visse unntak forbudt. Et forbud mot alle former for innleie fra bemanningsforetak anses ikke som aktuelt. Det er behov for generelle innstramminger, og dessuten vesentlige tiltak i de næringene hvor innleieandelen er størst.

I proposisjonen fremmes det derfor flere forslag som på ulike måter er ment å begrense bemanningsbransjens rolle og bruken av innleie som tilknytningsform i norsk arbeidsliv.

Et sentralt spørsmål i høringsnotatet var behovet for å innføre forbud mot innleie fra bemanningsforetak i Oslo-området. Et slikt forbud kan fastsettes i forskrift av departementet, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd. Det legges opp til å fastsette slik forskrift. Som et ledd i innføring av forskrift er det samtidig behov for å presisere i loven at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med en slik forskrift. Det fremmes derfor forslag om en tilsynshjemmel.

Det vil bli iverksatt et eksternt FoU-prosjekt for å belyse ulike virkninger av de forslagene som fremmes. Resultatene fra prosjektet vil inngå i et arbeid med å evaluere tiltakene.

Forslagene i lovproposisjonen må også ses i sammenheng med andre tiltak på arbeidslivsområdet.

Det vises til at det er vedtatt å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser og å gjeninnføre kollektiv søksmålsrett ved ulovlig innleie. Det er også foreslått å styrke retten til heltidsarbeid, og de resterende forslagene fra Fougner-utvalget om fremtidens arbeidsliv når det gjelder arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiverplikter, vil bli fulgt opp.

Et seriøst og ordnet arbeidsliv der norske lønns- og arbeidsvilkår gjelder for alle som utfører arbeid, vil også bli fremmet, og det er tatt initiativ til å utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser. Arbeidet skal følges opp i samarbeid med partene i arbeidslivet. Det arbeides også med handlingsplaner for å styrke innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

1.3 Innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

Det vises til proposisjonens kapittel 6, der gjeldende rett, departementets høringsforslag samt høringsinstansenes syn er redegjort for.

1.3.1 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG

1.3.1.1 Innledning

Dagens innleieregelverk åpner for en praktisering som går på bekostning av faste og direkte ansettelser. Innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter, og som kan medføre negative konsekvenser for de innleide arbeidstakerne, innleievirksomhetens egne ansatte og for arbeidsmarkedet.

Behovet både for et målrettet tiltak rettet mot byggenæringen i Oslo-området gjennom et forbud mot innleie fra bemanningsforetak, og en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak er vurdert.

1.3.1.2 Innleie til byggenæringen

I byggenæringen benyttes innleie i betydelig omfang, og næringen vil derfor i større grad være eksponert for de negative konsekvensene knyttet til innleie.

I høringen ble det anbefalt at det innføres et forbud mot innleie til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold.

En regel som forbyr innleie fra bemanningsforetak, vil være nødvendig for å sikre at det skapes varige endringer i virksomhetenes bemanningsmetoder, for på den måten å stimulere til økt bruk av faste ansettelser, som igjen kan virke positivt på blant annet organisering og rekruttering i næringen. Departementet vil derfor i forskrift fastsette et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser.

Det antas at det med forslaget kan oppstå en dreining mot bruk av mer entreprise i næringen.

Det vises også til initiativet for å utarbeide en norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser.

Et klart mål er at byggebedriftene organiserer sin faste grunnbemanning etter sitt permanente arbeidskraftbehov, og at arbeidstakere som i dag er ansatt i bemanningsforetak, får direkte ansettelse i en produksjonsbedrift.

Et forbud mot innleie vil ha betydning for hvordan virksomhetene tilknytter seg arbeidskraften.

Fleksibilitet i et topartsforhold kan også oppnås gjennom muligheten for deltidsansettelse, og at loven åpner for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden slik at det kan arbeides mer i enkelte perioder mot tilsvarende fritid i andre.

Det vises til at departementet i samråd med partene vil utarbeide en praktisk og juridisk veileder for bruk av innleie og entreprise i norsk arbeidsliv.

Et forbud vil kunne innebære en stor overgang for de som i dag benytter mye innleie. Departementet vil

fastsette forskrift med virkning fra 2023, og i tillegg med overgangsordninger for allerede bindende kontrakter.

Det er viktig at forbudets virkninger vurderes og evalueres. Det bør tas sikte på å få kartlagt virkningene av forbudet, herunder betydning for blant annet omfang av grunnbemanning og faste ansettelser, bruk av underentreprise, midlertidig ansettelse og selvstendige oppdragstakere. Resultatene fra prosjektet vil inngå i et arbeid med å evaluere tiltakene.

1.3.1.3 Tilsynshjemmel

Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet på sine områder) fikk med virkning fra 1. juli 2020 myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlede reglene, jf. Prop. 61 LS (2019–2020). Det er nødvendig for å sikre etterlevelse at også et forbud hjemlet i § 14-12 underlegges offentlig tilsyn. Det foreslås at Arbeidstilsynet gis hjemmel til å føre tilsyn med forskrifter gitt i medhold av § 14-12 sjette ledd (nåværende femte ledd).

1.3.1.4 Generell innstramming i innleiereglene

Når det gjelder behovet for en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, er det særlig muligheten til å leie inn ved arbeid av midlertidig karakter som er problematisk og som bidrar til å fortrenge direkte ansettelser i en topartsrelasjon, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a.

Det er grunn til å anta at innleie begrunnet i at arbeidet er av midlertidig karakter, blir benyttet i større omfang enn loven gir grunnlag for.

Adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter bør derfor oppheves. Det er særlig lagt vekt på at bestemmelsen åpner for en for vidtgående innleieadgang, at bestemmelsens skjønnsmessige karakter muliggjør omgåelser av regelverket, og at dette samlet bidrar til å fortrenge faste og direkte ansettelser. Det vil fortsatt være adgang til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak etter § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e, samt ved avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd.

En lovendring på dette området bør som hovedregel gjelde alle bransjer og ikke være geografisk avgrenset.

På enkelte områder kan det være grunn til å vurdere en avgrenset unntaksadgang.

Det foreslås at det åpnes for en unntaksadgang til å leie inn helsepersonell for å sikre forsvarlig drift, ved at det inntas en forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten. Bestemmelsen vil åpne for at det i avgrensede tilfeller kan åpnes for innleie i noe flere situasjoner enn det som vil følge av

§ 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e. Det presiseres at bestemmelsen skal forstås strengt. Det foreslås at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med slik forskrift, og at dette presiseres i § 18-6 første ledd.

Bruk av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse kan reise noen særlige spørsmål. Innleie av ekspertise og spisskompetanse til klart avgrensede prosjekter i innleievirksomheten vil i mindre grad også utfordre virksomhetens grunnbemanning eller faste ansettelser.

Det vil bli vurdert nærmere behovet for et mulig snevert unntak eller særregulering knyttet til slik innleie. Det foreslås derfor at det i arbeidsmiljøloven inntas en forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan fastsette nærmere regler for innleie av spesialkompetanse som avviker fra § 14-12 første ledd. Det foreslås at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med slik forskrift, og at dette presiseres i § 18-6 første ledd.

Avløsning til jordbruket kan reise noen særskilte spørsmål.

Det finnes enkelte utfordringer knyttet til arbeidsvilkår i landbruksnæringen, herunder for sesongarbeidere. Det kan være behov for å vurdere tilpasninger i regelverket for denne næringen særskilt. Gjeldende forskriftsverk på området kan fremstå uklart.

Departementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet og partene i arbeidslivet foreta en gjennomgang av regelverket. Det bør gis utsatt ikrafttredelse av opphevelsen av adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter for jordbruksforetak frem til dette er utredet og særregulering fastsatt.

1.4 Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier

Det vises til proposisjonens kapittel 7, der gjeldende rett, departementets høringsforslag samt høringsinstansenes syn er redegjort for.

1.4.1 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG

Retten til fast ansettelse hos innleier er etter en viss tid en viktig mekanisme for å forhindre misbruk av innleieinstituttet.

Dette harmoniserer også godt med vikarbyrådirektivets formål. EU-domstolen har fastslått at vikarbyrådirektivet har som formål å stimulere vikaransattes adgang til fast ansettelse hos innleier, og at medlemsstatene skal sikre at vikararbeid hos en og samme innleievirksomhet ikke ender opp med å bli en permanent situasjon for den vikaransatte, jf. sak C-681/18.

Det foreslås derfor at lovens regel om innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse etter en viss tid også

skal gjelde når innleien er hjemlet i avtale etter § 14-12 andre ledd.

I høringen ble det foreslått at også retten til fast ansettelse for innleide bør inntre etter to år, i stedet for henholdsvis tre eller fire år som i dag. Flere høringsinstanser var imot forslaget. Det foreslås derfor ikke å endre til en toårsregel nå.

Det er en treårsregel som bør legges til grunn, både når det gjelder innleie etter § 14-12 første ledd, og når det gjelder innleie med grunnlag i lokale avtaler etter andre ledd. Ettersom det foreslås å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, vil lovens gjeldende fireårsregel ved innleie ikke lenger være aktuell. Det er naturlig at lovens gjeldende treårsregel ved innleie med grunnlag i vikariat også gjelder ved innleie etter avtale med tillitsvalgte.

For å tydeliggjøre bestemmelsen foreslås det at rett til fast ansettelse for innleid arbeidstaker står i en egen bestemmelse, uten henvisning til 3/4-årsregelen for midlertidig ansettelse.

Det presiseres at opphevelsen av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter ikke er ment å forringe arbeidstakers rett til fast ansettelse etter § 14-12 fjerde ledd. Innleie etter § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, vil fortsatt inngå i beregningsgrunnlaget som danner rett til fast ansettelse.

Det er reist spørsmål om retten til fast ansettelse for innleid arbeidstaker bør inntre automatisk, eller om innleid arbeidstaker aktivt må fremsette krav om, eventuelt samtykke til, fast ansettelse hos innleier. Det vises til at innleide arbeidstakere allerede har rett til fast ansettelse hos innleier etter tre eller fire år, jf. gjeldende § 14-12 fjerde ledd. Det er etter gjeldende rett ikke en forutsetning at innleid arbeidstaker må fremsette krav om fast ansettelse, for at rettsvirkningen etter bestemmelsen skal inntre. Gjeldende bestemmelse henviser til tilsvarende regel for midlertidig ansettelse, hvor rettsvirkningen er at arbeidstakeren «skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse».

Det kan være innleide arbeidstakere som heller ønsker fortsatt ansettelse hos utleier i stedet for ansettelse hos innleier. For å tydeliggjøre at det foreligger en valgfrihet for arbeidstaker, foreslås det at det i ordlyden fremgår at innleid arbeidstaker «har rett til fast ansettelse» hos innleier, i stedet for «skal anses som fast», slik ordlyden opprinnelig ble foreslått i høringen, og slik den er formulert når det gjelder midlertidig ansettelse.

Det pekes på at det kan være en utfordring at reglene om rett til fast ansettelse etter en viss tid tilpasses ved at innleid arbeidstaker som nærmer seg «opptjent tid», byttes ut med en annen innleid arbeidstaker. Dette vil, etter omstendighetene kunne bli å betrakte som en ulovlig omgåelse. Det foreslås ingen lovregulering knyttet til denne problemstillingen særskilt, men det vises til

at spørsmålet om hvorvidt det foreligger omgåelse, må vurderes konkret av domstolene.

Det vises til lovforslaget § 14-12 fjerde ledd.

1.5 Grensen mellom innleie og entrepriser

Det vises til proposisjonens kapittel 8.1, 8.2 og 8.3, der gjeldende rett, departementets høringsforslag samt høringsinstansenes syn er redegjort for. Departementets vurdering er redegjort for i proposisjonens kapittel 8.4.

1.5.1 NÆRMERE OM DEPARTEMENTETS FORSLAG

Det foreslås at det ved vurderingen av om det foreligger innleie, særlig skal legges vekt på om det er oppdragsgiver som har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. Dette har sentral betydning ved avgjørelsen av om det foreligger innleie eller entreprise, jf. også Høyesteretts uttalelser i HR-2018-2371-A (Norwegian).

Å innta momentene om arbeidsledelse og ansvar for arbeidsresultatet i loven innebærer en lovfesting av gjeldende rett, og må derfor tolkes i lys av gjeldende forarbeider og rettspraksis.

Det foreslås videre at det i bestemmelsens andre punktum lovfestes ytterligere momenter som kan tale for at en oppdragsavtale innebærer innleie. Momentene bør tolkes i lys av formålet med forslaget, herunder at fragmentering av virksomhet gjennom entreprise ikke må undergrave lovens formål om faste og direkte ansettelser i et topartsforhold.

Et grunnleggende skille mellom innleie og entreprise er at innleie går ut på å levere bemanning, mens entreprise normalt er en resultatforpliktelse.

Det er behov for et tydeligere skille enn i dag mellom hva som er levering av ren bemanning i form av innleie (stille arbeidskraft til disposisjon), og hva som er levering av en resultatforpliktelse i form av en entreprise.

Det foreslås videre at det at arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, skal være et moment som trekker i retning av innleie.

Det foreslås videre at det vil tale for at det foreligger innleie dersom oppdraget skal dekke et vedvarende arbeidskraftsbehov hos oppdragsgiver. Kriteriet tilsier at entrepriser normalt er tidsbegrensede.

En permanent oppsplitting av virksomheten kan gjennom entrepriser innebære negative konsekvenser for arbeidsforhold, slik at oppdragsforholdet bør anses som innleie.

Det andre momentet i forslaget knytter seg til arten av arbeidsoppdraget. Det vil tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet. Momentet kan delvis utledes av gjeldende rett.

Momentene i forslaget inngår i en helhetsvurdering og må ses i sammenheng. Bruken av entreprisekontrakter spenner over et bredt spekter både når det gjelder bransjer, type arbeidsoppgaver og måten entreprisen organiseres og gjennomføres på.

Det er de reelle forholdene som er avgjørende, ikke om oppdragsforholdet formelt klassifiseres som innleie eller entreprise.

Både innleie fra bemanningsforetak etter § 14-12 og innleie fra produksjonsbedrift etter § 14-13 bør være omfattet av forslaget. De samme vurderingsmomentene for å avgjøre om det foreligger innleie, bør gjelde etter begge bestemmelsene. Det foreslås derfor at det inntas en henvisning fra § 14-13 til § 14-12.

Momentene i den nye bestemmelsen om grensen mellom innleie og entreprise bør også være av betydning ved vurderingen av om det foreligger utleie etter arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd. Det foreslås derfor at det inntas en henvisning fra bestemmelsen i arbeidsmarkedsloven til den nye bestemmelsen i arbeidsmiljøloven om grensen mellom innleie og entreprise.

En henvisning fra arbeidsmarkedsloven til momentene som taler for at en oppdragsavtale innebærer innleie etter arbeidsmiljøloven, vil ikke få konsekvenser for skipsfartsnæringen.

1.6 Etablering av godkjenningsordning for bemanningsforetak

Det vises til proposisjonens kapittel 8, der gjeldende rett, departementets høringsforslag samt høringsinstansenes syn er redegjort for.

1.6.1 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG

1.6.1.1 Godkjenningsordning for bemanningsforetak

I arbeidet for et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold, og som bygger opp om topartsforholdet, er det viktig å ha fokus ikke bare på vilkårene for innleie, men også på hvilke regler og krav som gjelder for bemanningsforetak som driver utleie av arbeidskraft.

Det er behov for skjerpede krav til, og kontroll med, utleievirksomhetene. En godkjenningsordning og et register over hvem som er godkjent, vil identifisere seriøse aktører i markedet, samtidig som offentlige myndigheter får bedre verktøy for å kunne føre effektivt tilsyn. Det vil derfor innføres en godkjenningsordning for bemanningsforetak.

For å kunne fastsette de nødvendige forskriftsbestemmelsene foreslås det også endring i hjemmelen i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd, som i dag fastslår at departementet kan «fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, organisering og drift av utleievirk-

somheten». Det foreslås at «godkjenning» føyes til listen over hva departementet kan forskriftsregulere, og foreslås også en språklig endring ved at begrepet «fastsette nærmere villkår for» endres til «fastsette nærmere regler om».

1.6.1.2 Tilsyn og reaksjonsmidler

Det er viktig med tiltak som effektivt sikrer etterlevelse av kravene til bemanningsforetak, som et ledd i det generelle målet om å unngå omgåelse og sikre god praktisering av innleieregelverket.

Det foreslås at Arbeidstilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med en ny godkjenningsordning, samt gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Dette innebærer en utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse.

Det foreslås videre at Arbeidstilsynets reaksjonsmidler også skal omfatte arbeidsmiljøloven § 18-10 om overtredelsesgebyr, tilsvarende som ved håndheving av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter, samt den nye godkjenningsordningen for bipleie.

Ettersom overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med et pønalt element, må hjemmelen for å illegge dette foreligge i lov. Det foreslås en bestemmelse om dette i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd.

I høringen ble det bedt om høringsinstansenes syn på om arbeidsmiljøloven kapittel 19 om straff burde gjøres tilsvarende gjeldende ved brudd på reglene om innleie og utleie. Departementet vil ta med seg de ulike innspillene og vurdere behovet for strengere straff for brudd på forskriften nærmere.

1.7 Opplysning om innleien gjelder vikariat

Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd andre punktum skal innleier på forespørsel fra bemanningsforetaket opplyse om innleien gjelder et vikariat.

Bestemmelsen har ingen praktisk betydning og anses derfor unødvendig. Det er innleier som må sørge for at villkårene for innleie er oppfylt. Det foreslås derfor at § 14-12 første ledd andre punktum oppheves.

1.8 Ikrafttredelse og overgangsregler

Det foreslås at endringsloven settes i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på ikrafttredelse fra 2023.

Flere av forslagene kan få konsekvenser for virksomhetenes organisering og bemanning. For å unngå for store økonomiske konsekvenser kan det for enkelte av forslagene være behov for overgangsregler og/eller at forslagene i lovproposisjonen settes i kraft til forskjellig tid.

Det er behov for en overgangsregel for allerede bindende kontrakter som foreligger på ikrafttredelsestidspunktet.

Overgangsregler knyttet til de øvrige forslagene vil også bli vurdert.

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

For arbeidstakerne innebærer forslagene økt mulighet for fast ansettelse, med den trygghet og forutsigbarhet det fører med seg.

Forslagene vil ha konsekvenser for arbeidstakere som i dag er tilknyttet bemanningsforetak. Det må antas at bemanningsforetakenes utleieaktivitet vil bli redusert, og at det vil føre til at de må redusere antall ansatte.

Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet har ført til at mange virksomheter opplever utfordringer med å rekruttere arbeidskraft.

Tilgangen på nye stillinger er for tiden høy. Det kan innebære bedre muligheter for arbeidstakere til fast ansettelse direkte i virksomhetene.

For enkelte arbeidstakere kan arbeid gjennom bemanningsforetak fungere som en inngangsport til arbeidsmarkedet.

Det kan ikke utelukkes at et redusert omfang av innleiemarkedet vil påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet og gjøre at færre arbeidsledige kan få arbeidserfaring og styrkede jobbmuligheter gjennom innleie. På den andre siden kan økt tilrettelegging for faste ansettelser styrke arbeidssøkeres muligheter til å oppnå en varig fast tilknytning til arbeidslivet.

Forslagene vil innebære en begrensning av bemanningsbransjens omfang og rolle og vil innebære redusert aktivitetsnivå og omsetning.

Forslaget vil innebære en utvidelse av Arbeidstilsynets oppgaver.

Forslagene vil innebære en reduksjon av virksomhetenes muligheter til å benytte innleie. Virksomheter som vil omfattes av et forbud i byggenæringen, vil måtte finne alternative måter å dekke sine bemanningsbehov på.

Forslaget om å oppheve adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter vil innebære at mulighetene til innleie begrenses til å gjelde vikartilfeller eller etter avtale med tillitsvalgte.

I enkelte næringer fører sesongpreget drift til behov for ekstra arbeidskraft av et visst omfang i perioder. En konsekvens av å fjerne adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil være at slike behov må løses ved å benytte de øvrige lov hjemlene for innleie, eller ved andre tiltak som nevnt over.

Det vises til at det foreslås en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om

tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre for-svarlig drift av helse- og omsorgstjenesten.

Arbeidstilsynet har i løpet av de siste årene fått utvi-det håndhevingsmyndighet når det gjelder innleie. Inn-leie ved arbeid av midlertidig karakter er krevende å vurdere og vil kreve inngående kunnskap om virksom-hetens drift og organisatoriske forhold. Regelverket blir nå tydeligere, og dermed enklere å praktisere og hånd-heve.

Forslaget om å klargjøre grensene mellom innleie og entrepriser er ment å gjøre regelverket tydeligere og mer tilgjengelig for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Det vil kunne bidra til å hindre omgåelser og at reglene blir lettere å etterleve for virksomhetene.

1.10 EØS-rettslig vurdering

1.10.1 INNLEDNING OG GENERELL VURDERING

Norge har gjennomført EUs vikarbyrådirektiv (di- rektiv 2008/104/EF).

Det er tidligere vurdert at de gjeldende innleieregle- ne i arbeidsmiljøloven er å anse som restriksjoner i medhold av direktivet, men at de kan begrunnes i all- menne hensyn og anses proporsjonale, jf. Prop. 74 L (2011–2012).

Bestemmelsen i artikkel 4 nr. 1 innebærer at be- grensninger i adgangen til bruk av vikarer fra vikarbyrå må begrunnes i allmenne hensyn for å være i tråd med direktivet. Vilåret «allmenne hensyn» må forstås i sam- svar med EU-domstolens praksis knyttet til de fire frihe- ter, og særlig tjenestereguleringene.

Når det gjelder hensynet til vern av vikarer, vises det til at dette er et av hovedformålene bak direktivets reg- ler om likebehandling, jf. artikkel 2.

Når det gjelder krav til sikkerhet og helse på ar- beidsplassen, fremgår det av fortalens punkt 13 at nær- mere regler om sikkerheten og helsen på arbeidsplassen for arbeidstakere som har et tidsbegrenset eller midler- tidig arbeidsforhold, følger av Rådsdirektiv 91/383/EØF. I Prop. 74 L (2011–2012) legges det til grunn at «helse, ar- beidsmiljø og sikkerhet generelt vil være beskyttelses- verdige interesser. Det må legges til grunn at også for- hold som støtter opp om dette, omfattes.

I Prop. 74 L (2011–2012) ble det vist til at en rekke hensyn kan anses å ivareta et velfungerende arbeids- marked. Fordi organiseringen av arbeidsmarkedene kan være noe forskjellig, kan landene ønske å ivareta noe ulike hensyn her. Det ble videre vist til at «et hensyn i tråd med direktivet er naturligvis at det finnes eller etableres passende rammer for at vikarbyråene kan spil- le en positiv rolle, jf. direktivets formål i artikkel 2. Det er også nærliggende å knytte konstateringen i fortalens punkt 15 om at arbeidsavtaler uten tidsbegrensning er den alminnelige form for ansettelsesforhold til noe som ivaretar et 'velfungerende arbeidsmarked', da det dreier

seg om den grunnleggende organiseringen av arbeids- markedet».

Hensyn som tar sikte på å hindre undergraving eller omgåelse av regelverk om arbeidstakers rettigheter el- ler organiseringen av arbeidsmarkedet, må kunne være relevante og tillatte allmenne hensyn.

Flere av tiltakene i denne lovproposisjonen vil innebære en restriksjon i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1. Disse må dermed kunne begrunnes i «allmenne hensyn» i tråd med direktivet. Dette må vurderes kon- kret.

1.10.2 FORSKRIFT OM FORBUD MOT INNLEIE I BYGGENÆRINGEN

Det legges til grunn at et geografisk avgrenset for- bud mot innleie fra bemanningsforetak i byggenærin- gen innebærer et «forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid» i relasjon til direktivet. Et forbud må derfor kunne begrunnes i allmenne hensyn.

Medlemsstatene har betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse av beskyttelsesnivå. Vikarbyrådi- rektivets artikkel 9 nr. 1 fremgår at «dette direktiv berører ikke medlemssta- tenes rett til å anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». Det vises også til EU-domstolens sak C-232/20 (Daimler).

At direktivet anerkjenner at permanente ansettelses- forhold er den alminnelige ansettelsesform, er under- streket av EU-domstolen i sak C-681/18 (KG) avsnitt 51 og 62. Det vises også til vurderingen i Prop. 74 L (2011–2012).

Et bransjemessig og geografisk avgrenset forbud vil være et egnet virkemiddel, da et slikt tiltak vil støtte opp under målet om å sikre et arbeidsmarked med hoved- vekt på faste ansettelser i topartsrelasjon. Det vises for øvrig til at tiltaket vil bli fulgt opp med forskning og eva- luering omkring forbudets virkninger, og at dette vil gjøres i samråd med partene.

Til beskyttelse av arbeidstakere og et velfungerende norsk arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettel- ser i topartsrelasjon vurderes tiltaket som nødvendig slik situasjonen i byggenæringen i Oslo-området har ut- viklet seg. Det vises til at tiltaket er direkte spisset mot den bransjen og de geografiske områdene hvor utford- ringene er størst, og at tiltaket derfor ikke går lenger enn nødvendig. Det vises også til at det blant annet vil gis overgangsordninger.

Et forbud vil kunne begrunnes i allmenne hensyn og være proporsjonalt i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1.

1.10.3 ARBEIDSMILJØLOVEN § 14-12

Vilkårene for innleie i § 14-12 innebærer en restriks- sjon på bruk av vikararbeid som må kunne begrunnes i allmenne hensyn. At direktivet anerkjenner at hovedre-

gelen i arbeidslivet skal være faste ansettelser, er slått fast av EU-domstolen.

Innleie innebærer flere negative konsekvenser for arbeidstakerne og arbeidsmarkedet.

Forslaget kan begrunnes i allmenne hensyn. Det vises for øvrig til restriksjonsvurderingen som ble foretatt i Prop. 74 L (2011–2012).

Å oppheve innleieadgangen ved arbeid av midlertidig karakter vil være et egnet virkemiddel for å oppnå et arbeidsmarked der de fleste ansettelsesforhold inngår direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på ubestemt tid. Det sikrer trygge ansettelsesforhold og en jevnere maktbalanse mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og vil bidra til å hindre misbruk og omgåelser av innleiereglene.

Det er vurdert hvorvidt det å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter er et forholdsmessig tiltak, herunder om det er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse ved hjelp av mindre inngripende virkemidler. Det vises til at medlemsstatene har en betydelig skjønnsmargin ved fastsettelsen av beskyttelsesnivået.

EU-domstolen har også anerkjent at bruken av vikarbyråansatte varierer betydelig mellom medlemsstatene, og at direktivet derfor er ment å skulle respektere forskjellene i arbeidsmarkedene innen EU, jf. sak C-681/18 (KG).

Utviklingen i EU går i retning av større fokus på faste og trygge ansettelsesforhold., jf. Den europeiske pilaren for sosiale rettigheter og i direktiv (EU) 2019/1152 om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår.

Forslaget kan begrunnes i allmenne hensyn som er vernet av direktivets artikkel 4 nr. 1, og at det oppfyller kravet til proporsjonalitet og forholdsmessighet.

1.10.4 GRENSEN MELLOM INNLEIE OG ENTREPRISE

Forslaget om å lovfeste momentene som skal vektlegges ved vurderingen av om en oppdragsavtale innebærer innleie, må også vurderes opp mot vikarbyrådirektivet. Forslaget ivaretar direktivforpliktelsene.

Forslaget vil kunne medføre at noen flere oppdragsavtaler om tjenestekjøp vil måtte klassifiseres som innleie, og at flere arbeidstakere dermed vil bli omfattet av arbeidsmiljølovens regler om innleie, herunder reglene om likebehandling.

Det vises til at direktivet er et minimumsdirektiv, jf. artikkel 9 nr. 1, og at det derfor ikke er til hinder for at medlemsstatene kan «anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». Direktivet tillater nasjonale regler som går lenger i favør av arbeidstakerne enn det som følger av direktivet. Det å skulle omfattes av likebehandlingsreglene, ha krav på fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid, og

erstatning ved ulovlig innleie, vil som et utgangspunkt oppfattes som «mer fordelaktig» for arbeidstakerne enn å ikke være omfattet av de nevnte reglene.

I den grad forslaget utgjør en restriksjon, kan det begrunnes i allmenne hensyn, jf. artikkel 4 nr. 1. Formålet med forslaget er å sikre arbeidstakerrettigheter, opprettholde fast ansettelse i topartsforhold og bevare den norske arbeidslivsmodellen. Forslaget er både egnet og nødvendig for å nå formålene.

På denne bakgrunn er forslaget i tråd med direktivet.

1.10.5 KRAV TIL BEMANNINGSFORETAK

Forslaget om krav til godkjenning av bemanningsforetak må vurderes opp mot vikarbyrådirektivet og EØS-rettens regler om etablerings- og tjenestefriheten.

Det følger av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 4 at:

«Nr. 1, 2 og 3 berører ikke nasjonale krav til vikarbyråer med hensyn til registrering, godkjenning, sertifisering, finansielle garantier eller kontroll.»

EU har gjennom dette vurdert at medlemsstatene kan stille krav til registrering, godkjenning, sertifisering, finansielle garantier og kontroll av bemanningsforetak, uten at dette vil være i strid med reglene om retten til fri etablering og fri flyt av tjenester.

En godkjenningsordning som beskrevet i proposisjonen oppfyller kravet til proporsjonalitet.

Hovedformålet med ordningen er å sikre etterlevelse av innleiereglene, unngå omgåelser og på den måten bygge opp under gode vilkår i bransjen

De krav som stilles i godkjenningsordningen, vil ikke være unødvendig byrdefulle eller gå lenger enn det som er nødvendig.

Den foreslåtte godkjenningsordningen er i tråd med direktivet og EØS-retten generelt.

2. Komiteens behandling

I forbindelse med komiteens behandling fikk komiteen oversendt fra Stortingets president et brev fra arbeids- og inkluderingsminister Marte Mjøs Persen av 14. september 2022 vedrørende koordinering av to forslag til endringer i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd i både Prop. 131 L (2021–2022) og Prop. 133 L (2021–2022). I tillegg var det retting av feil i Prop. 131 L (2021–2022). Brevet ligger vedlagt innstillingen.

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det invitert til åpen høring 26. oktober 2022. Følgende deltok på høring:

- LO.
- Næringslivets Hovedorganisasjon.
- Hovedorganisasjonen Virke.
- Arbeidsgiverforeningen Spekter.

- Fellesforbundet.
- El og IT forbundet.
- Unio.
- Akademikerne.
- Norsk Sykepleierforbund.
- Parat.
- Yrkestrafikkforbundet (YTF).
- Pilotforbundet.
- Abelia.
- NHO Reiseliv.
- NHO Service og Handel.
- Norsk Industri.
- Offshore Norge.
- Norsk Flygerforbund.
- Byggenæringens Landsforening.
- Maskinentreprenørenes forbund (MEF).
- Bygghåndverk Norge.
- NELFO.
- Rørentreprenørene Norge.
- Entreprenørforeningen – Bygg og anlegg (EBA).
- Adecco Group Norway med datterselskaper.
- Gammel nok AS.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tuva Moflag, Runar Sjøstad, Trine Lise Sundnes og Torbjørn Vereide, fra Høyre, Henrik Asheim, Anna Molberg og Aleksander Stokkebø, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Per Olaf Lundteigen, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og Gisle Meininger Saudland, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Kirsti Bergstø, og fra Rødt, Mímir Kristjánsson, viser til at proposisjonen inneholder forslag om endringer i arbeidsmiljøloven, arbeidsmarkedsloven og statsansatteloven.

Komiteen viser til at lovforslagene innebærer innstramminger for inn- og utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser videre til at forslagene er begrunnet i mål om å sikre hele, faste og direkte ansettelser som bygger opp under topartsforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i virksomheten.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at faste, direkte ansettelser gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt. Høy grad av faste, direkte ansettelser bidrar også til mer produktive, omstillings- og konkurranse-dyktige virksomheter, blant annet som følge av at de an-

satte tar større ansvar for bedriften, og at det investeres i de ansattes kompetanse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, understreker viktigheten av å legge til rette for trygge, faste arbeidsforhold.

Flertallet mener hele, faste og direkte ansettelser skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv.

Komiteen mener det er grunnleggende positivt med en høyere andel organiserte arbeidstakere og arbeidsgivere, og med det flere tariffavtaler i norsk arbeidsliv.

Komiteen viser til at lovproposisjonen inneholder følgende forslag til endringer i arbeidsmiljøloven:

- Adgangen til å leie inn fra bemanningsforetak gjennom arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) når arbeidet er av midlertidig karakter, jf. § 14-9 (2) bokstav a, foreslås opphevet.
- § 14-12 (4) endres slik at arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid etter § 14-12 i mer enn tre år (dvs. all tillatt innleie fra bemanningsforetak uavhengig av innleiegrunnlag), har rett til fast, direkte ansettelse hos innleier slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregningen skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.
- § 14-12 nytt sjuende ledd, som gir departementet hjemmel til å gi regler i forskrift om tidsbegrenset innleie av helsepersonell og om tidsbegrenset innleie av spesialkompetanse, som avviker fra bestemmelsen i første ledd.
- § 14-12 nytt femte ledd for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entreprise.
- Hjemmel til Arbeidstilsynet for å føre tilsyn med overholdelsen av regler fastsatt i forskrift hjemlet i nåværende § 14-12 (5) (foreslått som nytt sjette ledd) og § 14-12 nytt sjuende ledd.

Komiteen viser ellers til følgende i lovproposisjonen:

- Et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak for byggenæringen vil med virkning fra 2023 fastsettes i forskrift, hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-12 (6).
- Departementet foreslår også å etablere en godkjenningsordning for bemanningsforetak, som vil reguleres nærmere i forskrift, hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd. I denne forbindelse foreslår departementet å tydeliggjøre departementets hjemmelsgrunnlag for å fastsette godkjenningsordningen og at Arbeidstilsynet får myndighet til å føre tilsyn med overholdelsen av reglene, herunder å benytte overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, merker seg at departementet i samråd med partene vil utarbeide en praktisk og juridisk veileder for bruk av innleie og entreprise i norsk arbeidsliv.

Flertallet viser til at lovforslaget om å fjerne adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter, jf. forslaget om å endre arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd, innebærer at innleie etter § 14-12 første ledd først og fremst vil være aktuelt ved reelle vikariater. I tillegg tillates innleie etter avtale med de tillitsvalgte dersom virksomheten er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, jf. § 14-12 andre ledd.

Virksomheter som i dag kan leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd, vil med lovforslaget først og fremst kunne leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak ved reelle vikariater, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b. Dette innebærer en generell innstramming av adgangen til bruk av bemanningsforetak. Det blir større forskjell i adgangen til bruk av bemanningsforetak mellom virksomheter. Flertallet viser til at virksomheter bundet av tariffavtale med fagforening som har innstillingsrett, kan inngå lokale avtaler om å leie inn arbeidsfolk fra bemanningsforetak etter § 14-12 andre ledd. Dette er en generell adgang til innleie av arbeidstakere, men som krever avtale med tillitsvalgte. Mest mulig like konkurransevilkår er viktig for å hindre omgåelser av lovens intensjon.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke viktigheten av at ulike regelverk for virksomheter i samme marked fordrer god begrunnelse. Generelt bør lov og regelverk for aktører i ett marked utformes slik at behovet for unntak og særreguleringer avgrenses mest mulig.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at det ved et geografisk forbud mot innleie til byggenæringen i Oslo-området er viktig å klargjøre hvilke arbeidstakerkategorier som omfattes av et slikt forbud, og hvilket geografisk område forbudet skal gjelde for.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, vil understreke at innleie fra bemanningsforetak skal være et supplement til egne faste og midlertidige direkte ansettelser og lærlinger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, slutter seg til proposisjonens lovforslag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt slutter seg til lovforslaget med unntak av § 14-12 nytt sjuende ledd.

Generelle/innledende merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre vil understreke at hovedregelen i norsk arbeidsliv er og skal være hele og faste stillinger. Innleieandelen i landet ligger godt under 2 pst. av den totale arbeidsstokken, men er noe høyere i bygg- og anleggsbransjen, der tallet er rundt 8 pst. av timeverkene i byggenæringen i 2019. Disse medlemmer mener at det må være adgang til å benytte innleid arbeidskraft både fordi næringslivet har behov for det på grunn av sesongbaserte behov og for å inkludere flere arbeidstakere i arbeidslivet.

Disse medlemmer vil fremheve viktigheten av at det finnes en bransje som for mange fungerer som en inngangsport til arbeidslivet. Målet er flere i jobb, og flere i hele, faste stillinger. Disse medlemmer peker på at innleie er for mange en første fot innenfor arbeidslivet. Rundt 40 pst. av ansatte innen bemanningsbransjen kommer rett fra arbeidsledighet. For særlig denne gruppen er bemanningsbransjen viktig. Alternativet for mange er nemlig ikke en hel, fast stilling, rett og slett fordi de trenger arbeidserfaring og noen attester å vise til.

Disse medlemmer mener fast ansettelse i et bemanningsbyrå er å foretrekke fremfor midlertidige ansettelser. Midlertidig ansatte vil på et tidspunkt gå over i jobbsøkerfase eller ledighet, og de er ikke beskyttet av likebehandlingsreglene slik fast ansatte i bemanningsbyråer er.

Disse medlemmer viser til at det i dag er et stort kompetansebehov i Norge, at arbeidsledigheten er lav, og at det er mangel på arbeidskraft. Samtidig står 250 000 nordmenn i arbeidsfør alder utenfor jobb og/eller utdanning. På denne bakgrunn er det desto større grunn til å sette spørsmålstegn ved innstrammingene som foreslås, da disse stenger en av flere veier inn i arbeidslivet.

Disse medlemmer viser til at departementet selv skriver i sitt eget lovforslag at innstrammingene kan innebære begrensninger i virksomhetenes muligheter for å få tak i den arbeidskraften de trenger. Rekrutteringsutfordringer kan medføre reduksjon i aktiviteten og hvor mange oppdrag en virksomhet kan ta på seg. Departementet skriver videre at for enkelte arbeidstakere så fungerer bemanningsbransjen som en inngangsport til arbeidsmarkedet. Det utelukkes ikke at et redusert omfang av innleiemarkedet vil påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet og gjøre at færre arbeidsledige kan få arbeidserfaring og styrkede jobbmuligheter. Disse medlemmer mener det er svært oppsiktsvekkende at regjeringen ikke tar hensyn til disse realiteter, særlig

med tanke på at arbeid og inkludering i arbeidslivet er en viktig målsetting ifølge Hurdalsplattformen.

Disse medlemmer mener at regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie og et geografisk forbud mot innleie til byggenæringen er svært inngripende, og ikke tar hensyn til virkeligheten.

Disse medlemmer viser til at et stort antall av høringsinstansene påpeker at konsekvensene av forbudet vil være flere permitteringer eller nedbemanninger, færre lærlinger, at bedriftene blir nødt til å si nei til oppdrag, forsinkelser, økte kostnader og flere underentrepriser. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen mener sesong- og oppdragsvariasjoner kan møtes gjennom såkalte fleksibilitetsmekanismer. Ved siden av leie av arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter betyr dette for eksempel mer overtid, gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, økt deltid, flere permitteringer, oppsigelse, oppdragskontrakter og entrepriser.

Disse medlemmer stiller seg spørrende til at fagbevegelsen i form av blant annet LO og Fagforbundet ikke er mer kritiske til hva konsekvensene vil innebære. Tradisjonelt sett har både deltidsproblematikk, overtid, oppsigelser og permitteringer vært viktige fanesaker for fagbevegelsen. Disse medlemmer viser til at næringslivet alltid vil reagere på disproporsjonale krav fra myndighetene som er dårlig utredet, og at dette kan gå ut over verdifulle arbeidsplasser. Disse medlemmer vil fremheve viktigheten av å lytte til alle parter i arbeidslivet. Foreliggende forslag er et av flere eksempler på at regjeringen først og fremst lytter til de største fagforeningene fremfor et samlet arbeidsliv. Disse medlemmer viser til at samarbeid mellom alle arbeidslivets parter er den beste måten å oppnå resultatene alle ønsker seg, nemlig et trygt arbeidsliv der mennesker trives i jobben sin. Disse medlemmer mener treparts-samarbeidet som utgjør den norske modellen alle hegner om, er i ferd med å svekkes betraktelig.

Disse medlemmer viser til at forslaget slik regjeringen gjengir det i Prop. 131 L (2021–2022), vil ha motsatt effekt som går imot intensjonen i forslaget. Disse medlemmer peker på at midlertidig ansettelse gir arbeidstakerne dårligere vern enn ved utleie fra bemanningsforetak. Midlertidig ansatte er ikke beskyttet av likebehandlingsreglene, og den ansatte får kortvarig tilknytning til mange ulike arbeidsgivere over tid. Disse medlemmer peker på at konsekvensen kan bli svekkede sykepengere rettigheter og en fragmentert pensjonsopptjening. Disse medlemmer frykter at behovene vil erstattes av frilansere og utenlandske entrepriser som ikke har det samme forhold til norske lønns- og arbeidsvilkår som norske bemanningsbyråer.

Disse medlemmer viser til at det i 2019 ble gjort innstramminger i innleieregelverket, som et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til. Formålet med endringene var nettopp å redusere bruken av bemanningsbyråer

og forbedre arbeidsvilkårene til ansatte i bemanningsbransjen. Blant annet ble det innført et forbud mot såkalte nulltimerskontrakter, arbeidstakeren ble nå fast ansatt i sitt bemanningsbyrå, og Arbeidstilsynet fikk utvidede fullmakter til å forfølge ulovlig innleie. Videre ble det strammet inn på adgangen til å avtale innleie ut over maksgrensen med lokale fagforeninger.

Disse medlemmer registrerer at Institutt for samfunnsforskning i en rapport fra 2022 konkluderer med at det foregår mindre innleie fra bemanningsbyråer etter innstrammingene i 2019, og at de som jobber i bransjen, har fått noe større forutsigbarhet. Disse medlemmer viser til at nedgangen var størst i håndverkeryrker og yrker som ikke krever utdanning, og var i all hovedsak konsentrert til Oslo og Viken. I lys av pandemien mener disse medlemmer at endringene fra 2019 burde fått virke lenger før regelverket strammes ytterligere inn.

Disse medlemmer peker videre på at Institutt for samfunnsforskning i samme rapport vurderer at den reduserte bruken av innleie samlet sett ikke har ført til mindre bruk av eksternt innhentet arbeidskraft på bedriftsnivå, noe som tyder på at bruken har flyttet seg fra innleie til andre måter å hente inn arbeidskraft, for eksempel underentreprise eller innleie fra andre produksjonsbedrifter. Disse medlemmer mener dette bekrefter det mange frykter er følgene av innstrammingene, nemlig at høyere andel av faste ansettelser ikke nødvendigvis øker, fordi behovet for midlertidig arbeidskraft uansett vil være der og dukke opp i andre former.

Disse medlemmer er ikke enige i regjeringens prioriteringer i arbeidslivspolitikken. Regjeringen bruker kreftene på generelle innstramminger i innleieregelverket som rammer de seriøse, istedenfor å gå etter useriøse og kriminelle aktører.

Disse medlemmer er imot innstrammingene, men vil allikevel stemme for forslag som kan være med på å myke opp regelverket og dermed sikre nødvendig fleksibilitet og forhindre svekket konkurransekraft.

Disse medlemmer viser til at Regelrådet, som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, i mars 2022 uttalte at forslaget til endringer i regelverket for inn- og utleie av bemanningsforetak unnlater å gjøre en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av alle de uheldige virkningene departementet selv viser til i Prop. 131 L (2021–2022). Videre viser Regelrådet til at det burde vært en utredning av andre alternative tiltak opp mot forbud for å se om målene kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Mye av tallgrunnlaget i Prop. 131 L (2021–2022) daterer seg også tilbake til før 2019 og innstrammingene som da ble vedtatt. Forslaget tar dermed ikke i betraktning de endringer man har sett etter 2019, som blant annet viser en nedgang i innleid arbeidskraft.

Disse medlemmer viser også til at Regelrådet har påpekt at de foreslåtte reglene kan komme til å tref

fe de små bedriftene betydelig hardere enn større bedrifter. Disse medlemmer mener det er oppsiktsvekkende at regjeringen ikke lytter til egne statlige organer som kommer med verdifulle betraktninger rundt disse spørsmålene. Disse medlemmer mener dette er med på å bekrefte at det kun er de største aktørene i fagbevegelsen som får sine synspunkt gjennom.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er svært skeptiske til endringene i dette forslaget. Etter å ha lest gjennom flere av høringsinnspillene finner disse medlemmer det urovekkende at denne endringen kan komme til å gå gjennom. Endringene vil føre til vanskeligere forhold for spesielt kulturnæringen, men også servicebransjen og helsesektoren.

Disse medlemmer vil derfor ikke støtte de foreslåtte endringene som ligger til grunn i dette forslaget.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere en kvotebegrensning for antall innleide i den enkelte virksomhet.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for overgangsregler når det gjelder innleie fra innleiebedrifter, med en tilstrekkelig lang overgangsperiode og fleksibel karakter, slik at næringer og bedrifter berørt av skjerpelsene har en mulighet til omstilling.»

VÅRT ARBEIDS- OG NÆRINGSLIV

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det norske arbeids- og næringslivet er mangfoldig. Behovet for arbeidskraft varierer mye mellom ulike bransjer og virksomheter. Norsk arbeidsmiljølov legger rammene for arbeidsgivere og arbeidstakere i privat næringsliv og offentlig virksomhet. Selvstendig næringsdrivende er ikke lovregulert gjennom arbeidsmiljøloven, men gjennom annet lovverk. Disse medlemmer vil understreke at alt betalt arbeid i vårt mangfoldige arbeids- og næringsliv skal skje i lovlige former. Det er krevende å kombinere dette med et mest mulig oversiktlig og enkelt lovverk.

Disse medlemmer vil arbeide for at arbeidsmiljøloven skal medvirke til at det bygges gode lokalsamfunn. Forutsetningen for dette er en høy andel direkte fast ansatte, men med mulighet for direkte midlertidige ansettelser. For arbeidsgivere skal innleie fra bemanningsforetak være et supplement for å håndtere ekstraordinære situasjoner. Med krav til lik behandling av innleide med hensyn til lønn mv. og at utleier av denne arbeidskraften skal oppnå fortjeneste ved slik utleie, vil utleid arbeidskraft være dyrere enn egne, faste ansatte.

Selvstendig næringsdrivende utgjør også en viktig del av norsk arbeids- og næringsliv. Per juni 2022 var det registrert rundt 350 000 aktive enkeltpersonforetak

(ENK) i Norge, hvor majoriteten av innehaverne har sin hovedinntekt fra annen lønnsinntekt og er selvstendig næringsdrivende i tillegg.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at et seriøst og inkluderende arbeidsliv er grunnlaget for vår felles velferd, og at hovedregelen i norsk arbeidsliv er, og skal være, faste hele stillinger. En forutsigbar arbeidshverdag er en forutsetning for et mer familievennlig og godt arbeidsliv med plass til alle. Disse medlemmer vil jobbe for et arbeidsliv der alle som ønsker og kan jobbe, skal få muligheten til det. Disse medlemmer understreker at det norske arbeidslivet i hovedsak er trygt, godt og velorganisert. 9 av 10 trives på jobb. Slik må det også være i fremtiden. Disse medlemmer vil sikre et trygt, fleksibelt og godt arbeidsliv for alle gjennom oppdaterte lover og regler for arbeidslivet. Disse medlemmer viser til at det også må være rom for at en liten andel av arbeidslivet har noe variert tilknytningsform. Bemanningsbransjen i Norge er i all hovedsak seriøs og bidrar til at flere får en fot innenfor arbeidslivet. Disse medlemmer viser videre til at det er flere som av ulike grunner ønsker andre tilknytningsformer til arbeidslivet enten de er studenter som ønsker å jobbe fleksibelt ved siden av studiene, foreldre som vil jobbe redusert for å ha mer tid med små barn, freelancere, selvstendige eller andre med spesialkompetanse som ønsker å prøve seg hos ulike arbeidsgivere, samt utenlandske arbeidstakere fra EØS-området som er helt avhengige av fleksible tilknytningsformer til arbeidet de utfører i Norge. I en tid med stor mangel på arbeidskraft og kompetanse samtidig som at flere står utenfor med hull i cv-en, så er det nødvendig å ikke stenge for flere veier inn i arbeidslivet.

HISTORIKK

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det fra Stortingets side over mange år har vært arbeidet for å begrense bemanningsforetakenes omfang i norsk arbeidsliv. Flertallet viser her til Stortingets behandling av Innst. 368 S (2014–2015), jf. Representantforslag 104 S (2014–2015) om å forby visse typer ansettelseskontrakter i norskregistrerte foretak, hvor det ble fremsatt forslag om definisjon av begrepet «fast ansatt» i arbeidsmiljøloven og hvilke krav som må ligge i dette begrepet.

Flertallet viser videre til Stortingets behandling av Innst. 173 L (2016–2017), jf. Representantforslag 16 L (2016–2017) om endring av arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) første punktum om tidsavgrensa innleie av arbeidsfolk. I innstillingen fremsatte medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti følgende forslag:

«Forslag 1

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjøres følgende endring:

§ 14-12 (2) første punktum skal lyde:

I virksomhet som er bundet av en landsomfattende tariffavtale kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd når slik innleie er hjemlet i en landsomfattende tariffavtale.»

Ved votering i Stortinget 16. februar 2017 voterte Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne for forslaget. Forslaget fikk ikke flertall.

Flertallet viser videre til Stortingets behandling 15. mars 2018 av Innst. 131 S (2017–2018), jf. Representantforslag 58 S (2017–2018), Representantforslag 59 S (2017–2018) og Representantforslag 65 S (2017–2018) og Innst. 132 L (2017–2018), jf. Representantforslag 60 L (2017–2018) fra Arbeiderpartiet og Representantforslag 94 L (2017–2018) fra Senterpartiet.

Stortingets flertall vedtok ved behandlingen av Innst. 131 S (2017–2018) følgende forslag fra Kristelig Folkeparti (stortingsvedtak nr. 547):

«Stortinget ber regjeringen i den varslede proposisjonen om forslag til endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i og innleie fra bemanningsforetak vurdere å fremme forslag til endringer som sikrer:

- en tydelig definisjon av faste ansettelser, hvor fast ansettelse innebærer at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, og at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, samt hvor det understrekes at fast ansettelse uten lønn mellom oppdrag ikke oppfyller lovens krav til fast ansettelse.

- en plikt for arbeidsgiver til å gi forutsigbarhet for arbeid og inntekt gjennom en arbeidsplan og som forhindrer kontrakter der arbeidstakere er fast ansatt med den konsekvens at de må stå til disposisjon hele tiden og likevel ikke være sikret mer enn en deltidsjobb.

- at adgangen til innleie begrenses slik at kun virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, kan inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie, og at virksomheten og bemanningsforetaket på forespørsel fra Arbeidstilsynet skal fremlegge dokumentasjon på at virksomheten er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, og at det er inngått avtale med de tillitsvalgte.

- at Arbeidstilsynet gis hjemmel til å føre tilsyn med innleie og sanksjonsmuligheter ved ulovlig innleie.

Forslagene må fremmes på et tidspunkt som gjør det mulig for Stortinget å fatte vedtak innen sommeren 2018.»

Flertallet viser til Stortingets behandling 4. juni 2018 av Innst. 355 L (2017–2018), jf. Prop. 73 L (2017–2018) Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak). Her ved-

tok Stortinget definisjon av fast og midlertidig ansettelse og begrensninger i bruken av bemanningsforetak. Det ble da imidlertid ikke flertall for å endre arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd første punktum for å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å håndheve regelverket for innleie fra bemanningsforetak, etter lovforslag fremsatt av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Flertallet viser til at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 355 L (2017–2018), jf. Prop. 73 L (2017–2018), som del av et helhetlig lovforslag foreslo følgende ny § 14-12 (3) for å begrense gjennomsnittsberegning av ansatte i bemanningsforetak:

«(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.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at den borgerlige regjeringen skjerpet kravene til faste ansettelser, ga Arbeidstilsynet myndighet til å forfølge ulovlig innleie samt påla arbeidsgivere etterbetaling av utestående allmenngjort lønn. Det ble innført en ny enhet i politiet som utelukkende skal forfølge arbeidslivskriminalitet, og det ble innført forbud mot kontant lønnsutbetaling. Reglene for bruk av innleie ble også skjerpet, noe som innebar et forbud mot nulltimerskontrakter der bemanningsbyråene ikke lenger kunne la ansatte gå uten lønn i perioder uten oppdrag og det ble stilt strengere krav til hvilke bedrifter som kunne leie inn uten begrensningen som var knyttet til midlertidige ansettelser. Disse medlemmer viser til at innleide også har vært omfattet av likebehandlingsregelen som fulgte vikarbyrådirektivet som ble gjennomført i norsk rett i 2013.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Rødt allerede i november 2017 fremmet et representantforslag om å innføre et forbud mot innleie av arbeidskraft fra virksomheter innen byggebransjen som ikke er produksjonsbedrifter, i fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 (5) jf. Stortingets behandling av Innst. 131 S (2017–2018), jf. Representantforslag 58 S (2017–2018). Forslaget fikk støtte fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Siden da har Rødt fremmet det samme forslaget flere ganger, og etter hvert fått støtte også fra Senterpartiet. Dette medlem viser til felles oppslag i FriFagbevegelse 1. mars 2018 – der Rødt, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet, sammen med Fellesforbundet og LO, feiret gjennomslag for innstramminger for mulighetene for innleie av arbeidskraft. Partiene samarbeidet om forslag mot «nulltimerskontrakter», såkalte husavtaler og

for å gi Arbeidstilsynet sanksjonsmulighet mot ulovlig innleie. Kristelig Folkeparti støttet forslagene og sikret dermed et flertall på Stortinget.

KONSEKVENSER AV INNLEIE FOR ARBEIDSFORHOLD, ARBEIDSMILJØ, ORGANISERING OG SYSSELSETTING

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er riktig gjennom lov- og forskriftsendringer å begrense bruken av bemanningsforetak i norsk arbeidsliv. Det foreligger ingen samlede tall eller anslag for organisasjonsgraden blant ansatte i bemanningsforetak. Opplysninger fra ulike kilder tyder imidlertid på at organisasjonsgraden er lav. Dette skyldes blant annet den store gjennomstrømmingen av arbeidstakere. Departementet skriver i proposisjonen om tariffavtaledekningen blant ansatte i bemanningsforetak:

«Bemanningsforetaket Adecco opplyser i sitt hørings svar at de er bundet av fire landsomfattende tariffavtaler og at flere hundre av deres faste ansatte er fagorganisert. Dette gjelder i hovedsak arbeidstakere som leies ut til virksomheter i bygge- og anleggsnæringen. Ingelsrud mfl. (2020) peker på at bruken av innleie også påvirker partsrelasjonene i innleievirksomheten i og med at de innleide i hovedsak ikke er organisert. Dette kan innebære svekkelse av muligheter for å etablere tariffavtaler eller svekke betydningen av de etablerte organisasjonene på arbeidsplassen.»

Videre peker departementet på at i bygge- og anleggsnæringen, hvor det har vært særlig høy bruk av innleie, har organisasjonsgraden blant arbeidstakere og tariffavtaledekningen falt betydelig. Fafo har anslått at 50 pst. av de sysselsatte i bygg og anlegg i 2001 arbeidet i en virksomhet som var omfattet av tariffavtale, mens andelen var 40 pst. i 2018. Bare 30 pst. av arbeidstakere anslås å være organisert. Bygg og anlegg har hatt en sterk vekst i antall arbeidstakere og virksomheter siden begynnelsen av 2000-tallet, hvor EU-utvidelsene i 2004 og 2007 endra det norske arbeidsmarkedet.

Disse medlemmer viser til at byggenæringen har hatt bestemmelser om delvis allmenngjøring av byggfagsoverenskomsten siden 2005, og fra og med 2007 gjeldende for hele landet. Bestemmelsene om allmenngjøring gjelder for faglærte og ufaglærte arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser, samlet nærmere 170 000 sysselsatte. På tross av dette viser flere studier at den sterke økningen i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa medførte svakere lønnsutvikling i byggenæringen (jf. Bratsberg og Raaum, 2012 og Bjørnstad m.fl., 2015). Det ser ikke ut til at allmenngjøring i seg selv har hatt negative konsekvenser for organisasjonsgraden eller tariffavtaledekningen i de aktuelle næringene.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil fremheve viktigheten av et reelt trepartssamarbeid der det

samarbeides med alle arbeidslivets parter for økt organisasjonsgrad. Disse medlemmer peker på at det under regjeringen Solberg ble nesten 200 000 flere fagorganiserte enn det det var i 2013.

Disse medlemmer peker også på at det ikke er opp til arbeidsgiver å bestemme om virksomheten skal være tariffbundet eller ikke, og at organisasjonsfriheten innebærer at arbeidsgiver ikke kan pålegge de ansatte å organisere seg.

ETTERLEVELSE OG HÅNDHEVING AV REGELVERKET

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortingets vedtak 821 av 4. juni 2018 gav regjeringen i oppdrag å utarbeide forslag til en kontrollfunksjon som skulle føre tilsyn med og gi pålegg om å treffe enkeltvedtak for å gjennomføre bestemmelsene i arbeidsmiljøloven på innleieområdet, for så å legge dette frem for Stortinget på egnet måte.

Flertallet viser til at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti flere ganger etterlyste oppfølging av Stortingets vedtak nr. 821 av 4. juni 2018, både i form av merknader i ulike innstillinger og gjennom Stortingets behandling av Innst. 185 L (2018–2019), jf. Representantforslag 57 L (2018–2019) fra Senterpartiet om ei endring av arbeidsmiljølova slik at Arbeidstilsynet får heimel til å håndheve lovføresegner om innleie fra bemanningsforetak.

Flertallet viser til at tilsynsmyndighetene i mange år manglet nødvendig myndighet til å håndheve innleiebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Dette var slik både under regjeringen Solberg og under den rød-grønne regjeringen. Manglende myndighet på dette området hindret effektiv oppfølging og sanksjonering av norsk lov og sikring av mer rettferdig konkurranse i norsk arbeids- og næringsliv.

Flertallet viser til at Stortinget ved behandlingen av Innst. 294 L (2019–2020), jf. Prop. 61 LS (2019–2020) og Lovvedtak 108 (2019–2020), gav Arbeidstilsynet myndighet til å gi pålegg og håndheve kontroll av innleiebestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven § 14-12 første til tredje ledd, § 14-12 a første ledd og § 14-12 b første ledd. Lovendringene trådte i kraft fra 1. juni 2020.

Flertallet viser til at flertallet i Innst. 294 L (2019–2020), bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merket seg at Arbeidstilsynet i sitt høringsinnspill påpekte at det særlig kan ta lang tid å få tilstrekkelig dokumentasjon der bemanningssekskapet er etablert i utlandet, at Arbeidstilsynet mente det skulle stilles klare krav til hvilken dokumentasjon som skal være tilgjengelig på arbeidsplassen, og at denne dokumentasjonen skal være tilgjengelig elektronisk. Samme flertall mente da at en slik dokumentasjonsplikt

overfor Arbeidstilsynet var nødvendig, og fremmet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 18-5 om at det ved innleie av arbeidstakere skal forefinnes skriftlig dokumentasjon på arbeidsstedet på at regelverket om innleie og likebehandling er oppfylt.»

Flertallet viser videre til at det samme flertallet pekte på at Arbeidstilsynets budsjett for 2020 kombinert med omorganiseringen i Arbeidstilsynet ville gi færre tilsyn, og at det var behov for å øke antall inspektørårverk i Arbeidstilsynet snarest mulig.

ANSETTELSE I BEMANNINGSFORETAK

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, merker seg at det på side 14 i proposisjonen under overskriften «3.6 Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø, organisering og sysselsetting» står følgende:

«Ifølge bemanningsbransjen har det store flertallet av arbeidstakerne en fast ansettelse i bemanningsforetak. De ansattes stillingsprosent varierer.»

Flertallet viser til at ved Stortingets behandling 4. juni 2018 av Innst. 355 L (2017–2018), jf. Prop. 73 L (2017–2018) ble arbeidsmiljøloven strammet inn med en tydeliggjøring av hva som ligger i begrepet «fast ansettelse», jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (1). Bakgrunnen for dette var at det da var vanlig med ansettelseskontrakter i bemanningsbransjen som het «fast ansettelse uten lønn mellom oppdrag». Denne ansettelseskontrakten var en «tilslørt» midlertidig ansettelse i bemanningsforetaket. Stortinget vedtok da å fjerne adgangen til å bruke en slik ansettelseskontrakt ved at arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) Arbeidstaker skal ansettes fast ble endret og presisert. Denne lovendringen og konkrete merknader Innst. 355 L (2017–2018) er imidlertid i ettertid blitt tolket slik at bemanningsforetak fortsatt skal ha den samme adgangen som produksjonsvirksomheter til å ansette midlertidig, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (2).

Innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

LIK BEHANDLING AV PRIVATE OG OFFENTLIGE ARBEIDSGIVERE

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, mener det er viktig at lovgiver stiller like strenge krav til arbeidsgivere i offentlig som i privat sektor når det gjelder innleid arbeidskraft. Lov og forskrift må i størst mulig grad være slik at private arbeidsgivere ikke blir omfattet av strengere krav med hensyn til fleksibilitet enn det som kreves av

offentlige arbeidsgivere – eksempelvis de vilkår som stilles for å kunne bruke innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak.

Flertallet vil legge til rette for høy organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Dette er utvilsomt av positiv verdi for norsk arbeidsliv. Et velorganisert arbeidsliv er en forutsetning for et trygt familieliv.

GENERELL INNSTRAMMING I INNLEIEREGLENE

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det er mange bransjer i Norge som er avhengige av å leie inn arbeidskraft, dette på grunn av sesongvariasjoner, store prosjekter som skal gjennomføres, og rekrutteringsutfordringer.

Disse medlemmer viser til at små og mellomstore bedrifter utgjør den aller største andelen av næringslivet i Norge. Dette er bedrifter som i utgangspunktet sliter med å håndtere økte kostnader, dyr strøm og nå store skatte- og avgiftsøkninger. Disse medlemmer viser til at KS mener forslagene fra regjeringen innebærer konkurranseulempes for virksomheter som ikke er bundet av tariffavtaler med fagforening med innstillingsrett.

Disse medlemmer mener små og mellomstore bedrifter må sikres forutsigbare og likeverdige vilkår for å leie inn arbeidskraft også der hvor virksomhetene ikke er omfattet av sentral tariffavtale med innstillingsrett.

Disse medlemmer peker på at det i reiselivsnæringen er store forskjeller på når eksempelvis hotellene på vinterdestinasjonene har høyt belegg og ikke. Det er også vanskelig å rekruttere arbeidskraft til reiselivsdestinasjoner i distriktene, og mange aktører løser denne utfordringen med å leie inn arbeidskraft i høysesongen.

I bygg- og anleggsbransjen og industrien for øvrig varierer aktivitetsnivået fra prosjekt til prosjekt. Disse medlemmer viser til at selskapene leverer tilbud gjennom anbudskonkurranser og er avhengige av å vite om de har tilgang på arbeidskraft når de skal levere et anbud. Videre er generelle entreprisekontrakter av natur dynamiske, fordi det vil kunne oppstå endringsordre på et prosjekt eller krav om forsering. Disse medlemmer frykter at uten et fleksibelt system for å kunne leie inn arbeidskraft vil mange entreprenører risikere å ikke være i stand til å levere verken på endringer eller forseringskrav. Resultatet av dette vil kunne være flere kontraktsbrudd, erstatningskrav og dagmulkt.

Disse medlemmer vil videre trekke frem kultur- og arrangementsbransjen. Større arrangementer er avhengige av tilgang til mye arbeidskraft i kortere perioder, blant annet til riggearbeid for å kunne gjennomføre arrangementet. Dersom det ikke lenger kan leies inn bærehjelp og riggere, blir ikke scener bygget, høytalere og lyskastere hengt opp eller tatt ned, og gjennomføring

blir svært krevende å få til. Disse medlemmer peker på at konsekvensene for arrangementsvirksomheten vil være svært alvorlige. En rekke festivaler kan måtte legges ned, og svært mange konserter, idrettsarrangementer mv. vil ikke kunne gjennomføres.

Disse medlemmer viser videre til at sjømatindustrien er avhengig av å leie inn arbeidskraft på grunn av sesongbetinget arbeid. Vinterfisket er vanligvis fra januar til april, og da er det ofte behov for mange flere arbeidere i kombinasjon med at det ofte er mangel på disse. Dette var særlig tydelig under pandemien. Disse medlemmer viser til at sjømatbedriftene i sine høringssvar går sterkt imot de foreslåtte endringene og mener de vil få store negative konsekvenser for sjømatindustrien.

Disse medlemmer viser til at det også i landbruket er avgjørende å leie inn arbeidskraft, særlig fra utlandet, når det er sesong for å plukke jordbær og høste grønnsaker. Ifølge Prop. 131 L (2021–2022) anerkjenner regjeringen dette og skriver at det bør gis utsatt ikrafttredelse av opphevelsen av adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter frem til dette er utredet og særregulering er fastsatt. Disse medlemmer mener det er kritikkverdig at dette ikke allerede er klarlagt med tanke på bønders forutsigbarhet inn mot kommende sesong.

Disse medlemmer viser videre til at bemanningsbransjen også bidrar til å gi studenter arbeidserfaring ved siden av studiene i tillegg til inntektssikring. Bemanningsbransjen er også en mulighet for nyutdannede som ønsker arbeidserfaring innen forskjellige bransjer. For eldre arbeidstakere finnes det bemanningsbyråer som spesialiserte seg på å gi seniorene bedre mulighet til å delta i arbeidslivet ved at de får større fleksibilitet og kan utnytte sin restarbeidsevne samt kombinere jobb med pensjon.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at Sosialistisk Venstreparti og Rødt ønsker å avvikle bemanningsbransjen. Disse medlemmer støtter at det gjøres innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, og ser på innstrammingerne som viktige skritt mot avvikling av bemanningsbransjen, ettersom arbeidsformidling er noe som bør skje i offentlig regi.

Disse medlemmer mener at bemanningsbransjen over tid har bidratt til å undergrave et trygt, seriøst og organisert arbeidsliv. Bruken av innleie fører med seg en større risiko for sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og ulykker. I tillegg fører innleie fra bemanningsbyråer til manglende rekruttering og kompetanseplanlegging. Også offentlig sektor bruker mindre ressurser på å rekruttere og bygge kompetanse blant sine egne ansatte. Disse medlemmer mener at bruken av bemanningsbyråer fremstilles som en nødvendighet i kommu-

nene fordi kommunene ikke har nok ansatte eller ikke klarer å rekruttere nok ansatte, mens faktum er at en betydelig andel blant de ansatte i kommunene jobber deltid. Derfor er det helt nødvendig å få bruken av innleie kraftig ned og at kommunene og offentlig virke heller prioriterer faste og hele stillinger. Større stillinger gir også en større tilknytning til arbeidsplassen, som igjen fører til lavere sykefravær og økt kvalitet i tjenestene sammenlignet med deltidsarbeid. Et ryddig arbeidsliv er også helt nødvendig for å hindre utnyttning av arbeidfolk. Disse medlemmer vil også påpeke at ved innleie fra bemanningsbyråer er det menneskers arbeidskraft som er selve tjenesten som anskaffes, og at dette stiller kommunene som innkjøpere overfor er særdeles stort ansvar.

Disse medlemmer viser til at departementet foreslår at Arbeidstilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med noen av endringene som foreslås i Prop. 131 L (2021–2022). Disse medlemmer vil påpeke at Arbeidstilsynet over tid har fått flere og flere oppgaver, men at tilsynet gjennom ABE-reformen har fått store kutt i sine driftsbudsjetter. Disse medlemmer vil videre vise til at hovedtillitsvalgt i NTL Arbeidstilsynet gjentatte ganger har advart om at kuttene i Arbeidstilsynet har ført til at etaten har måttet nedprioritere viktige oppgaver, og at de ansatte opplever et stort press på tid, penger og folk. Disse medlemmer forutsetter derfor at Arbeidstilsynet sikres tilstrekkelige midler, slik at de faktisk kan følge opp dette arbeidet i tråd med departementets forslag.

INNLEIE TIL BYGGENÆRINGEN

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener forbudet mot innleie i byggenæringen i Oslo-området må evalueres innen utløpet av 2024.

Komiteens medlemmer fra Høyre er uenig i regjeringens innstramminger og viser videre til at flere høringsinstanser advarer mot innføring av et forbud. Disse medlemmer mener det er uansvarlig at regjeringen innfører endringene uten et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag, og viser videre til Prop. 131 L (2021–2022), hvor det står:

«Departementet viser generelt til at en ikke med sikkerhet kan si hva som blir de samlede konsekvensene av et forbud som foreslått i og med at det er mange og ulike forhold som har betydning for utviklingen i næringen.»

Disse medlemmer merker seg at flertallet ønsker å innføre et midlertidig forbud mot innleie av arbeidskraft i byggenæringen i Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Disse medlemmer vil understreke at det

hverken i Prop. 131 L (2021–2022) eller i flertallets merknader er beskrevet hva som skal til for å oppheve det midlertidige forbudet, eller om regjeringspartiene ønsker å utvide det geografiske forbudet til å gjelde nasjonalt. Disse medlemmer etterlyser hva som etter regjeringens skjønn anses som et akseptabelt nivå på innleie, slik at det er mulig for næringslivet å få en viss forutsigbarhet med tanke på hvor lenge forbudet skal vare. Disse medlemmer kan ikke se at det er foretatt en proporsjonalitetsvurdering som drøfter hva som anses som et akseptabelt nivå av innleie, og på denne bakgrunn fremstår dette som et varig forbud. Terskelen for å innføre et varig forbud vil måtte være høyere enn for et midlertidig forbud med klart definerte rammer. Disse medlemmer viser i den forbindelse til at ESA nylig har flagget denne saken og vil følge den opp nøye med tanke på dens EØS-rettslige sider.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det må egne forskrifter til for å fortsatt kunne leie inn fra bemanningsbyrå for enkelte andre bransjer enn bygg og anlegg i Oslo-området. Dette vil føre til mer arbeid for forvaltningen. Disse medlemmer har etter flere møter med aktører også blitt gjort oppmerksomme på at det er en god del mennesker som ikke ønsker fast jobb, men friheten det fører med seg å kunne velge selv hvilke arbeidsoppdrag man tar på seg. Gjennom regelendringene fra 2019 er disse fortsatt ansatt hos et bemanningsbyrå, men velger selv når og hvor de ønsker å jobbe.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at departementet i forskrift vil fastsette et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser. Disse medlemmer mener at dette er et tydelig tiltak, som er rettet bransjemessig og geografisk mot en næring hvor det er behov for store endringer. Disse medlemmer vil vise til skriftlig innspill fra EL og IT Forbundet, som påpeker at departementet bør inkludere montering og installering av elektroinstallasjoner, heis, rulletrapper og lignende samt IKT-infrastruktur i forskriften. De peker blant annet på en undersøkelse hvor det fremkom at blant elektromontører var opp mot 35 pst. innleide. Disse medlemmer viser til at Arbeidstilsynet påpeker at et forbud også er enklere å håndheve. Disse medlemmer mener at et slikt geografisk og bransjemessig avgrenset forbud gradvis bør utvides til å gjelde flere bransjer og flere geografiske områder, med mål om å avvikle bemanningsbransjen helt.

Komiteens medlem fra Rødt er svært glad for og støtter innstrammingene i innleie som nå blir iverksatt. Dette medlem minner om at bemanningsbransjen opprinnelig var ment å erstatte fast an-

satte ved sykdom og permisjoner. I 2017 undersøkte byggfagforeninger i Fellesforbundet hvor mye innleie det var på byggeplasser i Oslo. De leverte en rapport som viste at 40 pst. av dem som jobbet på undersøkte byggeplasser i Oslo og Akershus, var innleide, og at 85 pst. av innleien var ulovlig. På bakgrunnen av denne rapporten og streiker i regi av byggfagforeningene, med krav om forbud mot innleie på byggeplasser i og rundt Oslo, fremmet Rødt et representantforslag om å innføre et forbud mot innleie av arbeidskraft fra virksomheter innen byggebransjen som ikke er produksjonsbedrifter, i fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 (5) og Stortingets behandling av Representantforslag 58 S (2017–2018) i Innst. 131 S (2017–2018). Forslaget fikk støtte fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Siden da har Rødt fremmet det samme forslaget flere ganger og etter hvert fått støtte også fra Senterpartiet. Dette medlem er svært glad for at dette kravet fra fagbevegelsen endelig blir iverksatt. Dette medlem viser til at innleie sprer seg til stadig flere bransjer og fortrenger fast ansatte, og at flere fagforbund er svært kritiske til innleie og vil forby eller avvikle bemanningsbyråer. Rødt ønsker å forby all form for kommersiell innleie.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at fleksibilitet for bedrifter ved uforutsette arbeidstopper kan sikres gjennom innleie mellom produksjonsbedrifter og en sterkere satsing på offentlig arbeidsformidling. Dette vil være i tråd med Fellesforbundets vedtak:

«Fellesforbundet vil jobbe for at bemanningsbransjen i sin nåværende form avvikles, og at arbeidsformidling blir en sterkere offentlig oppgave.»

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om forbud mot innleie av arbeidskraft fra private virksomheter som ikke er produksjonsbedrifter.»

«Stortinget ber regjeringen styrke den offentlige arbeidsformidlingen.»

TILSYNSHJEMMEL

Komiteens medlemmer fra Høyre peker på at norsk arbeidsliv er preget av ryddighet og gode arbeidsforhold. Likevel er sosial dumping og useriøsitet et problem i noen bransjer. Disse medlemmer viser til at Arbeidstilsynet med virkning fra 1. juli 2020 har fått myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene. Disse medlemmer vil fremheve viktigheten av dette arbeidet. Videre vil disse medlemmer ha useriøse og kriminelle aktører ut av norsk ar-

beidsliv og vil jobbe for at kampen mot arbeidslivskriminalitet trappes opp.

UNNTAK FOR INNLEIE

Komiteens medlemmer fra Høyre merker seg at det bare er landbruket, helsesektoren og visse arbeidstakere med spesialkompetanse som foreløpig kvalifiserer til å få unntak fra reglene, og ikke andre bransjer som i aller høyeste grad har samme utfordringer.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har sendt på høring forslag til unntak fra de nye innstrammingsene i innleieregelverket. Unntakene er foreslått å gjelde for helsepersonell og for innleie av rådgivere og konsulenter. Disse medlemmer mener det sier mye om hvor inngripende innstrammingsene er, når regjeringen selv ser at det er behov for unntak. Disse medlemmer mener videre at avgrensingen mot helsepersonell ikke er tilstrekkelig for å sikre forsvarlig drift, da den utelukker flere grupper som har en kritisk funksjon i helsevesenet, det være seg ingeniører, renholdspersonell, reparatører av medisinsk teknisk utstyr og administrativt personell. Det hjelper svært lite om innleie av helsepersonell, slik gruppen er definert i helsepersonelloven, tillates når en hel avdeling må stenge fordi det eksempelvis ikke lar seg gjøre å leie inn reparatører av medisinsk teknisk utstyr. Disse medlemmer viser videre til unntaket som gjøres for innleie av rådgivere og konsulenter. Dette er ifølge departementet ment å være en «snever unntaksregel» der det i tillegg listes opp en liste av ulike yrkesgrupper (advokater, arkitekter, IKT-konsulenter m.m.) som må tolkes å være uttømmende. Disse medlemmer setter spørsmålsteget ved hvorfor akkurat denne gruppen kvalifiserer til unntak og ikke andre, slik som entreprenører og fagarbeidere. Disse medlemmer viser videre til at særlig Senterpartiet ved flere anledninger har påpekt at bruken av konsulenttjenester må ned, noe som står i direkte motstrid til unntaksadgangen regjeringen nå gir nettopp denne gruppen.

TIDSBEGRENSET INNLEIE AV HELSEPERSONELL

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker at forslagene om innstramming er ment å gjelde generelt for hele arbeidslivet, inkludert helse- og omsorgssektoren. Disse medlemmer støtter derfor departementet i at helsepersonell som den klare hovedregelen skal ansettes direkte i den virksomheten som skal ha arbeidet utført. Av særlige hensyn som tilsier at det i noen situasjoner kan være behov for å leie inn helsepersonell for å sikre forsvarlig drift, herunder for å opprettholde kapasiteten og kvaliteten i helsetilbudet til befolkningen, er det foreslått en unntaksadgang som skal forstås strengt. Unntaksbestemmelsen som foreslått i forskrift, jf. hø-

ringsnotat av 11. oktober 2022, vil åpne for at det i avgrensede tilfeller kan åpnes for innleie i flere situasjoner enn det som vil følge av endret § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e. Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med en slik forskrift, og at dette presiseres i § 18-6 første ledd.

Disse medlemmer mener norsk lov må sikre likeverdige helse- og omsorgstjenester i hele landet. Det er staten og kommunene som har et overordnet ansvar for å tilby likeverdige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.

Disse medlemmer peker på at det er betydelige rekrutteringsproblemer for helsepersonell både i kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten – særlig i Distrikts-Norge. Dette må møtes med et bredt sett med virkemidler: desentralisert utdanning, langt mer virkningsfulle tiltak for praktikanter og lærlinger som der ved får erfaringer fra disse tjenestene, samt en ansvarsfull og offensiv arbeidsgiverpolitikk som løser behovet for helsepersonell.

Disse medlemmer viser til at høringsfristen til forskriften som gir helsesektoren unntak fra endret § 14-12 første ledd, var 22. november 2022. Departementet har ikke behandlet høringsinnspillene før denne innstillingen avgis.

Helsesektoren vil etter innstrammingen av arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) fortsatt kunne leie inn fra bemanningsforetak med hjemmel i § 14-12 (2). I tillegg vil denne sektoren kunne bruke arbeidsmiljølovens adgang til midlertidige ansettelser for arbeidstopper og vikariater, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav a og b.

Disse medlemmer peker på at arbeidskraftbehovet i helsesektoren er rimelig stabilt over hele året. Sektoren er godt organisert både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Både sentralt og lokalt ble det under pandemien inngått avtaler mellom eksempelvis Norsk Sykepleierforbund og arbeidsgivere i helsesektoren for å dekke et ekstraordinært arbeidskraftsbehov. Dette er hjemlet i nåværende lov- og avtaleverk.

Disse medlemmer har merket seg at departementets forslag til forskriftshjemmel for å fastsette særregler for tidsbegrenset innleie av helsepersonell er en sikkerhetsventil i avgrensede tilfeller for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenester. Disse medlemmer vil understreke at de store landsomfattende fagorganisasjonene som organiserer helsefagarbeidere, sykepleiere og leger, sammen med arbeidsgiver har et særlig ansvar for å sikre nødvendig tilgang på helsepersonell i kritiske situasjoner, eksempelvis ved pandemier, ulykker og nasjonale kriser. Det må være stor forståelse for at arbeidsgiver i slike situasjoner må få til avtaler med tillitsvalgte i tilhørende fagorganisasjoner. Disse medlemmer vil videre understreke viktigheten av at

dette har vært og er en klar erkjennelse hos tillitsvalgt ledelse i disse fagorganisasjonene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at forskriften må gi en snevrere adgang til innleie enn den som har vært på høring. Det skal stilles krav om drøftinger mellom partene ved bruk av unntakshjemmelen.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til sin merknad foran under overskriften «Unntak for innleie».

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt forutsetter at de foreslåtte innstrammingene også omfatter helse- og omsorgssektoren. Den foreslåtte forskriftsreguleringen ansees som unødvendig, da arbeidsmiljølovens eksisterende unntakssystem allerede ivaretar behovet som forskriften er ment å regulere. Disse medlemmer viser til at helsesektoren er et område som har hatt problemer med innleie. Saken med selskapet Orange helse er et eksempel på dette, hvor 50 kommuner hadde leid inn vikarer fra selskapet, men ikke sjekket lønnen til vikarene de leide inn. Over 200 selskaper har brukt vikarbyrået. Selskapet er organisert i lavskattland og har hatt transaksjoner gjennom skatteparadis. De fleste helsearbeiderne har vært organisert gjennom litauiske arbeidskontrakter. Dette har skjedd til tross for at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter sier at de som leies inn, ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn en ansatt ved et sykehus eller i en kommune. Kommunene har ikke fulgt opp sin plikt til å sjekke at forskriftene er fulgt når de har leid inn vikarer. Resultatet var omfattende sosial dumping. I De Factos Rapport 2:2018: Bemannings-selskaper i kommunesektoren ble det presentert erfaringer og analyser som underbygger at bemannings-selskaper i kommunesektoren representerer alvorlige utfordringer, og at de verste eksemplene er å finne i helse- og omsorgssektoren. I rapporten pekes det også på at det er gode argumenter for nettopp å innføre et generelt forbud mot å bruke bemanningsbyråer i blant annet helse- og omsorgssektoren. Disse medlemmer mener derfor at bruk av kommersielle bemanningsbyråer i kommunene og helseforetakene bør stanses og ikke bare begrenses til fastsatte særregler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell.

Disse medlemmer viser videre til Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene, Dokument 3:2 (2019–2020), hvor Riksrevisjonen påpeker følgende:

«Ved enhetene hvor lederne opplever at det er vanskelig å rekruttere, er også omfanget av vikarbruk fra private byrå i gjennomsnitt noe høyere. Ved de enhetene

hvor de ansatte ofte jobber sammen med vikarer fra private vikarbyråer, svarer de at det går med mye tid på å lære opp og veilede vikarer. Høy vikarbruk krever altså mye ressurser både på grunn av den økonomiske belastningen det gir, og den tidsmessige belastningen som følger av opplæring og veiledning.»

Videre peker undersøkelsen på at et stort flertall av lederne mener at flere ansatte i heltidsstillinger vil føre til bedre kvalitet i tjenestene og bedre arbeidsmiljø og gjøre det lettere å rekruttere og beholde de ansatte, i tillegg til bedre kompetanseutvikling og forutsigbar planlegging av arbeidet. Disse medlemmer viser videre til at det er et stort behov for flere utdanningsstillinger i helseforetakene. Dette påpekes også i Riksrevisjonens undersøkelse:

«Operasjonssykepleiermangelen er varslet i mange, mange år. [...] At vi nå har endt opp der vi har, har vi varslet om – det har man visst lenge. Utdanningstakten må økes betraktelig både med studieplasser, utdanningsstillinger og praksisplasser. Vi bruker altfor mye penger på innleie som vi heller kunne brukt på fast ansatte.»

Disse medlemmer viser til skriftlige innspill fra Norsk Sykepleierforbund (NSF) og Unio, hvor de påpeker at de er sterkt kritiske til en utvidet adgang til innleie i helsesektoren. De viser blant annet til tall som NSF har innhentet for 2020, som viser at kommunene brukte over 1 258 mrd. kroner på innleie i helsesektoren, og at helseforetakene brukte om lag 500 mill. kroner. Unio peker blant annet på at flere hele og faste stillinger i helsesektoren vil øke beredskapen, og mener at adgangen til å inngå avtale om unntak fra krav i arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) med fagforening med innstillingsrett ivaretar behovet for unntak fra innleiebestemmelsene i helsesektoren i dag. Disse medlemmer mener at økt grunnbemanning, tilbud om faste og hele stillinger og helsefremmende turnusordninger sammen med egne bemanningsenheter og kompetanseplanlegging skal løse dagens behov for vikarer og innleie fremfor en unntaksadgang for bruken av innleie av helsepersonell.

Komiteens medlem fra Rødt viser til unntaket fra forslaget om å oppheve adgangen til innleie når arbeidet er av midlertidig karakter, for rådgivere og konsulenter med såkalt spesialkompetanse og helsepersonell til helse- og omsorgstjenestene. Unio skriver følgende i sitt høringssvar:

«Vi mener at adgangen til å inngå avtale om unntak fra krav i aml. § 14-12 (1) med fagforening med innstillingsrett ivaretar behovet for unntak fra innleiebestemmelsene i helsesektoren i dag. Unio er i liten grad kjent med at denne avtaleadgangen benyttes i helsesektoren. Vi stiller derfor spørsmål ved departementets vurdering av at det er særlige hensyn som begrunner en ytterligere adgang til å gjøre unntak fra innleiebestemmelse ved å forskriftsregulere dette. Behovet for å få raske løsninger kan nettopp avhjelpes ved å inngå avtale med tillitsvalgt

dersom det skulle oppstå situasjoner som går på forsvarligheten løs.»

Norsk Sykepleierforbund er også skeptiske til unntak i helsesektoren og skriver i høringsvaret til komiteen:

«Dersom kravet til midlertidig behov for økt arbeidskraft som grunnlag for innleie ikke er oppfylt, så vil i praksis eneste måte å leie inn arbeidskraft på, være ved inngåelse av avtaler etter aml. § 14-12 (2). NSF er imidlertid ikke kjent med at slike avtaler er inngått med våre tillitsvalgte. I den forbindelse stiller NSF seg sterkt kritisk til Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging Prop. 131 L (2021–2022) i en høring sendt ut 11.10 d.å., har foreslått en ny forskriftbestemmelse om utvidet adgang til innleie i helsesektoren, ettersom det allerede foreligger en unntaksbestemmelse som er anvendelig, og som ivaretar de behov som departementet søker å ivareta.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt er svært skeptiske til unntak fra innleiebestemmelsene for noen yrkesgrupper og bransjer og er redd for at det vil undergrave de nye innstrammingene.

SÆRREGULERING FOR JORDBRUKET

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at departementet på side 34–35 i proposisjonen skriver følgende:

«I høringen nevnte departementet at avløsning til jordbruket kan reise noen særskilte spørsmål. Det finnes enkelte utfordringer knyttet til arbeidsvilkår i landbruksnæringen, herunder for sesongarbeidere. Departementet mener imidlertid det er viktig å sørge for en fortsatt effektiv og velfungerende avløserordning for norske bønder. På denne bakgrunn kan det være behov for å vurdere tilpasninger i regelverket for denne næringen særskilt. Departementet viser i denne sammenheng også til at gjeldende forskriftsverk på området kan fremstå uklar.

Departementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet og partene i arbeidslivet foreta en gjennomgang av regelverket. Departementet mener det bør gis utsatt ikrafttredelse av opphevelsen av adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter for jordbruksforetak frem til dette er utredet og særregulering fastsatt.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil understreke at allmenngjort tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringen innebærer så lav betaling at det er nødvendig for arbeidsgivere å gi langt høyere betaling dersom de skal få tak i fagfolk bosatt i norske lokalsamfunn. Når næringens betalingsevne ikke er god nok til å utbetale en slik lønn, som er høyere enn allmenngjorte lønnsbestemmelser, fører det til et stort behov for å ansette/leie inn

arbeidstakere fra utlandet (både innenfor og utenfor EØS-området).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, understreker at det ligger til partene i arbeidslivet å arbeide grundig med utfordringene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i landbruksnæringen. Disse medlemmer oppfordrer partene til å ta tak i dette og understreker betydningen av at tilsynsmyndighetene følger opp dette området.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener avløyerlag eid av gårdbrukerne som et felles foretak og benyttet, av gårdbrukerne som eier avløyerlaget, skal omfattes av en egen særregulering for arbeid som faller inn under virkeområdet til allmenngjort tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene. Reguleringen bør ivareta regjeringens overordnede mål om å fremme faste ansettelser og et organisert arbeidsliv. Disse avløyerlaga som omfattes av egen særregulering, skal ikke defineres som bemanningsforetak.

Disse medlemmer mener det er viktig å få gjennomført det omtalte utredningsarbeidet raskt, slik at særregulering kan tre i kraft fra 1. juli 2023.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at både landbruket og andre næringer er avhengige av arbeidskraft fra utlandet all den tid det er mangel på arbeidskraft i Norge. EØS-avtalens prinsipper om fri bevegelse av blant annet arbeidskraft er viktige og nødvendige for næringslivet i Norge. Disse medlemmer understreker viktigheten av at utenlandske arbeidstakere opplever å bli møtt av seriøse arbeidsgivere i Norge, og at enhver form for utnyttelse eller ulovlig behandling av arbeidskraft må straffefølges. Disse medlemmer mener at det også av hensyn til utenlandsk arbeidskraft er viktig med en viss form for fleksibilitet rundt tilknytningsform, og at utenlandske arbeidstakere i mange tilfeller ønsker å bestemme arbeidstiden sin selv.

Disse medlemmer viser for øvrig til sin merknad foran under overskriften «Unntak for innleie».

KULTUR

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det etter at proposisjonen kom til Stortinget, er kommet innspill fra virksomheter innen event-/arrangementsbransjen som ikke ble spilt inn i regjeringens høringsrunde, og som derfor ikke er omtalt spesifikt i proposisjonen. Innspillene har kommet fra Virke og direkte fra bedrifter som har spesialisert

seg på utleie av medarbeidere med arrangementskompetanse.

Flertallet viser til at dette er en bransje som er preget av arbeidstopper, tilkallingsvikarer, høy omsetning på kort tid og svært lav organisasjonsgrad. Ut fra disse karaktertrekkene ved bransjen er det ekstra viktig med tiltak som styrker trygg tilknytning til arbeidslivet.

Flertallet vil understreke adgangen i arbeidsmiljøloven til direkte, midlertidige ansettelser, jf. § 14-9 (2) bokstav a. Likevel vil flertallet anmode regjeringen i samarbeid med partene i arbeidslivet om å vurdere hvorvidt event-/arrangementsbransjen har behov for et unntak for tidsbegrenset innleie.

Flertallet vil videre understreke at dersom det gis et slikt unntak, må det for denne bransjen foreligge samme generelle krav til godkjenning av bemanningsforetaket som for andre bemanningsforetak.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet frykter at dette vil slå hardt ut for kulturbransjen. De som driver med event og arrangementer, ansetter på korte kontrakter, og hvis de ikke har tilgang til god arbeidskraft via bemanningsbyrå, vil det, i ytterste konsekvens, føre til mer løsarbeid og i verste fall mer sosial dumping i kulturbransjen.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil fremheve viktigheten av at nye og omfattende regler skal være velbegrunnede og gjennomtenkte. Ufullstendige eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger, eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

Disse medlemmer viser til Regelrådets høringsuttalelse, hvor det påpekes at utredningsinstruksen ikke er fulgt i denne saken. Innstrammingene rammer bredt, og virkningene for næringslivet burde derfor vært bedre kartlagt. Disse medlemmer viser derfor til at dersom det hadde vært gjennomført konsekvensvurderinger, hadde det ikke vært behov å fremme unntaksforslag av denne typen. Disse medlemmer er imot innstrammingene, men vil allikevel stemme for forslag som kan være med på å myke opp regelverket og dermed sikre nødvendig fleksibilitet og forhindre svekket konkurransekraft. Disse medlemmer viser for øvrig til sin merknad foran under overskriften «Unntak for innleie».

Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at i 1989 vant en vikar frem med krav om fast ansettelse i Høyesterett. Høyesterett sa at dersom det er et fast behov for arbeidskraft, plikter arbeidsgiver å ansette flere i faste stillinger.

En kan ikke dekke et fast behov med vikarer. Dette kalles «grunnbemanningslæren».

I 2005 vedtok Stortinget ny arbeidsmiljølov. Da vedtok Stortinget en absolutt grense for hvor lenge en kunne være midlertidig ansatt. Den gangen var grensen fire år.

I 2009 måtte Høyesterett ta stilling til et krav om fast ansettelse etter at fireårsregelen var innført. Spørsmålet var da om en enda kunne bruke «grunnbemanningslæren», eller om denne var satt til side for den nye fireårsregelen.

Retten kom frem til at fireårsregelen ikke setter til side grunnbemanningslæren. Fireårsregelen er en absolutt grense, men ofte vil midlertidig ansatte ha krav på fast stilling lenge før det har gått fire år.

Høyesterett sa også at grunnbemanningslæren ikke bør videreutvikles. Det er nå Stortinget som bestemmer hvem som har krav på fast ansettelse etter grunnbemanningslæren, og hvem som må vente til lovens absolutte grense på tre år er brutt.

Flertallet viser videre til at siden 2009 har flere innleide arbeidstakere gått til retten med krav om faste ansettelser. Retten har da kommet til at selv om det er et fast behov for flere ansatte, får ikke de innleide fast jobb fordi de er innleide – og ikke vikarer direkte i selskapet.

Flertallet understreker at grunnbemanningslæren også må gjelde for innleide arbeidstakere, og at regjeringen må komme tilbake til Stortinget med nødvendige lovendringsforslag for å rette opp dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre ser positivt på at en innleid arbeidstaker får rett til fast ansettelse etter tre år. Dette er arbeidstakere som har god tilknytning til arbeidsplassen. Disse medlemmer viser for øvrig til at innleide i dag har meget god beskyttelse av vikarbyrådirektivets likebehandlingsregel, og at de har rett til å gå tilbake til bemanningsbyrået etterpå. Disse medlemmer støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt er enig i at retten til fast ansettelse også bør gjelde arbeidstakere som er innleid. Disse medlemmer vil påpeke at tre år ikke er en tilstrekkelig avgrensning, i motsetning til innleie ut over 6–12 måneder.

Grensen mellom innleie og entreprise

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det foreslås å lovfeste vurderingsmomenter som tydeliggjør skillet mellom innleie og entreprise. I praksis vil dette bety en utvidelse av hva som regnes som innleie, slik at flere selvstendig næringsdrivende som vanligvis ville havnet under entreprisedefinisjonen, nå vil møte strengere regler for sitt virke som selvstendig næringsdrivende. Det samme vil også kunne gjelde de som ope-

rerer som selvstendige i enkeltmannsforetak, og som leier ut seg selv og sin arbeidskraft eller kompetanse. Disse medlemmer viser til at nye vurderingsmomenter vil innebære større usikkerhet og vil være prosessdrivende. Disse medlemmer viser til at det i Prop. 131 L (2021–2022) sies at det vil trekke i retning av å være et innleieforhold og ikke et entrepriseforhold dersom arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet. Dette bryter med langvarig praksis eksempelvis i bygg- og anleggsbransjen i tillegg til at det mangler grunnlag i rettspraksis. Disse medlemmer viser videre til at bruken av underentrepriseavtaler mellom entreprenører er utbredt i anleggsbransjen. Formålet kan blant annet være å sikre tilstrekkelig kapasitet til gjennomføringen av et bestemt prosjekt. Dette er en praksis som gir entreprenørene fleksibilitet, samtidig som det legger til rette for god konkurranse om prosjektene. I disse tilfellene er det ikke uvanlig at hoved- og underentreprenør opererer i samme marked og har noenlunde lik kompetanse – arbeidet som underentreprenøren utfører, kan altså sies å skje «innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet». Disse medlemmer oppfatter at dette nye vurderingsmomentet i ytterste konsekvens vil begrense muligheten til å benytte entreprisepå generelt grunnlag i alle bransjer. Dette vil være svært negativt for entreprenører som vil kunne oppleve mindre konkurranse om prosjektene, og det er negativt for alle de som på selvstendig grunnlag tilbyr sin kompetanse og sine tjenester i et åpent marked. Disse medlemmer viser til at dette bekreftes av departementet i Prop. 131 L (2021–2022) på s. 46, der det står:

«Departementet utelukker ikke at forslaget kan føre til at flere oppdragskontrakter klassifiseres som innleie, med den følge at de strengere regler for innleie vil komme til anvendelse.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt støtter forslaget om en klargjøring av skillet mellom innleie og entreprisepå hindre at innleie forkles som entreprisepå Disse medlemmer mener det er mye feilklassifisering av innleie, og at innstrammingene som foreslås, kan bidra til økt risiko for dette. Disse medlemmer mener derfor at det er viktig at skillet klargjøres.

Etablering av godkjenningsordning for bemanningsforetak

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til gjeldende forskrift om bemanningsforetak, hvor det ikke er fastsatt krav til godkjenning av foretaket – bare til registrering. I høringsnotat av 19. januar 2022 til revidert forskrift om bemanningsforetak legges det opp til en godkjennings-

ordning med tilhørende vilkår. I denne forskriftens § 11. Innleie fra bemanningsforetak heter det:

«Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt fra virksomhet som enten er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling, jf. § 4.»

Flertallet vil påpeke at innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak bare kan skje fra godkjent foretak. På denne bakgrunn går flertallet imot at bemanningsforetak kan drive virksomhet i Norge når foretaket bare har søknad om godkjenning til behandling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at krav til innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak kan reguleres hos innleievirksomheten og/eller hos bemanningsforetaket. Disse medlemmer arbeider for å øke organisasjonsgraden, blant annet ved å gi virksomheter som er bundet av landsomfattende tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, ytterligere unntak og rettigheter.

Krav til bemanningsforetaket som må være oppfylt for at foretaket skal kunne leie ut arbeidskraft hjemlet i §§ 14-12 (1) og (2), fremgår av forskrift om bemanningsforetak.

Disse medlemmer mener det er nødvendig å bruke lov og forskrift for å medvirke til økt organisasjonsgrad i norsk arbeidsliv. Det er i arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) krav om at ved innleie fra bemanningsforetak skal virksomheten være bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Dette betyr at ved enighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for fagforeningen som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, kan disse inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie.

Disse medlemmer viser for øvrig til LO sin uttalelse, jf. proposisjonen side 24:

«LO har erfart at mange tillitsvalgte opplever til dels betydelig press fra arbeidsgiver for å inngå avtale om innleie etter § 14-12 andre ledd. Det bør ifølge LO stilles krav om at utleiebedriften/vikarbyrået også skal være bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. LO viser også til at de tillitsvalgte presses til å inngå avtale om innleie med lang varighet og stort omfang. Etter LOs syn bør departementet vurdere å angi en maksimal varighet på avtalene, for eksempel seks eller tolv måneder. Ved prosjektarbeid bør det i tillegg stilles krav om at varigheten ikke kan gjelde utover det enkelte prosjekts varighet. Innleide bør ifølge LO også ha fortrinnsrett til ny ansettelse etter § 14-2.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener, i motsetning til innstrammingene på innleid arbeidskraft, at en godkjenningsordning for bemanningsforetak kan være et målrettet og godt tiltak for å motvirke

useriøse aktører i arbeidslivet. Disse medlemmer støtter regjeringens forslag.

Ikrafttredelse og overgangsregler

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener ikrafttredelsestidspunktet for lovendringene skal være 1. april 2023. Det utformes overgangsordninger på tre måneder for inngåtte kontrakter for inn- og utleie av arbeidsfolk fra bemanningsforetak.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til Prop. 131 L (2021–2022), der departementet «tar sikte på ikrafttredelse fra 2023». Disse medlemmer mener det fremstår uklart når reglene skal gjelde fra, og at dette skaper ytterligere vanskeligheter for næringslivet. Departementet skriver også at det skal «vurderes» om det er behov for en overgangsregel for alle bindende kontrakter som foreligger på ikrafttredelsestidspunktet, når det gjelder forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter. Departementet viser videre til at de også vil vurdere behovet for overgangsregler knyttet til de øvrige forslagene.

Disse medlemmer mener det er all grunn til å stille tydeligere krav til både ikrafttredelsestidspunkt og innholdet i eventuelle overgangsregler all den tid forslagene har store konsekvenser for virksomhetenes organisering og bemanning. Disse medlemmer mener reglene må ta høyde for at det må foretas nedbemanninger hos bemanningsforetakene, og at løpende prosjekter kan gjennomføres under de forutsetninger som opprinnelig lå til grunn. Disse medlemmer støtter verken forbudet mot innleie fra bemanningsbyråer til byggebransjen eller innskrenkninger i adgangen til å leie inn når arbeidet er av midlertidig karakter, men så lenge disse forslagene får flertall og blir vedtatt, er det avgjørende at næringslivet gis tilstrekkelig tid til forsvarlig omlegging av driften sin, og at bemanningsbyråene som ellers har formidlet kompetent arbeidskraft under gjeldende regler, sikres tid og rom til en forsvarlig nedbemanning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt påpeker at departementet ikke opplyser om varighet på overgangsperioden knyttet til de forslagene hvor dette er aktuelt. Disse medlemmer mener at det er viktigere med en kort overgangsperiode på eksempelvis tre måneder, med en senere ikrafttredelse, fremfor en lang overgangsperiode.

Disse medlemmer er utålmodige når det gjelder å få de kommersielle bemanningsbyråene ut av arbeidslivet, og mener at det haster med gode løsninger for et ryddigere arbeidsliv.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti har fremmet forslag om å forby bemanningsbransjen ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med behandlingen av Innst. 97 L (2020–2021), jf. Representantforslag 21 LS (2020–2021) fra representanter fra Arbeiderpartiet om et mer rettferdig arbeidsliv med faste stillinger. Dette medlem er glad for at regjeringen har startet et arbeid med å begrense bruken av innleie, og anser forslagene i Prop. 131 L (2021–2022) som begynnelsen på en lengre prosess.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for å avvikle bemanningsbransjen.»

EØS-rettslig vurdering

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at en juridisk vurdering som ble levert i høringsrunden fra et av Norges fremste advokatfirmaer innen arbeidsrett, konkluderer med at regjeringens forslag til innstramminger i innleieregelverket er i strid med EØS-avtalen. Vikarbyrådirektivet krever at innstramminger ikke må være for inngripende, og de må være nødvendige. Disse medlemmer peker på at rapporten sier at regjeringen ikke har tatt hensyn til at det allerede er innført restriksjoner på innleie i 2019, og at likebehandlingsprinsippet, som ble innført i 2013, har styrket rettighetene til vikarer fra bemanningsforetak. Derfor er regjeringens forslag for inngripende og «fremstår derfor prematurt» og vil «kunne føre til flere midlertidige ansettelser og mer entrepriser», ifølge den juridiske vurderingen. Den samme juridiske vurderingen peker også på at arbeidsmiljøloven kun åpner for et forskriftsbestemt forbud mot innleie dersom viktige samfunnshensyn tilsier det. Regjeringen har foreslått å bruke denne hjemmelen til å forskriftsfeste forbudet. Rapporten viser også her til innstrammingene som ble gjort i 2019, og at disse ikke har fått tid til å virke. I tillegg innrømmer departementet også selv i høringsnotatet at innleieandelen har gått ned de siste to årene, og at dette delvis skyldes innstrammingene som ble gjort i 2019. Disse medlemmer viser videre til at rapporten konkluderer med at regjeringens forslag er forhastet og ikke godt nok begrunnet i vilkåret om nettopp viktige samfunnshensyn.

Disse medlemmer viser til at departementets EØS-rettslige vurdering er preget av stadfestelser av at tiltakene som foreslås, er egnet og nødvendige for å realisere lovlige allmenne hensyn, uten at dette vurderes konkret eller dokumenteres. Den EØS-rettslige vurderingen bygger i stor grad på den tidligere proporsjonalitetsvurderingen som ble foretatt ved innføring av dagens innleieregler gjennom behandlingen av Prop. 74 L

(2011–2012). Disse medlemmer mener dette ikke er tilstrekkelig all den tid de foreslåtte tiltakene går mye lenger i forhold til dagens regulering. Disse medlemmer viser til at det er staten som har bevisbyrden for tiltakenes proporsjonalitet og staten må følgelig påvise at det foreligger en reell risiko for at verken nåværende regulering eller andre mindre inngripende tiltak vil ivareta de påberopte hensynene som staten ønsker å oppnå gjennom forslaget.

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om forbud mot innleie av arbeidskraft fra private virksomheter som ikke er produksjonsbedrifter.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen styrke den offentlige arbeidsformidlingen.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for å avvikle bemanningsbransjen.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen vurdere en kvotebegrensning for antall innleide i den enkelte virksomhet.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sørge for overgangsregler når det gjelder innleie fra innleiebedrifter, med en tilstrekkelig lang overgangsperiode og fleksibel karakter, slik at næringer og bedrifter berørt av skjerpelsene har en mulighet til omstilling.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 14-12 første ledd skal lyde:

(1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav b til e.

§ 14-12 fjerde ledd skal lyde:

(4) *Arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid etter denne paragraf i mer enn tre år, har rett til fast ansettelse hos innleier slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregningen skal det ikke gjøres fra drag for arbeidstakers fravær.*

§ 14-12 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Ved vurderingen av om en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie, skal det særlig legges vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. Andre relevante forhold er blant annet om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.

§ 14-12 nåværende femte ledd blir sjettede ledd.

§ 14-12 nytt sjuende ledd skal lyde:

(7) Departementet kan i forskrift gi regler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten, og om tidsbegrenset innleie av spesialkompetanse, som avviker fra bestemmelsen i første ledd.

§ 14-13 nytt femte ledd skal lyde:

(5) § 14-12 femte ledd gjelder tilsvarende.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt § 14-1 a, § 14-1 b andre ledd, §§ 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd andre punktum, § 14-12 første, *andre*, tredje, *sjette* og *sjuende* ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjettede ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

II

I lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester gjøres følgende endringer:

§ 25 andre ledd skal lyde:

Med utleie av arbeidstakere menes leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers

ledelse. Ved vurderingen av om det foreligger utleie, gjelder arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd tilsvarende.

§ 27 andre ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om melding, rapportering, tilsyn, organisering, drift og godkjenning av utleievirksomheten. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for innleie av arbeidstaker fra utleievirksomhet og for tilsyn med slik innleie. Arbeidstilsynet kan gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i medhold av første og andre punktum. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 får tilsvarende anvendelse.

III

I lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. gjøres følgende endring:

§ 11 første ledd skal lyde:

(1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 9 første ledd *bokstav b*.

IV

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 5. desember 2022

Kirsti Bergstø

leder

Per Olaf Lundteigen

ordfører



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets president
Ekspedisjonskontoret
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/3524-

Dato
14. september 2022

Prop. 131 L (2021–2022) og Prop. 133 L (2021–2022) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Jeg viser til at Prop. 131 L (2021–2022) Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak) og Prop. 133 L (2021–2022) Endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) ble fremmet til Stortinget 17. juni 2022.

Retting av feil i Prop. 131 L (2021–2022)

I Prop. 131 L (2021–2022) er det kommet inn en feil i lovforslaget romertall I vedrørende arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, ved at § 14-12 andre ledd er falt ut av oppramsingen av hva Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med. Dette innebærer en utilsiktet endring i gjeldende rett.

I lovforslaget står det

«... § 14-12 første, tredje, *sjette* og *sjuende* ledd, ...»

I dagens lovtekst står det «§ 14-12 første til tredje ledd,», og med tilføyelse av nytt sjette og sjuende ledd skulle den samlede oppramsingen i lovforslaget vært formulert slik:

«... § 14-12 første, *andre*, tredje, *sjette* og *sjuende* ledd, ...»

Jeg tilrår at Stortinget treffer vedtak i samsvar med sistnevnte formulering.

Behov for koordinering av to forslag til endring i § 18-6

Jeg ønsker også å gjøre Stortinget oppmerksom på at det både i Prop. 131 L (2021–2022) og Prop. 133 L (2021–2022) er foreslått endringer i arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd. Begge endringsforslagene forholder seg naturlig nok til lovbestemmelsen slik den lyder i dag. I forbindelse med stortingsbehandlingen av proposisjonene er det derfor viktig at det

lovvedtaket som fattes sist også får med seg endringer i § 18-6 som er gjort på bakgrunn av den proposisjonen som behandles først. Dersom dette ikke påses vil det seneste lovvedtaket i praksis oppheve det første, for så vidt gjelder arbeidsmiljøloven § 18-6.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen

Kopi

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget

Teknisk redaksjon, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

