

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vår dato:	19.04.2022
Deres dato:	19.01.2022
Vår referanse:	NM
Deres referanse:	22/272

Høring om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

1. Innledning og oppsummering

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev 19. januar 2022 med forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak med høringsfrist 19. april 2022.

Dette høringssvaret er utarbeidet på vegne av NHO med landsforeninger. NHO med landsforeninger har følgende hovedsynspunkt:

- NHO støtter og jobber aktivt for et seriøst og organisert arbeidsliv med trygge og gode ansettelsesforhold. Faste ansettelser skal være og er hovedregelen i norsk arbeidsliv. Samtidig er det nødvendig med andre tilknytningsformer for å imøtekomme variabelt arbeidskraftbehov.
- Innleie fra bemanningsforetak er et legitimt og velregulert alternativ som løser midlertidige arbeidskraftbehov, og samtidig gir fast ansettelse med forutsigbarhet for arbeid og inntekt til de utleide.
- NHO mener forslagene som begrenser innleieadgangen er mangelfullt utredet både hva gjelder konsekvensene for bedrifter/arbeidsgivere på innleiesiden, for bemanningsforetakene og de ansatte i bemanningsforetakene, og også EØS-rettslig. En samfunnsøkonomisk analyse av de samlede virkningene av forslagene er ikke foretatt, og det er ikke vurdert alternativer for å se om målene kan nås med mindre inngripende tiltak.
- NHO støtter en godkjenningsordning for bemanningsforetak, noe som vil gjøre det enklere å fjerne de useriøse aktørene, jf. høringssvaret punkt 7.
- NHO støtter tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget og partssamarbeidet på innleieområdet, jf. høringssvaret punkt 8.
- NHO vil sterkt advare mot forslaget om et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Et forbud vil være svært inngripende, få uønskede konsekvenser og være et uforholdsmessig tiltak. NHO mener de alternative forslagene som er nærmere beskrevet i punkt 3.3 vil ivareta regjeringens formål og samtidig sikre ekstra og nødvendig arbeidskraft ved avgrensede behov, jf. høringssvaret punkt 3.
- NHO er sterkt imot forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter. Forslaget vil ramme hardt uten at det er forhold i kunnskapsgrunnlaget som tilsier et så generelt og vidtgående forslag, jf. høringssvaret punkt 4.

- NHO støtter ikke forslaget til lovfesting knyttet til grensen innleie/entreprise, som er basert på til dels nye vurderingsmomenter, jf. høringsvaret punkt 5.
- NHO støtter ikke forslaget som gir ansatte i bemanningsforetak rett til fast ansettelse hos innleier ved innleie etter avtale med tillitsvalgte. Det er videre ikke grunnlag for rett til fast ansettelse etter en kortere periode enn ved midlertidig ansettelse, jf. høringsvaret punkt 6.

2. NHOs overordnede merknader

2.1 Fast ansettelse skal være og er hovedregelen i norsk arbeidsliv

Det er bred enighet om at fast ansettelse skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Det sikrer stabile og forutsigbare rammebetingelser med gode vilkår for både ansatte og bedriften. Norsk arbeidsliv preges av relativt høy produktivitet og investering i kompetanseutvikling hos ansatte. Faste ansatte sikrer kontinuitet og avkastning på slike investeringer, og derigjennom økt verdiskaping. Faste ansettelser er også hovedregelen i dagens arbeidsliv, og andelen har vært stabil og økende over tid. Forskningsmateriale her er nylig redegjort for i Fougner-utvalget NOU 2021:9 (kap 5.4). Av ansatte arbeidstakere i Norge er 9 av 10 fast ansatt. Norge har en høyere andel med fast tilknytning til arbeid enn gjennomsnittet i EU-landene.

Det er imidlertid også bred enighet om at man i arbeidslivet ikke utelukkende kan basere seg på faste ansettelser. Virksomheter er avhengig av å dekke midlertidig arbeidskraftbehov med andre tilknytningsformer enn fast ansettelse. Arbeidstakere er sikret gode permisjonsrettigheter i lovverket, gjennom ordninger som bidrar til midlertidig og regelmessig fravær, for eksempel i forbindelse med sykdom, omsorg for små barn, etterutdanning, alder og helsemessige forhold. Mange virksomheter har store variasjoner i oppdragsmengde, eller sesongmessige behov. Andre virksomheter trenger særskilt kompetanse i avgrensede perioder, eller har vanskeligheter med å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft når behov oppstår på kort varsel.

Samtidig er tallene for alternative tilknytningsformer lave og har vært stabile over tid. OECDs "Employment Protection Legislation Index" 2020 viser at Norge er et av landene som har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse og andre kortvarige tilknytningsformer, jf. OECD Employment Outlook 2020. Særlig når det gjelder reguleringene av midlertidig ansettelser og innleie skiller Norge seg ut fra de andre nordiske landene ved å ha strengere regler (NOU 2021:9 punkt 5.8.1).

I NOU 2021:9 kapittel 9 "Utvalgets overordnede vurderinger" la et samlet utvalg til grunn at det i tillegg til fast ansettelse, er flere alternative måter å løse arbeidskrafts- og kompetansebehovet på. Videre la utvalget til grunn at bruken av alternative tilknytningsformer kan ha mange ulike årsaker, blant annet virksomhetenes behov for vikariater mv., i forbindelse med blant annet lovbestemt fravær, behov for ekstra arbeidskraft eller innhenting av spisskompetanse (NOU 2021:9 punkt 9.5.1). Det partssammensatte utvalgets felles forståelse som kommer til uttrykk i utvalgets overordnede vurderinger harmonerer ikke med departementets forslag om et forbud og om å fullstendig oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter.

Gjennomgående i høringsnotatet er det fremholdt en målsetting om å sikre hele, faste stillinger, og å bygge opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. NHO er enig i at faste ansettelser er grunnleggende for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene, og dermed best ivaretar interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen. NHO deler imidlertid ikke det syn at det er avgjørende om den faste ansettelsen er hos leverandør eller mottaker av tjenesten.

Etter lovfestingen av kravet til en fast ansettelse i § 14-9 første ledd i 2019 er det ingen tvil om at ansatte i bemanningsforetak skal ha forutsigbarhet i form av reelt stillingsomfang. Like fullt følger det av karakteristikken i høringsnotatet av fast ansatte i bemanningsforetakene at de ikke likestilles med og anses "like gode" som fast ansettelse i andre virksomheter. I høringsnotatet s. 27 heter det at; "*Selv når innleide er fast ansatt i bemanningsforetaket, fungerer det mest som et mellomledd.*" NHO deler ikke dette synet på bemanningsforetaket som arbeidsgiver og ansettelsesforholdene der. Bemanningsforetakene er reelle arbeidsgivere som sikrer forutsigbarhet og reelt omfang hva gjelder både arbeid og inntekt, og at øvrige arbeidsgiverplikter etterleves. NHO viser også til at anerkjennelse av vikarbyråer som arbeidsgivere er et av hovedformålene med vikarbyrådirektivet som er gjennomført i norsk rett, jf. artikkel 2.

2.2 Omfang av innleie fra bemanningsforetak

I høringsnotatet punkt 2.2 er det angitt at det ikke foreligger en "*fullstendig statistikk over omfanget av innleie*". Det kan tolkes dithen at vi i dag ikke har oversikt over omfanget av innleie fra bemanningsforetak.

NHO stiller spørsmål ved dette. Fafo har nylig kartlagt omfanget av inn- og utleie av arbeidskraft på oppdrag fra Fellesforbundet og NHO Service og Handel, og med støtte også fra LO, Norsk Industri, Byggenæringens Landsforening (BNL) og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, (Fafo-notat 2021:7). Tilgjengelige og utvalgte datakilder og metoder er vurdert, og Fafo kommer til at omfanget av bemanningsbransjen skal beregnes med utgangspunkt i to datakilder; NHO Service og Handels statistikk som viser fakturerte timeverk utført av utleide i NHO Service og Handels medlemsbedrifter og SSBs statistikk for bransjen utleie av arbeidskraft. En analyse av disse datakildene viser at arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak utgjør om lag 1,7 til 1,9 prosent av årsverk og lønnstakere i 2019. Tall fra de to datakildene viser om lag samme utvikling og nivå, og er i samsvar med tidligere anslag (1,5-2 prosent). Det er ikke holdepunkter for at man ikke kan legge disse tallene til grunn. Tilsvarende gjelder de tall notatet legger til grunn for bransjene som er nærmere undersøkt; "kontoryrkene", bygg og anlegg, helseyrker og industri og utvinning.

Innen bygg har innleieandelen gått ned siden 2019. Statistikk fra NHO Service og Handel viser at markedet for innleie til bygg er redusert med nærmere 40 % siden 2018. Det er grunn til å tro at nedgangen i andre halvdel 2019 og begynnelsen av 2020 skyldes lovendringene fra 1.1.2019. I 2020 var det en ytterligere generell nedgang i omfanget av innleie som følge av koronapandemien. Tall fra NHO Service og Handel for 4. kvartal 2021 viser at innleie til bygg ligger 17 prosent under nivået i 2019¹.

Det er betydelige forskjeller i innleieandelen innad i bygg- og anleggsbransjen, og bildet av innleieandelen i bransjen må nyanseres. Foretak innen oppføring av bygg har en bruk av innleid arbeidskraft om lag 50 prosent høyere enn for bransjen som helhet, det vil si klart høyere enn for foretak innen anlegg og foretak innen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet.²

I høringsnotatet s. 17 og 29 henvises det blant annet til undersøkelse gjennomført av ulike grupper fagforeninger i 2019 som har kartlagt bruken av innleie på enkelte byggeplasser i Oslo og omegn, og kom fram til en innleieandel på 35 prosent. NHO understreker at denne undersøkelsen har store metodiske mangler, noe som gjør at denne innleieandelen ikke kan legges til grunn. Det er viktig at metoden og tallmaterialet som legges til grunn i faktagrunnlaget for videre lov- og forskriftsarbeid er basert på Fafo-notat 2021:7 som legger til grunn en metode partene er omforent om.

2.3 Tiltak må være forholdsmessige. Alternative forslag

¹ Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2021

² Fafo-notat 2021:17 s. 26

Ved vurdering av om og eventuelt hvilke tiltak som er hensiktsmessige og nødvendige, må det avgjørende være hvilket behov kunnskapsgrunnlaget viser. Videre er det grunnleggende at tiltak og virkemidler fra myndighetenes side er forholdsmessige ut fra de problemer som søkes løst.

Departementet skriver at et forbud mot innleie er det strengeste virkemiddelet for å få bukt med uønsket innleie. Forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, vil for mange virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett i realiteten virke som et forbud mot innleie etter § 14-12. Dette til tross for at det fremgår i høringsnotatet at et forbud mot alle former for innleie fra bemanningsforetak ikke er aktuelt.

NHO er derfor tilfreds med at departementet så tydelig inviterer til å komme med alternative tiltak som samtidig ivaretar regjeringens overordnede målsettinger

Departementet fremhever i høringsnotatet at formålet med forslagene er å sikre at innleiereglene ikke misbrukes, at innleie skjer i samråd med tillitsvalgte, og å styrke det organiserte arbeidslivet. Videre fremheves at tiltakene skal bidra til å styrke et seriøst og ordnet arbeidsliv og til å legge til rette for økt rekruttering av faglært arbeidskraft. Det uttales også at tiltakene er ment å ramme innleie "*som bemanningsstrategi*" i bedrifter, innleie som fortrenger fast ansatte. Som NHO redegjør for under punkt 3 og 4 nedenfor, er en rekke av behovene for innleie begrunnet i utpregede arbeidstopper, sesongbehov mv, som ikke kan løses ved faste ansettelser. Innleie benyttes da altså ikke som en bemanningsstrategi. Å nedlegge forbud mot innleie, selv om det er bransjemessig og geografisk avgrenset, og å fullstendig fjerne adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, går derfor for langt, og er hverken nødvendige eller forholdsmessige tiltak ut fra formålet departementet begrunner forslagene med.

Som Norges største arbeidsgiverorganisasjon som både organiserer bemanningsforetak, og bedrifter som leier inn arbeidskraft, har NHO avgjørende kunnskap om hvordan forslagene vil treffe bedriftene. Det følger av utredningsinstruksens minimumskrav til utredninger (punkt 2-1) at virkningen av tiltak for blant annet privat næringsvirksomhet og enkeltpersoner skal omfattes av utredningen. Forslagene som begrenser innleieadgangen fra bemanningsforetak er svært vidtgående. NHO mener utredningsinstruksen ikke er fulgt her. Konsekvensene er mangelfullt utredet for bedrifter/arbeidsgivere både på innleiesiden, og for bemanningsforetak. De mange ansatte i bemanningsforetak som vil miste arbeidet som følge av forslagene, er ikke nevnt. NHO har i punkt 3 og 4 belyst ytterligere konsekvenser av forslagene. NHO viser også til Regelrådets uttalelse til høringsnotatet³ hvor Regelrådet konkluderer med at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Regelrådet påpeker at departementet ikke har vurdert alternativer til et forbud for å se om målene kan nås med mindre inngripende tiltak, at virkningene av forslagene samlet ikke er vurdert og at det mangler en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av forslagene. NHO støtter disse synspunktene.

2.4 Fougnerutvalget foreslår ikke endringer i grunnlag eller vilkår for innleie

Ved utarbeidelsen av NOU 2021:9, avgitt til departementet 23. juni 2021, var innleieregelverket et viktig punkt for utvalget, jf. kapittel 13. Et samlet utvalg la til grunn at innleie i enkelte situasjoner kan være hensiktsmessig og nødvendig for å avhjelpe bemanningsbehov i en tidsbegrenset periode. Det ble vist til innføringen av likebehandlingsprinsippet i 2013, at adgangen til bruk av innleie ble strammet inn i 2019 og at Arbeidstilsynet fikk tilsyns- og påleggsmyndighet i 2020. På denne bakgrunn foreslo utvalget ikke endringer i grunnlagene og vilkårene for innleie. Et flertall mente reglene måtte få virke og deretter evalueres, mens et mindretall ønsket videre utredninger for så vidt gjaldt adgangen til innleie av arbeidskraft.

I Hurdalsplattformen fremgår det at "*Regjeringen vil derfor raskt følge opp forslagene fra Fougner-utvalget om fremtidens arbeidsliv.*" Ettersom regjeringen så tydelig i Hurdalsplattformen uttrykker at den vil følge

³ <https://regelradet.no/wp-content/uploads/2022/03/Uttalelse-fra-Regelradet.pdf>

opp forslagene i utvalget, er det grunn til å stille spørsmål ved hvorfor departementet velger ikke å lytte til det partssammensatte utvalget på dette punktet, og slik NHO ser det også går lenger enn mindretallet som altså foreslår "*videre utredning*". Dette gjelder spesielt fordi det ikke er funn i kunnskapsgrunnlaget som tilsier en annen vurdering nå.

2.5 Flere, nylige endringer i innleieregelverket må få betydning

Kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved ulovlig innleie er nylig vedtatt. Formålet er å hindre ulovlig innleie. Kollektiv søksmålsrett kommer i tillegg til innføring av likebehandlingsprinsippet i 2013, innstramminger i 2019 og offentlig tilsyn med innleieregelverket i 2020. I likhet med Fougnerutvalgets flertall, er det NHOs oppfatning at disse tiltakene nå må få virke, evalueres og følges opp før ytterligere begrensninger i innleieadgangen kan vurderes. De foreliggende forslagene må vurderes i lys av det samlede omfanget av innstramminger i innleieregelverket, det gjelder særlig vurderingen av forholdsmessigheten av tiltak.

At lovendringene har medført endringer i tråd med formålet underbygges av tallmaterialet, jf. punkt 2.2. På Fafo Østforum sitt seminar 3. mars 2022 "*Vil innleieforbud løse problemene i byggebransjen?*"⁴, redegjorde Arbeidstilsynet for hvilke erfaringer det har gjort fra tilsyn så langt. Arbeidstilsynet viste til at selv om det var avdekket useriøse bedrifter, var det generelle inntrykket positivt både når det gjaldt etterlevelse av regelverk og ansvar for de ansatte.

2.6 Lite egnede alternativ til erstatning for innleie fra bemanningsforetak

I høringsnotatet pekes det på at variasjoner i oppdragsmengde kan løses på andre måter enn innleie fra bemanningsforetak. NHO er enig i at det også andre mekanismer kan være aktuelle, slik det også er i dag. NHO er likevel forundret over at disse anses som bedre alternativ til erstatning for innleie fra bemanningsforetak.

Høringsnotatet fremhever at *midlertidig ansettelse* er å foretrekke fremfor innleie fra bemanningsforetak. NHO er ikke enig i dette. Ved eksempelvis sesongarbeid og arbeidstopper kan midlertidig ansettelse, men da av kortere varighet, være et alternativ. Den ansatte vil imidlertid gå over i en jobbsøkerfase/i ledighet ved avslutning av det midlertidige arbeidsforholdet. Midlertidig ansatte er videre ikke beskyttet av likebehandlingsreglene slik innleide er. Det er svært vanskelig å se at et slikt alternativ sikrer trygge ansettelsesforhold på en bedre måte enn ett, fast ansettelsesforhold i bemanningsforetak. Midlertidig ansettelse i bemanningsforetak er sjelden aktuelt, ettersom selve virksomheten er å dekke kundens midlertidige behov. Innleie fra bemanningsforetak benyttes ofte fordi arbeidskraften trengs raskt. Prosessen en midlertidig ansettelse krever, gjør dette alternativet uaktuelt i disse tilfellene. I andre tilfeller er bedriften lokalisert der få personer er bosatt og arbeidsmarkedet lite. Her vil ikke en stillingsutlysning løse det midlertidige arbeidskraftbehovet. Det er heller ikke en ønsket politikk at andelen midlertidig ansatte skal øke.

I flere bransjer er det lang tradisjon for *innleie mellom produksjonsbedrifter*, eksempelvis i byggenæringen og industrien. Bedriftenes tilbakemelding er at muligheten for innleie fra andre produksjonsbedrifter undersøkes og benyttes først. Utfordringen er at høy aktivitet i en bransje gjerne fører til økt behov for arbeidskraft generelt, slik at det ikke finnes nok arbeidstakere å leie av hverandre, bedriftene har sammenfallende "topper" og "bunner". Departementet mener en generell økning i grunnbemanningen vil øke muligheten for innleie mellom produksjonsbedrifter. For det første kan ikke grunnbemanningen baseres på kortvarige arbeidstopper i andre bedrifter. For det andre forutsettes det økt bruk av arbeidsmiljøloven § 14-

⁴ Opptak av seminaret og innlegget fra Arbeidstilsynet: <https://www.fafoestforum.no/seminarer/vil-innleieforbud-lose-problemene-i-bygningsbransjen?idU=1>

13 som etter gjeldende rett har et snevert virkeområde og en vanskelig, skjønsmessig avgrensning. Et av vilkårene etter ordlyden er at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 % av de fast ansatte hos utleier. Selv om virksomheten leier ut mindre enn 50 % av sine ansatte, er det klart etter forarbeidene og rettspraksis at det skal foretas en skjønsmessig, formålsorientert helhetsvurdering som likevel kan tilsi at vilkårene ikke er oppfylt.

Videre pekes det på overtid, deltid, permittering, oppsigelse og oppdragskontrakter. Ingen av disse alternativene kan erstatte det behov innleie fra bemanningsforetak løser, på en bedre måte.

Rammen for å pålegge *overtid* og adgangen til *gjennomsnittsberegning* er klart begrenset i lovverket av HMS-hensyn og av hensyn til vern av arbeidstakerne. Selv om bedriftene i enkelte situasjoner kan løse økt arbeidskraftbehov med overtid, eller gjennomsnittsberegning, er det både uegnet og heller ikke ønskelig at det skal erstatte de tilfellene innleie fra bemanningsforetak er aktuelt. Behov for spesiell kompetanse eller arbeidskraft i en sesong løses ikke ved overtid eller gjennomsnittsberegning.

Å øke bemanningen utover sysselsettingsmulighetene hos arbeidsgiver, for så å *permittere* eller gå til *oppsigelse*, er hverken ønskelig for bedriften eller arbeidstaker. Å øke antall fast ansatte for å dekke arbeidstopper eller andre midlertidige behov, med forutsetning om permittering og oppsigelser som "fleksibilitetsmekanisme", er ikke aktuell strategi for ansvarlige arbeidsgivere. Det vil være lite attraktivt for arbeidstakere å søke seg til bedrifter som til stadighet må permittere og/eller gå til oppsigelser grunnet mangel på oppdrag. I tillegg til at både permittering og oppsigelse er belastende for den enkelte og tid- og kostnadskrevende for bedriften, er hyppig permittering lite ønskelig i stort omfang sett fra et arbeidsmarkedsperspektiv. Dette kan føre til innlåsing av arbeidskraft.

Flere *deltidsansettelser* løser ikke midlertidige behov, og strider dessuten med hovedhensikten bak regjeringens lovforslag for å styrke retten til heltid.

Departementet peker også på *oppdragsavtaler* som en "fleksibilitetsmekanisme". NHO er ikke enig i at oppdragsavtaler og selvstendige oppdragstakere er et bedre alternativ enn fast ansettelse i bemanningsforetak. Tvert imot er det nå særlig søkelys på at feilklassifiserte oppdragstakere skal regnes som arbeidstakere, og dermed sikres det vern arbeidsmiljøloven gir. At det eksempelvis i byggenæringen før 2000 var utbredt med "kontraktører", er ikke en situasjon næringen ønsker tilbake.

3. Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold

3.1 Overordnet

Departementet foreslår i punkt 3.2 at det med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd fastsettes et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold.

NHO vil sterkt advare mot forslaget om et generelt forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo-regionen. Et slikt forbud vil ha dramatiske konsekvenser for næringen. Et forbud vil medføre enorme kostnader ettersom de utførende har bundet seg i tilbud og inngått kontrakter som kan vare i flere år. Det vil bli svært vanskelig å overholde fristene i kontrakter med både private og offentlige oppdragsgiverne, bedriftene må si nei til oppdrag grunnet usikkerhet knyttet til bemanningen, de økte kostnadene vil igjen føre til høyere totalpriser. Dersom det skal ansettes hos de utførende for å dekke

arbeidstopper i prosjektene, vil det føre til flere permitteringer/oppsigelser av fast ansatte i en bransje som jobber for økt attraktivitet slik at rekruttering styrkes.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til alternative tiltak som kan være egnet til å få bukt med uønsket innleie til byggenæringen i Oslo-området. NHO har flere alternative forslag som ivaretar behovet for økt grunnbemanning og en reduksjon i innleieandelen i byggenæringen i Oslo-regionen, men som vil ha mindre dramatiske effekter enn et forbud. I punkt 3.3 er det redegjort for forslag knyttet til tariffbinding, krav til stillingsprosent for den innleide, en mulig kvoteordning og påseplikt/kontrollmekanisme for oppdragsgiver og/eller hovedentreprenør for innleiereglene. Disse forslagene må også sees i sammenheng med partenes felles tiltak for seriøsitet og lovlig innleie, jf. punkt 3.2.

NHO understreker at de tiltakene som her foreslås, utelukkende er knyttet til forslaget om forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo-regionen. Dette betyr at de ikke nødvendigvis er egnet for andre bransjer og har etter NHOs syn ikke noen direkte overføringsverdi.

I tillegg er et svært viktig punkt spørsmålet om overgangsordning. Skulle forslaget bli vedtatt, vil det innebære dramatisk endrede forutsetninger for næringene på kort sikt, med virkning for løpende prosjekter, noe en forsvarlig overgangsordning må ivareta.

3.2 Partenes felles tiltak for å sikre seriøsitet, lovlig innleie og økt rekruttering til bransjen

Regjeringen har i Hurdalsplattformen uttalt at den vil fornye og forsterke trepartssamarbeidet. Dette tar partene i arbeidslivet i byggenæringen på alvor. Partene har over tid, hatt et pågående omfattende samarbeid for å imøtekomme utfordringene i bransjen og for å sikre etterlevelse av regelverket. Behovet for et forbud må hensynta dette arbeidet. Partene må i tråd med uttalelsen i Hurdalsplattformen gis tillit til at den organiserte delen av bransjen samarbeider om de treffsikre virkemidlene.

Det er mangel på arbeidskraft i byggenæringen og stor etterspørsel etter fagarbeidere hos NHOs medlemsbedrifter. Partene jobber sammen for lærlingeordningen og økt rekruttering til bransjen, men det vil ta tid før tiltakene virker. De siste nasjonale søkertallene til videregående opplæring på bygg- og anleggsteknikk viser like fullt det høyeste søkertall siden 2013 og en oppadgående trend.

Partene i byggenæringen har iverksatt flere viktige og målrettede tiltak for å fremme seriøs innleie og sikre en seriøs byggenæring

For å styrke samarbeidet om seriøs innleie har BNL og Fellesforbundet en *felles anbefaling for godt innkjøp av innleid arbeidskraft i byggenæringen*.⁵ Et av punktene er at innleier i kontrakten mellom innleier og utleier må stille krav om at bemanningsbyrået praktiserer og faktisk kan dokumentere *minimum 80 % stillingsandel* og forutsigbare arbeidsperioder, for ansatte som leies ut til byggenæringen. NHO Service og Handel og Fellesforbundet ble i 2019 enige om en standard arbeidsavtale innen bygg som også skal sikre ansatte økt forutsigbarhet for når de skal jobbe og hvor mye. Det er et uttrykt mål at flest mulig skal ansettes i høye stillingsprosenter, og at praktiseringen av avtalen skal følges opp av partene. Avtalen er obligatorisk å bruke for alle medlemsbedrifter i NHO Service og Handel som leverer til bygg.

⁵ <https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/bnl-og-ff-anbefaling-for-godt-innkjop-innleie.pdf>

BNL har utarbeidet en *veileder for valg av seriøse bedrifter* som er oppdatert juni 2020. Formålet er at bedriftene skal gjøre gode valg av både underentreprenører og innleie av personell.⁶ I avtale mellom KS, DFØ, BNL og Fellesforbundet har partene utarbeidet *anbefalte seriositetsbestemmelser for offentlige bygg- og anleggskontrakter*.⁷ Fellesforbundet og BNL har sammen spilt inn 10 punkter til en Norgesmodell for byggenæringen. Et av forslagene her er å opprette et *byggenæringens TBU* med mål om å enes om statistikk og faktagrunnlag for å styrke kunnskapsgrunnlaget i byggenæringen. Dette er blant annet nødvendig for å kunne vurdere resultat av de ulike tiltakene som er og vil bli igangsatt. Leverandørregisteret *StartBANK* er eid av BNL, og gir innkjøper og leverandør mulighet til komplett seriositetsinformasjon om foretakene i næringen, og i kontraktskjedene. Bruk av *StartBANK* er i dag et krav i de fleste offentlige oppdrag og prosjekter. *Revidert arbeidsgiver* er i ferd med å inkluderes i *StartBANK*, og vil være et viktig bidrag til seriositet og etterlevelse på innleieområdet. BNL mener også at krav om *HMS-kort* for bygge- og anleggsplasser bør videreutvikles med kobling til arbeidsgivers innrapporterte opplysninger etter a-ordningen om inntekt, arbeidsforhold, forskuddstrekk mv., samt kobles mot kompetanseregisteret.

NHO arbeider tett med myndighetene og partene i arbeidslivet for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriositet i arbeidslivet, blant annet gjennom Samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ), treparts-bransjeprogram og annet samarbeid mellom partene i ulike bransjer.

3.3 Alternative forslag som samtidig ivaretar formålet om å begrense innleie til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo-området

Departementet erkjenner at byggenæringen, sammenlignet med en del andre bransjer, kan være særlig berørt av varierende og til dels uforutsigbare oppdragsmengder, jf. høringsnotatet punkt 3.2.2.

NHO deler dette synspunktet, og vil fremheve at byggenæringen har et særpreg som gir uforutsigbarhet og skaper særlige utfordringer med planleggingen av behov for arbeidskraft. Dette er bildet i alle faser næringen må forholde seg til; fra å skaffe oppdrag/arbeid, oppstart av prosjekt og gjennomføring av prosjektene. Næringen er *prosjektstyrt* og basert på *anbudskonkurranser*. Prosjektene er større og mer intense, det bygges mer i et raskere tempo og med større grad av spesialisering enn tidligere. Innleie er et av verktøyene som er nødvendig for å håndtere uforutsigbar oppdragsmengde og sikre flest mulig fast ansatte i bedriften.

Grunnleggende for driften er at bedriftene legger inn anbud på flere prosjekter uten å vite om, eller hvor mange prosjekter som vinner. Å levere anbud akkurat tilsvarende kapasiteten til enhver tid, vil føre til at bedriften ikke overlever. Samtidig betyr det at bedriftene kan oppleve å få flere prosjekter enn man regnet med, og følgelig økt behov for arbeidskraft. Næringen er videre preget av at bedriftene i stor grad er styrt av *oppdragene og oppdragsgivers krav*. Oppstart av prosjektene endrer seg på grunn av utfordringer med for eksempel finansieringen, krav om at et visst antall hytter eller boliger er solgt, byggetillatelse eller andre uforutsette hendelser som for eksempel forurenset grunn. Det er vanlig at byggherrene gjør endringer i prosjektene underveis, og at prosjektene ofte øker i omfang samtidig som en fremdriftsplan skal holdes. Ofte vil flere prosjekter ha arbeidstopper samtidig, eller tilleggsarbeider underveis i et prosjekt skaper utpregede arbeidstopper der også spesialkompetanse trengs. Det er heller ikke uvanlig at prosjekter blir forsinket eller forsert. I en slik situasjon er gjerne behovet for arbeidskraft akutt, gjelder for en kort periode, og innleie er det reelle alternativet.

⁶ <https://www.bnl.no/arbeidsforhold/hms/valg-av-seriose-aktorer/>

⁷ <https://anskaffelser.no/verktoy/maler-ogsa-kontrakt-og-avtalemaler/seriositetsbestemmelser-bygg-og-anleggskontrakter-og-sjekkliste-oppfolging>

Samlet fører næringens grunnleggende forutsetninger til at det er umulig å planlegge det nøyaktige behovet for arbeidskraft til enhver tid.

NHO mener flere andre alternativer enn et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Osloregionen på en mer treffsikker og balansert måte, ivaretar de behov som ligger til grunn for regjeringens forslag:

- NHO mener det bør sees på en løsning der adgang til innleie fra bemanningsforetak kan begrenses til de tilfellene enten innleier eller utleier er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett. Det er liten tvil om at det vil utelukke mange aktører fra innleie fra bemanningsforetak. Forslaget vil også være et tiltak som stimulerer til økt organisasjonsgrad ved at rammebetingelsene for tariffbundne bedrifter med tariffavtale på dette nivået styrkes. I disse bedriftene vil det også være et tillitsvalgtapparat som ivaretar de ansattes interesser i tråd med intensjonen ved kravet om tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. Kravet om tariffbundethet kan kombineres med et krav til stillingsprosent for de ansatte i bemanningsforetaket som leies inn. Her er det naturlig å ta utgangspunkt i det partene har ansett som et riktig og nødvendig nivå, nemlig minimum 80 %.
- En kvotebegrensning for antall innleide i den enkelte virksomheten har tidligere vært fremmet som et alternativt forslag til et forbud. Departementet vurderte det da slik at en kvote kunne møte utfordringene man så på enkelte områder mer hensiktsmessig enn et forbud, fordi virksomhetene med kvoter beholdt noe fleksibilitet i forhold til svingninger og arbeidstopper. Forslaget reiste ulike problemstillinger blant annet hvilket nivå grensen skulle gå og tidspunktet for beregning. NHO mener det er grunn til å utrede muligheten for en innretning med kvoter i samarbeid med partene.
- Innenfor allmenngjøringsområdene og offentlige kontrakter er det kontrollmekanismer basert på innkjøps- og kontraktsklausuler som skal føres nedover i en leveransekjede. Tilsvarende mekanismer kan innføres ved innleie. For eksempel kan man som en parallell til informasjons- og påseplikten pålegge oppdragsgiver eller hovedentreprenør å informere om vilkårene for bruk av bemanningsforetak, samt plikt til å påse (kontrollere) at underleverandørene forholder seg til regelverket. Videre at oppdragsgiver i offentlige kontrakter skal stille krav om lovlig innleie, at det på forespørsel må dokumenteres at vilkårene er oppfylt. Departementet viser i høringsbrevets pkt. 2.8 (Etterlevelse og håndheving av regelverket) til at få offentlige byggherrer følger opp bruken av innleie på sine prosjekter. Dette har de da heller ikke plikt til i dagens regelverk. Å innføre ytterligere kontrollmekanismer vil for det første kartlegge hvorvidt dagens bruk av innleie til byggebransjen er ulovlig og for det andre medføre at bruken av innleie begrenses. Videre er det grunn til å tro at krav om slike kontraktsklausuler og kontrollmekanismer vil stimulere til økt kunnskap om regelverket.

3.4 Kommentarer til forslaget om forbud

3.4.1 Enkelte kommentarer til beskrivelsen av næringen i høringsnotatet

I høringsbrevet punkt 2.4 er det gitt en omfattende beskrivelse av bygge- og anleggsnæringen, og det vil bare knyttes kommentarer til enkelte forhold i høringssvaret.

I høringsnotatet vises det til at bruken av innleie fra bemanningsforetak er et relativt nytt fenomen i bygge- og anleggsnæringen med henvisning til at før 2000 ga regelverket lite rom for bruk av innleie i næringen. Det er imidlertid viktig å ha med seg at mange var tilknyttet næringen som selvstendige oppdragstakere

(kontraktører), og i tillegg ble det benyttet en del midlertidige ansettelser. Det var langt mindre grad av kontroll og kontraktskjedene var uoversiktlige. Det var en situasjon bransjen ikke ønsker å vende tilbake til. Behovene har også endret seg med at prosjektene er større, mer intense og spesialiserte i dag. At næringens sterkt varierende behov for arbeidskraft kan avhjelpes av fast ansatte i velregulerte bemanningsforetak, er derfor en klar forbedring.

Videre pekes det på at tariffavtaledekningen har gått ned til 40 % i bygg- og anlegg med en reduksjon på 10 prosentpoeng i løpet av knappe 20 år. Bransjen jobber for økt tariffavtaledekning og organisasjonsgrad. Tariffbinding forutsetter at en viss andel arbeidstakere er organisert, og arbeidet med verving tilligger fagforeningene først og fremst. Det er også variasjon i tariffavtaledekningen i næringen. De større bedriftene er i større grad tariffbundet. I BNLS største bransjeforening Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, er 92,85 % av årsverkene omfattet av tariffavtale og 84,31 % av medlemmene dekket av tariffavtale. I tillegg er et generelt trekk at det er langt flere funksjonærer i bedriftene enn tidligere. Det er tradisjonelt færre organiserte i funksjonærgruppen, slik at dette kan påvirke totalbildet.

I høringsnotatet hevdes det at stor grad av innleie kan ha medført redusert lønnsutvikling i byggenæringen, og dette fremstår som en del av begrunnelsen for å foreslå et forbud mot innleie. Lønnsoppgjørene i byggenæringen er gjennomført innenfor rammen som er fastsatt i frontfaget på samme måte som for øvrige områder. Et grunnleggende trekk ved den norske modellen er at det er arbeidslivets parter som er part i tariffavtalene, og som forhandler lønnsoppgjørene. Hvis lønnsutviklingen i en bransje benyttes som argument for at myndighetene kan iverksette drastiske tiltak som forbud mot innleie, er dette etter NHOs oppfatning en utidig innblanding i partenes ansvar for lønnsfastsettelsen.

3.4.2 Ikrafttredelse og overgangsregler

I punkt 3.2.3.5 foreslås det at forskriften gis utsatt ikrafttredelse, for eksempel til 1. januar 2023, for innleieforhold som eksisterer på ikrafttredelsestidspunktet. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hva som må til i en overgangsfase for å unngå for store konsekvenser for virksomhetene som berøres.

NHO har merket seg at sentrale tillitsvalgte hos de største entreprenørbedriftene i dialogmøte med daværende arbeids- og inkluderingsminister om innleieforslagene, fremhevet behovet for en overgangsordning med forsvarlige frister.⁸ NHO deler de tillitsvalgtes bekymring på dette punktet. Det er av avgjørende betydning at det gis en betydelig lengre overgangsperiode enn det som skisseres i høringsnotatet for bindende tilbud som er gitt og kontrakter som er inngått med gjeldende lovverk som rammebetingelse. Begrunnelsen er at disse prosjektene kan ha en varighet på opptil flere år. Overgangsperioden må derfor være minimum to år, slik at bransjen kan innrette seg.

Alternativt kan forskriften ikke gjelde for allerede inngåtte kontrakter, eller anbud som er bindende, men der arbeidet ikke er igangsatt.

3.4.3 Bransjemessig avgrensning

I høringsnotatet bes det om høringsinstansenes syn på behovet for forbud også på andre områder enn bygningsarbeid på byggeplasser i Osloregionen. Det pekes særlig på innleie innenfor arbeid med isolasjon, stillas og overflatebehandling tilknyttet industrianlegg og landanlegg. NHO vil advare mot å vurdere utvidelse av forbudet til dette området av industrien. I industrien, herunder også i ISO-bransjen, er

⁸ <https://www.fafoestforum.no/nyheter/forslag-om-innleieforbud-tillitsvalgte-ga-tajik-tre-klare-rad>

tariffavtaledekningen høy. Adgangen til å kunne foreta innleie fra bemanningsforetak er regulert i lov- og tariffavtale. I Industriooverenskomsten⁹ NHO/Norsk Industri – LO/Fellesforbundet, fellesbilag 8 fremgår det:

Partene er enige om at det er viktig å arbeide for at bransjen skal være attraktiv og seriøs, og at innleide arbeidstakere og arbeidstakere ansatt hos underleverandører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Partene er opptatt av å hindre "sosial dumping" og at de utfordringene et internasjonalt marked og fri bevegelighet på arbeidsmarkedet og tjenestemarkedet medfører, behandles på en god måte, og i tråd med norsk lov og avtaleverk og internasjonalt regelverk.

I frontfagsoppgjøret 2020 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri konkluderte partene på følgende måte:

"Fellesforbundet og Norsk Industri erkjenner at industrien kan ha behov for å supplere egenbemanning med innleie fra bemanningsforetak. Organisasjonene forutsetter at lokale parter finner nødvendige løsninger for å kunne benytte innleie fra bemanningsforetak, herunder inngår avtaler iht. aml §14-12 (2) der dette er nødvendig. Det forutsettes videre at lokale parter tar utgangspunkt i bedriftens produksjonsbehov og bemanningssituasjon. Oslo 20. august 2020."

Et forbud mot innleie her vil dermed ikke være i samsvar med intensjonen til disse tariffpartene.

3.4.4 Konsekvenser av brudd, håndheving og tilsyn

Departementet mener det er naturlig at arbeidsmiljøloven § 14-4 gjelder ved brudd på et eventuelt forbud. Det vil si at dersom arbeidstaker blir innleid for å utføre bygningsarbeid på byggeplasser innenfor det geografiske området for forbudet, vil arbeidstaker kunne kreve fast ansettelse hos innleier samt erstatning.

NHO støtter ikke dette forslaget, og mener det er tilstrekkelig at regelverket omfattes av Arbeidstilsynets tilsynsmyndighet og at eventuell ulovlig innleie opphører

3.4.5 Hvilke kriterier skal legges til grunn for å oppheve et eventuelt forbud?

I høringsnotatet fremgår det at formålet med forbud vil være å på ny skape en kultur for faste og direkte ansettelser i bransjen, og øke organisasjonsgraden, rekrutteringen, og sikre anstendige vilkår i bransjen. Videre fremgår at *"Et forbud kan oppheves når man ser at forholdene har bedret seg."* (s. 30-31).

Forslaget om et forbud mot innleie til byggeplasser i Osloområdet er i høringsnotatet begrunnet i den aktuelle situasjonen i denne bransjen og denne regionen. Dersom forslaget vedtas, forutsetter NHO at et slikt forbud oppheves så snart tallene faktisk viser en reduksjon i innleieomfanget og økt grunnbemanning. Høringsnotatet redegjør imidlertid ikke for hvilke kriterier som skal legges til grunn for når regjeringens mål om at *"forholdene har bedret seg"* er nådd.

I Hurdalsplattformen fremgår det at regjeringen vil; *"legge frem jevnlig kartlegginger av utviklingen i arbeidslivet knyttet til organisasjonsgrad, tariffavtaledekning, innleie, samt faste og midlertidige ansettelsesforhold og andre tilknytningsformer."* NHO forutsetter at departementet fremlegger de lovede kartleggingene for Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd slik at dette samarbeidsforumet involveres i evalueringen av et eventuelt forbud.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/TARO/tariff/taro-2020-83>

4. Opphevelse av adgang til innleie ved arbeid av midlertidig karakter

4.1 Ikke grunnlag for å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter

Departementet foreslår i tillegg til forbudet mot innleie til bygningsarbeid i Oslo-regionen, generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved å fjerne adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter. For bedrifter som ikke har avtale om innleie med fagforening med innstillingsrett, vil forslaget virke som et forbud utover vikartilfellene. Det vil også ramme bedrifter som er organisert i en arbeidsgiverforening, men som ikke har nok organiserte ansatte til å kreve tariffavtale, eller har tariffavtale, men der fagforeningen ikke er stor nok til å ha innstillingsrett. Partene i arbeidslivet har en felles interesse i økt organisasjonsgrad. Under Hovedavtaleforhandlingene mellom LO og NHO høsten 2021 ble partene enige om å nedsette et partssammensatt utvalg som skal se på styrking av organisert arbeidsliv. For at det skal opprettes tariffavtale i bedriften er det like fullt krav til at et tilstrekkelig antall arbeidstakere er organisert, og det er opp til de ansatte om de ønsker å organisere seg og å kreve tariffavtale.¹⁰ Det ligger ikke til arbeidsgiver å avgjøre om virksomheten skal være tariffbundet.

NHO vil derfor sterkt advare mot et forslag om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter.

Formålet med innleie er nettopp å avhjelpe bedriftenes midlertidige behov for arbeidskraft. For mange bedrifter med behov for innleie i forbindelse med sesong, arbeidstopper og behov for særskilt kompetanse i prosjekter, vil forslaget derfor ha dramatisk effekt og uten at det kan begrunnes i kunnskapsgrunnlaget.

Departementet viser til at vilkåret "*arbeidet er av midlertidig karakter*", gir anvisning på en bred skjønnsmessig vurdering, og at det kan være vanskelig for virksomhetene å vurdere om vilkåret er oppfylt. Videre at bestemmelsen er lett å misforstå og misbruke, og gjør det mulig å basere et permanent bemanningsbehov på innleie, noe det er "*grunn til å anta*" at flere virksomheter gjør. Det er ikke vist til statistikk eller tallmateriale som eksplisitt viser dette. Det har aldri vært tvilsomt at bestemmelsen ikke gir grunnlag for innleie for å dekke et permanent behov. Dersom det skulle være grensetilfeller som anses utfordrende, vil en bedre løsning være at Arbeidstilsynet utarbeider en veileder i samarbeid med partene. NHO bidrar gjerne i dette arbeidet. Dersom adgangen fjernes, rammes også de klare tilfellene bestemmelsen er ment å omfatte, som ved sesongbehov, behov for spesialister til et avgrenset arbeid, eller de utvilsomme arbeidstopper. Dette kan ikke være formålet med forslaget.

NHO er uenig i premisset om at innleie ved arbeid av midlertidig karakter fortrenger faste ansettelser i produksjonsbedriftene. Ettersom behovet hos innleier er midlertidig, vil det ikke være et alternativ å øke antallet fast ansatte. Ofte er det midlertidige behovet også kombinert med store utfordringer med å få tak i tilstrekkelig arbeidskraft, og/eller behov for særskilt kompetanse i en midlertidig fase. Å øke grunnbemanningen er med andre ord ikke et alternativ for disse bedriftene. Det vises også til punkt 2.6 i høringsvaret.

Departementet synes også å erkjenne dette ved eksplisitt å be om innspill knyttet til konsekvenser og behov i konkurranseutsatte bransjer preget av svingninger i oppdragsmengden og bransjer med permanent mangel på arbeidskraft. Ettersom konsekvensene av forslaget ikke er utredet i tråd med utredningsinstruksen, men overlates til innspill fra høringsinstansene, forventes det at de konsekvenser for NHOs medlemsbedrifter som

¹⁰ Hovedavtalen NHO – LO har i utgangspunktet et krav til at LO/forbundet organiserer 10 % av arbeidstakerne i bedriften innenfor tariffområdet, jf. § 3-7 nr. 2.

det pekes på her, får en vesentlig innvirkning på det endelige forslaget. NHO vil i punkt 4.2 gi eksempler på hvordan forslaget vil treffe ulike bransjer.

4.2 Behov for innleie og konsekvenser av å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter

Det er gjerne et tidsavgrenset behov på kort varsel, en markant arbeidstopp med behov for betydelig arbeidskraft i en kortere periode, eller midlertidig behov for spesialisert kompetanse, som begrunner behovet for innleie fra bemanningsforetak. Mindre virksomheter har ofte et særlig behov for ekstra arbeidskraft i forbindelse med oppdrag og andre midlertidige behov. Større virksomheter vil på sin side særlig kunne trenge spesialisert kompetanse i prosjekter, og/eller arbeidskraft i forbindelse med ekstraordinære arbeidstopper. For bedrifter i distriktet, er gjerne situasjonen at arbeidsmarkedet er svært begrenset. Felles for disse tilfellene er at innleie fra bemanningsforetak er det aktuelle alternativet, noe eksemplene nedenfor viser.

Bemanningsforetakene vil naturlig nok rammes direkte av forslaget, mange vil måtte legge ned virksomhet og mange ansatte vil miste arbeidet. NHO kan ikke se at denne dimensjonen er nevnt eller hensyntatt i høringsnotatet.

Konsulentvirksomheter vil også kunne rammes av forslaget uten at dette er berørt i høringsnotatet. Konsulenttjenester innen fag med krav til høy og spesialisert kompetanse, leies nettopp inn fordi virksomheter – både i det offentlige og i det private – trenger ekspertise for å løse avgrensede behov, eksempelvis innen IKT. Også konsulentene er fast ansatt og har ordnede arbeidsforhold, og bidrar til utviklingen av Norge ved at de deler erfaring og kunnskap i de ulike prosjektene de arbeider på.

En konsekvens av å oppheve muligheten for innleie er at konsulentvirksomheter i mindre grad kan leie ut eksperter, men må selge oppdrag som entrepriser med resultatansvar. Dette kan igjen påvirke innovasjonstakt i prosjekter i innleievirksomheten, samt virke begrensende for muligheten til å etablere innovasjonspartnerskap.

I *byggenæringen* er det også bedrifter som ikke er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, men som likevel har klare, avgrensede behov, jf. beskrivelsen av næringen i punkt 3.3.

I *industrien* er store deler av bransjen dekket av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett. Det er likevel ikke gitt at bedriftene får avtale om innleie med de tillitsvalgte. Forslaget vil derfor også få store konsekvenser for industrien. Et typetilfelle som særlig gjør seg gjeldende i industrien her er markante arbeidstopper i forbindelse med revisjonsstanser, der behovet vil være vanskelig å planlegge fullt ut.

De enkelte industribedrifter dekker ikke alle faggrupper eller disipliner som er nødvendig for gjennomføring av komplekse offshore EPCI-prosjekter (Engineering, Procurement, Construction and Installation, kort fortalt totalleveranser). Eksempler på slike er ISO-fagene (isolering, stillas og overflatebehandling), hvor man da må leie inn ressurser eller gå for entrepriser for å få dette arbeidet utført. Disse faggruppene kan utgjøre en betydelig del for noen type prosjekter, her har man eksempler på at opptil 40 prosent av arbeidsomfanget er relatert til ISO-fagene.

Noen prosjekter får også en betydelig vekst i løpet av en prosjektperiode. Dette kan ofte resultere i et umiddelbart økt behov for arbeidskraft, manglende tilgang på lokal arbeidskraft, og tid til å gjennomføre normale rekrutteringsprosesser. I slike situasjoner er det da naturlig å ansette kvalifisert personell parallelt med at man også må leie inn for å ta toppene for å kunne holde planen.

Med store variasjoner i offshoremarkedet og dermed store variasjoner i ressursbehov vil det medføre perioder med betydelige permitteringer og oppsigelser dersom man ikke har anledning til å benytte innleie. Dette er prosesser som blir meget negative og krevende for den enkelte ansatte, bedriftens renommé og eksponering i media. Det er i tillegg kostnadsdrivende.

Innen *olje- og gassnæringen* er det særlig behov for ekspertise og spesialkompetanse til prosjekter. De nødvendige nøkkelpersoner og den nødvendige spisskompetansen til de ulike prosjektene leies ofte inn fordi behovet knytter seg til tidsbegrensede prosjekter. Dette personellet er spesialister som må være i arbeid for å opprettholde kompetansen innen sitt felt. En enkelt bedrift har ikke prosjekter til å holde disse i relevant arbeid kontinuerlig. Personell utvikler derfor sin spesialkompetanse best ved å være i prosjekter i flere selskaper. Det er oftest et ønske fra personellet selv å ha denne kontinuiteten i relevante arbeidsoppgaver som det innebærer å gå fra prosjekt til prosjekt, men hos ulike selskaper. Behovet for den dynamiske kapasitetstilgangen, med den riktige kompetansen til de ulike prosjektene, ivaretas i dag ved at dette personell er fast ansatt hos et bemanningsforetak og leies inn for arbeid i prosjekter.

Til ulike faser av prosjekter og til ulike prosjekter trengs forskjellig type ressurser, eksempelvis først eksperter på feltutvikling og deretter kompetanse på drift. Ingeniører kan ikke brukes på tvers slik, og de ønsker ofte heller ikke å være faste, men heller gå videre til relevante prosjekter hos andre bedrifter.

Dette har også en side til sikkerheten offshore, noe som også har vært Petroleumstilsynets hovedfokus. Det er fra Petroleumstilsynet uttalt at kompetanse og kunnskap er nøkkelen til forbedring av sikkerheten offshore og det forventes kunnskapsprosjekter og kompetanseheving ute i næringen for å unngå alvorlige hendelser. Mest kompetanseheving og erfaring får personer ved at de er ansatt på flere prosjekter. Forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, vil ramme en velfungerende organisering av behovet for nøkkelpersonene i bransjen hardt. Bransjen peker selv på forsinkelser og økte kostnader i prosjektene, og at prosjekter flyttes ut av landet på grunn av manglende tilgang på arbeidskraft.

For *reiselivsnæringen* vil forslaget få store konsekvenser som kommer i tillegg til at pandemien har rammet bransjen hardt. Næringen kjennetegnes av store svingninger i arbeidsmengde, enten det er tale om sesongsvingninger eller generelle variasjoner i bookingtilgangen. Mange bedrifter opplever intensive og sesongrelaterte perioder hvor behovet for arbeidskraft er stort, mens det i andre perioder er roligere eller kanskje helt stengt. Konkrete eksempler er distriktshotellene, eller restaurantene med uteservering, som har høysesong i sommermånedene og vesentlig redusert drift resten av året. Skianlegg har kun drift i vinterhalvåret. For å tilpasse svingningene er det ofte behov for raskt å kunne oppbemanne for en midlertidig periode. Mange reiselivsbedrifter har store utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft. Særlig gjelder dette i distriktene. Flere av disse er i dag avhengig av å kunne leie inn fra bemanningsforetak som supplement til midlertidig ansettelse for å dekke opp arbeidskraftbehovet i høysesong. Større byhotell har gjerne tilknyttet tilkallingshjelpere som kan tilkalles ved ekstra behov for arbeidskraft, men dette er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig. Enten fordi det ikke dreier seg om mange nok til å dekke det faktiske behovet, eller fordi tilkallingshjelpene takker nei til tilbud om oppdrag, slik de har full anledning til. Bedriftene er da avhengig av innleie av arbeidskraft for å få gjennomført store arrangement.

Tariffavtaledekningen er lav i bransjen, ca. 15 % av NHO Reiselivs om lag 3650 medlemsbedrifter er bundet av tariffavtale. Tariffavtaledekning må sees i sammenheng med organisasjonsgraden, og at mange av arbeidstakerne er unge som kun er tilknyttet bransjen i kortere perioder, typisk i forbindelse med sesongarbeid. Forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, vil derfor i realiteten medføre at de fleste reiselivsbedrifter ikke lenger vil kunne leie inn arbeidskraft ved midlertidig behov utover vikartilfellene.

Store deler av næringen innenfor *mat- og drikkeproduksjon, skogbruk, landbruk og tjenesteyting* er sesongbasert. Graden av organisering varierer alt etter størrelsen på virksomhetene og næringskode. I enkelte

virksomheter innen landbruk er organiseringen lav bl.a. som følge av at virksomheten er sesongbasert og med overvekt av arbeidskraft fra utlandet. Forslaget vil begrense innleie av sesongarbeidskraft, ved arbeidstopper og komplekse prosjekter. En lovendring vil ikke øke andelen faste ansettelser. Bedriftene må ved sesonger ol. ansette midlertidig i stedet for å leie inn arbeidskraften fra bemanningsforetak. Innleie bidrar her til å skaffe kvalifisert arbeidskraft, særlig ved behov som oppstår på kort varsel. En innstramning av innleiereglene vil komplisere og vanskeliggjøre håndteringen av sesongsvingninger, produksjonstopper og oppgaver som er væravhengig. Foruten å øke de administrative kostnadene, vil konsekvenser av forslaget være lavere aktivitet, forsinkelse og økte produksjonskostnader. Bedriftene vil uten innleid hjelp både måtte si nei til og tape kontrakter. Bonden vil heller ikke få muligheten til å leie inn avløsere når det er behov for avlastning, med mindre det etableres et eget unntak for denne næringen.

NHO Mat og Drikke har for øvrig inngitt høringssvar der bakgrunn og behovet for *avløserlagene* er utdypet. NHO støtter de synspunkt som fremkommer her.

Deler av *fiskeindustrien* er utpreget sesongbasert med stort behov for arbeidskraft i avgrensede perioder. Arbeidet er ofte uforutsigbart som følge av tilgang på fisk, kvoter, værforhold etc. Dessuten ligger mange av bedriftene på mer avsidesliggende steder rent geografisk, med begrenset tilgang på lokal arbeidskraft som kan dekke arbeidsbehovet i intensive perioder. Begrensning i adgang til innleie vil kunne gjøre det vanskeligere å få tilgang på nødvendig arbeidskraft. Det er lite aktuelt med faste ansettelser for å kunne dekke disse arbeidstoppene. Bruk av overtid er heller ingen fullgod løsning, da disse grensene i mange tilfelle allerede er fullt utnyttet av bedriftene.

5. Ny bestemmelse som nærmere angir grensen mellom innleie og entrepris

Departementet har – med utgangspunkt i Fougnerutvalgets forslag – foreslått en bestemmelse som lovfester enkeltmomenter det "*særlig skal legges vekt på*" ved grensedragningen mellom innleie og entrepris. NHO går imot forslaget, og mener grensen bør trekkes som i dag, basert på rettspraksis og tidligere forarbeider.

NHO vil understreke at bruk av entrepris er en legitim og hensiktsmessig kontraktsform, og at bedriftenes mulighet til å organisere sin virksomhet på måter som sikrer effektivitet, utviklingsmuligheter, verdiskapning og konkurransekraft ikke må beskjæres. Det er viktig at man ikke får en grensedragning mellom innleie og entrepris som i praksis vil innebære for store begrensninger i virksomhetens valg av fornuftige og kostnadseffektive virksomhetsmodeller. Departementets forslag og innføring av nye momenter etterlater således noe tvil om hensikten er å *utvide* det som etter gjeldende rett anses som innleie, på bekostning av entreprisbegrepet. Innledningsvis understreker departementet at man legger opp til en bestemmelse som "*tydeliggjør hva som menes med innleie*", samtidig som det senere ikke "*utelukkes at forslaget kan føre til at flere oppdragskontrakter klassifiseres som innleie ...*" og at dette "*vil særlig kunne gjelde kontakter om tjenestekjøp*" (side 43 og side 46 i høringsnotatet). NHO finner både uklarheten og den eventuelle innskrenkingen uheldig.

NHO deler departementets syn på at grensedragningen kan være vanskelig og at den er sentral for å fastlegge hvilke virksomheter og ansatte som har korresponderende arbeidsrettslige rettigheter og plikter. NHO kan imidlertid ikke se at en lovfesting av enkeltmomenter vil lette denne grensedragningen.

En lovfesting av nye momenter har som en naturlig konsekvens at nye og ytterligere avgrensningsspørsmål og skjønsmessige vurderinger oppstår. Grensene må trekkes gjennom praksis. NHO mener at gjeldende rett og etablerte momenter, slik dette kommer til uttrykk i Rt-2013-998 og HR-2018-2371-A, er godt egnet for å trekke grensen mellom innleie og entrepris. Domstolene vil også, i takt med samfunnsutviklingen, kunne

videreutvikle helhetsvurderingen og slik sikre at de reelle underliggende forholdene også i fremtiden vil være avgjørende.

Når det gjelder de konkrete momenter som listes opp, er NHO er enig i at de sentrale kriteriene i helhetsvurderingen både er hvem som utøver arbeidsledelsen og hvem som har den økonomiske risikoen for arbeidsresultatet, jf. Rt-2013-998 og HR-2018-2371-A.

De nye momentene som er foreslått som relevante, er hvorvidt det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, og om oppdraget skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet og innen dennes "vedvarende arbeidskraftbehov" og "kjerne- eller hovedaktivitet". Momentene er etter NHOs syn uklare, vage og svært skjønsmessig utformet. NHO viser bl.a. til at hva som er "kjerne- eller hovedaktivitet" vil være dynamisk avhengig av virksomhetens til enhver tid gjeldende strategi for driften og kriteriet er følgelig lite egnet som rettslig begrep. Det er videre slik at det sjelden vil være åpenbart om noe kan ansees som en "kjerne". Hva som ligger i "i hovedsak" er også skjønsmessig og upresist. Når det gjelder kriteriet "vedvarende" behov for arbeidskraft, er dette tilsvarende uklart. NHO oppfatter at departementet *ikke* tar sikte på å begrense en entreprises utstrekning i tid, noe som jo vil være normalen ved kjøp av ulike støttetjenester som f.eks. var tilfellet i Rt-2013-998, for vakthold etc. I og med at slike tjenester eksplisitt unntas i høringsnotatet, er momentet knyttet til vedvarende behov for arbeidskraft misvisende.

6. Endring knyttet til når innleide, også etter avtale med tillitsvalgte, har rett til fast ansettelse

Departementet ber i høringsnotatet om innspill til forslaget om å innføre en regel om rett til fast ansettelse for arbeidstakere som i to år har vært leiet inn, også der innleie har hatt hjemmel i avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 (2). I dag gjelder ingen slik rettighet, og for øvrig en rett til fast ansettelse etter fire eller tre år, jf. § 14-12 (4), jf. § 14-9 (7).

NHO støtter ikke forslaget.

Anledningen til innleie er, med unntak av den nå vedtatt opphevede § 14-9 f), i utgangspunktet parallell med anledningen til midlertidig ansettelse. Bak dette ligger en grunntanke om at midlertidig ansettelse og innleie som utgangspunkt kun benyttes ved behov av begrenset varighet og som tilsier midlertidighet. Muligheten til innleie etter § 14-12 (2) har en bredere begrunnelse. Det fremgår av NOU 1998:15 pkt 10.3.1 at bestemmelsen kom inn som følge av at man anså parallelliteten til midlertidig ansettelse som "*for restriktiv for innleievirksomhetene i enkelte tilfeller*", f.eks. dersom virksomheten ønsket å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse. Lovgiver la til grunn at behovet ville kunne være innleie over lengre tid, omfatte flere, og at det mest hensiktsmessig ville være opp til partene å bestemme rekkevidden.

Ved et forslag om å begrense perioden til 2 år, fratar altså lovgiver partene muligheten og fleksibiliteten som ligger i å kunne avtale innleie særlig tilpasset forholdene i den enkelte bransje eller den enkelte virksomhet. Som redegjørelsen over viser, vil det i en rekke fag og bransjer være et klart behov for innleieforhold som strekker seg ut over to år – typisk ved behov for en særlig, spesifikk fagkompetanse ved revisjonsarbeider, det kan være ved større arbeidstopper som også krever en særskilt kompetanse i ulike deler av industrien etc. NHO kan ikke se at departementet peker på særlig hensyn som gjør at man skal frata partene friheten til avtale innleie som dekker den enkeltes virksomhets behov og som ivaretar en nødvendig balanse mellom faste ansettelser og innleie. NHO deler for så vidt departementets syn om at det er uheldig dersom innleieforhold varer over "*for langt tidsrom*", men mener at partene ved innleiebedriften selv er i best stand til å avveie behovet for og ulempene ved innleie over tid. Idet avtaleadgangen er forbeholdt fagforeninger med innstillingsrett, er den også begrenset og underlagt kontroll av profesjonelle aktører.

NHO kan ikke se at departementet heller begrunner tidsbegrensningen til to år ut over å vise til uttalelser i et svensk lovforslag. Det skal i den sammenheng bemerkes av regelverket i Sverige knyttet til midlertidighet og innleie avviker på mange områder fra den norske.

Endelig vil NHO peke på at forslaget også her avviker fra Fougnerutvalgets flertall der man foreslo en generell regel om rett til fast ansettelse etter tre år som midlertidig ansatt. Hvorfor departementet går lenger, og da også hva gjelder den avgrensede innleieadgangen etter avtale med tillitsvalgte, mangler en faktisk begrunnelse. Departementet peker heller ikke på noe faktagrunnlag som tyder på at det er problematisk med uforholdsmessig lange innleieforhold generelt eller med hjemmel i § 14-12 (2).

NHO er av den oppfatning at partene selv, som i dag, bør overlates ansvaret for avgjøre det hensiktsmessige omfang av innleie, også i tid.

For øvrig mener NHO det ikke er grunnlag for å begrense innleieperioden til to år, og da altså kortere enn ved midlertidig ansettelse. Det understrekes at en rekke innleieforhold legitimt vil strekke seg ut over to år. Det er f.eks flere rettigheter i lovverket til permisjoner ut over to år (utdanning, omsorg, kombinasjoner av slike mv), og heller ikke behovet for vikar ved langtidssykefravær vil på denne måte kunne ivaretas ved innleie. Arbeidsgivers vide tilretteleggingsplikt ved sykdom og kravet til saklig grunn ved oppsigelse grunnet sykdom, medfører at det ikke er upraktisk at et sykefravær kan vare ut over to år, med behov for vikar. NHO kan ikke se at departementet har gjort noen vurderinger knyttet til dette.

Under enhver omstendighet bør det gjøres et unntak for rett til fast ansettelse i tilfeller det den innleide skriftlig bekrefter at en ikke ønsker fast ansettelse. Det er ikke upraktisk at en innleid over tid foretrekker innleiesituasjonen.

7. Godkjenningsordning for bemanningsforetak

I høringsnotatet er det forslag til en utvidet godkjenningsordning for bemanningsforetak etter modell fra godkjenningsordningen for renhold. Det er i dag krav til registrering av bemanningsforetak i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister.

NHO støtter innføring av en godkjenningsordning for bemanningsforetak, og mener det vil være en styrke for de seriøse bemanningsforetakene. En effektiv og bransjetilpasset godkjenningsordning er et målrettet tiltak for å luke ut eventuelle useriøse aktører.

NHO Service og Handel har som beskrevet i høringsnotatet siden 2014 hatt en egen sertifiseringsordning, Revidert Arbeidsgiver, som er et krav for medlemskap i NHO Service og Handel. Ordningen er innrettet som en revisjonsordning med jevnlig egenkontroller og fra eksterne revisorer, og er nærmere beskrevet i NHO Service og Handels høringsssvar.

Når det gjelder konsekvenser ved brudd, er det foreslått at Arbeidstilsynet får kompetanse til å føre tilsyn, og kan gi pålegg, treffe enkeltvedtak og overtredelsesgebyr. Det foreslås videre at § 14-4 gjøres tilsvarende gjeldende der bemanningsforetaket ikke er godkjent av Arbeidstilsynet, eller ikke har søknad til behandling.

NHO er ikke enig i at rett til fast ansettelse hos innleier bør være konsekvens av brudd på en godkjenningsordning. Det kan tenkes ulike årsaker til at det foreligger brudd som likevel ikke begrunner at den utleide kan kreve fast ansettelse hos innleier. Eksempelvis kan bemanningsforetakets godkjenning av

ulike grunner falle bort underveis i en kontraktperiode, selv om innleier undersøkte dette ved inngåelse av kontrakten. En rett til fast ansettelse fremstår som en uforholdsmessig konsekvens.

Straff er ikke en egnet sanksjon ved denne type overtredelser, og NHO støtter at det ikke foreslås straffesanksjon her.

8. Tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlag og partssamarbeidet på innleieområdet

8.1 Styrke kunnskapsgrunnlaget

I Fougnerutvalget ((NOU 2021:9 pkt 9.6.2) er det understreket at myndighetene og partene i arbeidslivet har et kontinuerlig samarbeid om kunnskapsutviklingen i arbeidslivet, og at dette samarbeidet bør videreføres. Videre fremheves det at eksisterende rapportering fra virksomhetene til offentlige myndigheter blant annet gjennom a-ordningen og andre rapporteringsplikter, bør benyttes som grunnlag for å utarbeide samlet statistikk fra hele arbeidslivet. Utvalget anbefalte at det prioriteres tiltak for å styrke en helhetlig og løpende statistikk om innleie av arbeidskraft.

NHO viser til betydningen av at partene involveres i dette arbeidet. Etter Fougner-utvalget er det også flere initiativ fra partene for å styrke kunnskapsgrunnlaget. Som henvist til i høringsnotatet, er det utarbeidet et notat av Fafo på oppdrag av NHO Service og Handel og Fellesforbundet som har tatt for seg målemetoder og beregning av samlet omfang av innleie. Det er partenes felles interesse å ha et godt tallgrunnlag, og som det er enighet om å legge til grunn.

NHO viser også til forslaget om byggenæringens TBU der målet er om å enes om statistikk og faktagrunnlag for å styrke kunnskapsgrunnlaget i byggenæringen. Dette er blant annet nødvendig for å kunne vurdere resultat av de ulike tiltakene som er og vil bli igangsatt.

8.2 Samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen.

Departementet foreslår en mer formalisert samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen generelt.

NHO støtter forslaget, og viser til at man har gode erfaringer med bransjeprogram innen renhold som ble igangsatt etter initiativ fra NHO Service og Handel og Norsk Arbeidsmandsforbund. Dette forumet oppleves svært nyttig fordi alle relevante organisasjoner er representert, noe som gir et godt grunnlag for seriøsitetsarbeid. Et tilsvarende bransjeprogram for innleie og bemanningsbransjen kan bidra positivt ved at partene i arbeidslivet, sammen med relevante myndigheter, kan etablere en felles plattform rundt innleiespørsmål, kunnskapsinnhenting og opplysningsarbeid. Det kan bidra til at spørsmål rundt bemanningsbransjen blir mindre polarisert, og mer kunnskapsbasert.

Med vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Område arbeidsliv og tariff



Nina Melsom
Direktør