

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Dato: 14.04.2022
Deres ref: 22/272
Vår ref: Felles arkiv/2/21/2022

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

Vi ønsker i dette høringssvaret å komme med innspill til følgende endringer presentert i departementets høringsnotat:

- Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området
- Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak
- Grensen mellom innleie og entreprise
- Rett til fast ansettelse etter en viss tid

Innledningsvis vil vi kort presentere status for innleie blant våre medlemsbedrifter og overordnet syn på høringsforslagene.

Status for innleie

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) representerer om lag 2 300 foretak, hvorav ca. 2 100 av disse opererer i anleggsbransjen. I tillegg representerer vi bedrifter som utfører brønn- og spesialboring, avvirkning av skog, gjenvinning og avfallshåndtering.

I en medlemsundersøkelse gjennomført mars/april i år, oppga 54 prosent av bedriftene at de hadde benyttet innleie av arbeidskraft i løpet av 2021 (representanter fra 810 foretak deltok).¹ Av de som hadde benyttet innleie, svarte 79 prosent at de hadde leid inn arbeidskraft fra andre produksjonsbedrifter, 9 prosent hadde benyttet bemanningsforetak og 12 prosent svarte at de både hadde benyttet bemanningsforetak og innleie fra produksjonsbedrifter.

Undersøkelsen viser at innleie er forholdsvis utbredt blant våre medlemsbedrifter. Dette er ikke overraskende med tanke på at bedriftene driver virksomhet i bransjer preget av sesongvariasjoner og svingninger i oppdragsmengde. En viss fleksibilitet er derfor nødvendig. Tallene forteller likevel at det store flertallet av bedriftene oppnår denne fleksibiliteten ved å leie inn arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter, ikke bemanningsforetak. Våre tall bekrefter også departementets vurdering av at innleie fra bemanningsforetak er mindre utbredt i anleggsnæringen enn i byggenæringen.

¹ I undersøkelsen ble «innleie» definert slik: «Med innleie menes leie av én/flere arbeidstakere fra utleier (bedrift/bemanningsforetak), der de innleide arbeidstakerne i leieperioden var underlagt ledelsen hos din bedrift. Med innleie menes ikke underentreprenører som selv er ansvarlige for å lede arbeidet og selv har risiko for arbeidsresultatet.»

Innledende kommentarer

Overordnet

MEF støtter regjeringens overordnede målsetting om å sikre hele og faste stillinger, som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. I forlengelsen av dette støtter vi også regjeringens intensjon om å begrense bruken av innleie fra bemanningsforetak.

Det er imidlertid avgjørende for vår del at tiltakene på dette området ikke i tillegg bidrar til å redusere muligheten for innleie fra andre produksjonsbedrifter. For våre medlemmer er innleie av denne typen et effektivt virkemiddel for å redusere risiko knyttet til svingninger i oppdragsmengde. For utleiebedriften kan denne formen for utleie være et alternativ til permitteringer eller oppsigelser. Utleie mellom produksjonsbedrifter bidrar slik til å sikre arbeidstakerne stabil sysselsetting.

Rekruttering og kompetansebehov i anleggsbransjen

Innledningsvis ønsker vi også å kommentere beskrivelsen av rekrutteringssituasjonen i byggenæringen som presenteres i høringsnotatet (s. 15).

Det vises blant annet til at antallet søkere til utdanningsprogrammet bygg- og anleggsteknikk (1. år vgs) har holdt seg stabilt på nivå med 2010, og at det i 2021 var en nedgang i antall søkere som fikk lærekontrakt. Vi bestrider ikke statistikken, men vi mener viktig informasjon går tapt dersom bygg og anlegg behandles som én og samme bransje på kompetanseområdet.

Mange av våre medlemsbedrifter rekrutterer lærlinger og maskinførere med utdanningsbakgrunn fra vg2 anleggsteknikk. For perioden 2012-2021 økte antallet søkere til dette faget fra 702 til 1 179 – En økning på 477 søkere (68 %). Dessverre har ikke antallet skoleplasser holdt tritt med utviklingen. For inneværende skoleår er det 810 elver på vg2 anleggsteknikk, noe som tilsier at kun 70 % av søkerne fikk innvilget skoleplass.

Høy oversøkning over tid har også ført til at karakterkravene har økt. Dette kan være én av årsakene til at dette utdanningsprogrammet hadde en forbigående nedgang i søkere for årene 2019 og 2020.

Når det gjelder utviklingen i antall lærlinger, er alle MEF-bedriftene tilknyttet et opplæringskontor i regi av *Opplæringskontoret for anleggs- og bergfagene* (OKAB). Siden 2012 har antallet OKAB-lærlinger økt med hele 87 %.

Virkelighetsforståelsen i anleggsbransjen er altså at vi står overfor en utfordrende rekrutteringssituasjon, der bedriftene etterspør flere lærlinger samtidig som mange unge ikke får innvilget ønske sitt om en karriere i vår bransje. Løsningen er at antallet skoleplasser innen anleggsfagene økes, og slik blir bedre tilpasset etterspørselen fra elevene og næringslivet. Dette vil være det mest effektive tiltaket for å redusere behovet for innleie blant våre medlemsbedrifter.

Vi går da over til å kommentere høringsforslagene enkeltvis:

Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området

Vårt syn kort oppsummert:

MEF støtter forslaget om å innføre et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området (pkt. 3.2 i høringsnotatet).

Vi mener imidlertid det er viktig at virkningene av tiltaket evalueres fra ikrafttredelse, med årlig rapportering av konsekvensene. Vi oppfordrer til at evalueringene gjøres tilgjengelig for partene i arbeidslivet.

Kommentar til forslaget

Vi deler departementets vurdering av at forslaget kan åpne for geografisk tilpasning. Særlig for større bedrifter som benytter rotasjonsordninger vil det være mulig å lovlig omgå forbudet ved å benytte fast ansatte innenfor det geografiske området som er omfattet av forbudet, og innleid arbeidskraft i de øvrige fylkene. En evaluering av tiltakene bør undersøke hvorvidt denne tilpasningen har gjort seg gjeldende.

I tillegg fremgår det av høringsnotatet at departementet har vurdert at det primært er i byggenæringen det foreligger behov for et forbud. Departementet har derfor ønsket en avgrensning mot anleggsbransjen ved at forbudet skal gjelde innleie til aktiviteten «byggningsarbeid». Definisjonen av «byggningsarbeid» er basert på en tilpasning av byggherreforskriften § 4, der «alminnelig anleggsvirksomhet» er utelatt for å sikre nevnte avgrensning.

Vi ønsker imidlertid å gjøre departementet oppmerksom på at inkluderingen av byggherreforskriftens pkt. 7 («graving, sprengning og annet grunnarbeid og») innebærer at definisjonen av «byggningsarbeid» i praksis omfatter hovedarbeidsområdene til flertallet av anleggsentreprenørene.

Videre vises det i høringsnotatet til at forskriften som regulerer forbudet kan få ikrafttredelse fra 1. juli 2022. Samtidig påpeker departementet at forbudet vil kunne få «betydelige konsekvenser for bemanningssituasjonen i byggebedrifter». Vi mener ikrafttredelse bør være 1. januar 2023 eller i løpet av første halvår samme år. Det er viktig at myndighetene og bransjeorganisasjonene får tilstrekkelig med tid til å informere om forbudet. Bedriftene, på sin side, må gis mulighet til å planlegge gjennomføringen av nye oppdrag. Noe annet vil være på grensen til uansvarlig – både av hensyn til næringslivet og de ansatte i bemanningsforetakene. Herunder bør regjeringen i tillegg ta i betraktning at sysselsettingssituasjonen i bygg og anlegg i dag allerede er svært presset.

Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

Vårt syn kort oppsummert:

MEF er i utgangspunktet positiv til å gjennomføre en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak (pkt. 3.3 i høringsnotatet), ved at adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter oppheves, jf. arbeidsmiljøloven (aml.) § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 annet ledd bokstav a).

Vi ser imidlertid at denne endringen også sterkt vil begrense muligheten til innleie fra produksjonsbedrifter med én ansatt, dersom oppdragsgiverbedriften ikke er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. Som vist innledningsvis, er det lange tradisjoner for innleie mellom produksjonsbedrifter i våre bransjer – til beste for både ansatte og bedriftene. MEF støtter ikke en slik begrensning, og oppfordrer departementet til å se på avbøtende tiltak som sikrer at innleie mellom produksjonsbedrifter ikke rammes av innstrammingen.

Kommentar til forslaget:

Det fremgår av høringsnotatet at departementet ikke har som intensjon å begrense muligheten til innleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter. Det kan imidlertid synes som departementet har oversett en indirekte effekt knyttet til forslaget om å oppheve adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter (aml. § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 annet ledd bokstav a).

I henhold til forarbeider og rettspraksis (Rt. 2013 s. 1730) skal innleie fra foretak som ikke oppfyller kravene til «produksjonsvirksomhet», etter aml. § 14-13 (*Innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie*), bedømmes etter reglene for bemanningsforetak (aml. § 14-12).

Dersom det ikke lenger vil være mulig å leie inn fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter, vil det samtidig innebære en sterk begrensning i muligheten til innleie fra produksjonsbedrifter med én ansatt. Dette fordi sistnevnte vil bli vurdert etter arbeidsmiljølovens bestemmelser i § 14-12, ikke § 14-13. I praksis vil dette bety at for oppdragsgiverbedrifter i våre bransjer som ikke er bundet av tariffavtale, vil innleie fra produksjonsbedrifter med én ansatt kun være forbeholdt vikariater og praksisarbeid.

Vi mener derfor regelverket må tilpasses slik at ikke produksjonsbedrifter indirekte blir omfattet av en innstramming som er ment begrense bruken av innleie fra bemanningsforetak.

Grensen mellom innleie og entrepriser

Vårt syn kort oppsummert:

I utgangspunktet støtter vi å lovfeste vurderingsmomenter som tydeliggjør skillet mellom innleie og entrepriser (pkt. 3.4 i høringsnotatet). Vi deler oppfatningen av at det for virksomhetene i dag tidvis kan være krevende å vurdere denne grensdragningen.

Vi oppfatter imidlertid at forslaget til ny aml. § 14-12 sjette ledd omfatter enkelte vurderingsmomenter som favner bredere enn rettspraksis. Dette er selvsagt lovgivers rett, men vi er bekymret for at den foreslåtte definisjonen – i kombinasjonen med innstramminger i regelverket for innleie – vil redusere anleggsentreprenørenes fleksibilitet i møte med variasjoner i oppdragsmengde.

Kommentar til forslaget:

I forslaget til ny aml. § 14-12 sjette ledd annet punktum står det blant det annet: «Andre relevante forhold er [...] om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.»

I høringsnotatet vises det også til at dersom oppdraget «skal dekke et vedvarende arbeidskraftbehov», kan det tale for at det foreligger innleie. Videre, «dersom arbeidsoppgaven skiller seg fra det oppdragsgivers egen arbeidsstyrke arbeider med», kan det tale for at det foreligger entrepriser.

Vi oppfatter at denne delen av definisjonen til en viss grad bryter med rettspraksis, og at innholdet ikke er godt nok begrunnet. Vurderingsmomentene nevnt ovenfor er momenter av betydning for vurdering av om et arbeid er av «midlertidig karakter» eller ikke, jf. aml. § 14-9 annet ledd litra a. Etter vårt syn er det ikke hensiktsmessig å inkludere de samme momentene i en definisjon som omhandler grensedragningen mellom innleie og entrepriser.

Vi oppfatter også at den nevnte delen av det nye forslaget til definisjon bryter med den praksisen som er etablert i anleggsbransjen når det kommer til bruk av entrepriser. I forlengelsen av dette, registrerer vi at departementet i høringsnotatet (s. 46) skriver følgende:

«Departementet utelukker ikke at forslaget kan føre til at flere oppdragskontrakter klassifiseres som innleie, men den følge at de strengere regler for innleie vil komme til anvendelse. Dette vil særlig kunne gjelde kontrakter om tjenestekjøp.»

Noe forenklet er det to hovedårsaker til at entrepriser benyttes i anleggsbransjen: 1) Hovedentreprenør har behov for å samarbeide med bedrifter som innehar spesialkompetanse, eller at 2) hovedentreprenør har behov for ekstra kapasitet i form av arbeidskraft og maskiner.

Når det gjelder sistnevnte, vises det i høringsnotatet til at veksten i anleggsbransjen i stor grad har vært drevet av offentlige infrastrukturprosjekter, og at offentlige oppdragsgivere står for to tredjedeler av etterspørselen. Det store flertallet av offentlige anleggsprosjekter tildeles etter anbudskonkurranse. Entreprenørene må tilpasse egen arbeidsstokk basert på antakelser om fremtidig oppdragsmengde. I tilfeller der entreprenøren vinner flere oppdrag enn forventet, kan det være behov for å øke egen kapasitet ved å benytte underentrepriiser. I slike situasjoner er det ikke uvanlig at hoved- og underentreprenør opererer i samme marked og har noenlunde lik kompetanse. Denne praksisen må sies å være veletablert i bransjen, og bidrar til å sikre entreprenørene fleksibilitet samtidig som det gir god konkurranse.

Vi oppfatter at den foreslåtte definisjonen vil kunne begrense muligheten til å benytte entrepriser som nevnt ovenfor. Dette vil være negativt for entreprenørene, og potensielt også for byggherrene, som vil kunne oppleve mindre konkurranse om prosjektene da entreprenørene i større grad vil bli bundet av egen kapasitet.

Både innleie og midlertidige ansettelses vil kunne være et alternativ for å møte produksjonstopper. Vi mener imidlertid at dagens praksis har klare fordeler, da det i større grad bidrar til at de ansatte kan forholde seg til én fast arbeidsgiver over tid. Hvorvidt et tjenestekjøp defineres som innleie eller entrepriser har også betydning for risikofordelingen mellom oppdragsgiver- og tjenesteleverandørbedriften.

Vårt syn er at den foreslåtte definisjonen – uten den nevnte formuleringen i annet punktum – vil være tilstrekkelig for å tydeliggjøre skillet mellom innleie og entrepriser. Samtidig vil en slik definisjon i større grad gjøre det mulig å bygge videre på en praksis som har gitt anleggsbransjen fleksibilitet – til gunst for bedriftene, ansatte og byggherrer.

Rett til fast ansettelse etter en viss tid

Vårt syn kort oppsummert:

Departementet foreslår i høringsnotatet (pkt. 3.5) å endre aml. § 14-12 fjerde ledd, med den virkning at arbeidstakere fra bemanningsforetak som har vært innleid «mer enn to år, skal anses som fast ansatt hos innleier».

I dag gjelder det samme regelverket for innleide arbeidstakere og midlertidig ansatte; Arbeidstakere som har vært innleid/midlertidig ansatt i mer enn tre eller fire år – avhengig av grunnlaget for innleieforhold eller det midlertidige ansettelsesforholdet - skal anses som fast ansatt, jf. aml. §§ 14-12 fjerde ledd og § 14-9 sjuende ledd.

MEF deler departementets vurdering av at retten til fast ansettelse etter en viss tid er en viktig mekanisme for å forhindre misbruk av innleieinstituttet. Vi mener imidlertid at behovet for slike mekanismer må veies opp mot verdien av å ha et ensartet og lettforståelig regelverk. Vi har derfor kommet fram til at vi ikke støtter forslaget i sin eksisterende form.

Kommentar til forslaget:

I vår kontakt med næringslivet får vi tilbakemeldinger om at både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden tidvis oppfatter arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter som lite tilgjengelig. Vi mener derfor at verdien av forenkling også bør tillegges vekt i den videre utviklingen av regelverket.

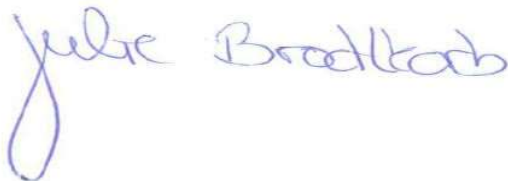
Når det gjelder fast ansettelse er det i dag parallelle regler for når denne retten inntreffer, som omfatter både innleieforhold og midlertidig ansettelse. Med forslaget til ny aml. § 14-12, vil resultatet bli at retten til fast ansettelse inntreffer etter to til fire år, avhengig av om det er tale om innleie fra bemanningsforetak eller midlertidig ansettelse med ulike grunnlag. Dette fremstår som en noe unødvendig komplisering av regelverket. Vi klarer heller ikke å se at det foreligger tilstrekkelig begrunnelse for at andre regler skal være gjeldende for innleide fra bemanningsforetak enn øvrige midlertidige ansatte.

Med forenkling som siktemål, vil det i stedet være hensiktsmessig å ha én felles regel for når retten til fast ansettelse inntreffer. Med utgangspunkt i anbefalingene til flertallet i Fougnerutvalget (NOU 2021:9), anbefaler vi at denne retten inntreffer etter tre år, gjeldende for både innleie fra bemanningsforetak og midlertidig ansettelse (uavhengig av grunnlag).

En slik regel vil bidra til forenkling, samtidig som den sørger for at arbeidstakerne har gode rettigheter. I tillegg vil det gi bedriftene en viss fleksibilitet, eksempelvis i tilfeller med langtidsfravær blant egne ansatte der det er nødvendig å benytte midlertidig ansettelse.

Med vennlig hilsen,

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)



Julie Brodtkorb
Administrerende direktør



Håvard Almås
Juridisk avdeling
Tlf: 976 83 831
Epost: havard.almas@mef.no