

HØRINGSSVAR - HÅNDHEVING AV REGLENE I ARBEIDSMILJØLOVEN OM INNLEIE OG LIKEBEHANDLING MV.

NTL viser til høringsbrev vedrørende høring om håndheving av reglene i arbeidsmiljøloven om innleie og likebehandling mv. Vi har mottatt høringssvar fra NTL Arbeidstilsynet.

Dagens situasjon

Virksomheter kan i dag benytte seg av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak i samme utstrekning som loven åpner for midlertidige ansettelser i aml. § 14-9 a til e. I tillegg kan det i tariffbundet virksomhet avtales tidsbegrenset innleie utover reglene i § 14-9 a til e med tillitsvalgte for flertallet av arbeidstakerne for den type arbeid innleien gjelder.

Erfaringer viser at innleie skjer langt utover de rammer som loven oppstiller, og at arbeidstakere leies ut ulovlig. Det har over lang tid vært etterlyst kontroll av kravene til lovlig innleie, både i formelle kanaler og i media. Arbeidstilsynet har ikke hatt myndighet å kontrollere annet enn at innleie er drøftet med tillitsvalgte etter § 14-12 tredje ledd. Dette betyr at det er arbeidstakeren selv som må gå til sak mot sin arbeidsgiver dersom en mener innleie-avtalen er ulovlig.

Det har vært et krav til likebehandling mellom fast ansatte og innleide i en virksomhet fra 2013. Arbeidstilsynet har ikke hatt tilsynsmyndighet med likebehandlingsreglene.

At innleie er lovlig, og at innleide arbeidstakere likebehandles, har vært regnet som privatrettslige forhold. Arbeidstilsynet har kun veiledet om regelverket, hovedsakelig via nettsider og vår svartjeneste.

Gjennomgang av utfordringer med kontroll etter nytt lovforslag

Kontroll av vilkår for innleie

Arbeidstilsynet må ofte vurdere om arbeidstaker er innleid eller om det foreligger et reelt entrepriseforhold. På allmenngjort område foreligger det et behov for å vurdere om det reelt sett er innleie eller entreprise for å ta stilling til informasjons- og påseplikten. Det vil være behov for slike vurderinger på alle områder for å plassere ansvar for helse- miljø og sikkerhet. En god vurdering av denne problemstillingen krever oppfølging av byggeplass, industrien eller annet arbeidssted over tid, intervjuer med både ledelse, ansatte og innleide, samt befaring for å kartlegge den reelle arbeidsorganiseringen. Dette er tidkrevende arbeid som er nødvendig for å oppfylle kravet om sannsynlighetsovervekt. Våre medlemmer oppgir

at involverte virksomheter forsøker å skjule de reelle forholdene, blant annet for å unngå krav til likebehandling, solidaransvar og annet regelverk tilknyttet innleie. Den skriftlige dokumentasjonen i saken er da tilpasset for å sannsynliggjøre at entrepriser foreligger. Dette gjør tilsynets arbeid særdeles krevende.

Det krever omfattende dokumentasjonsgjennomgang for å kontrollere om vilkårene for innleie foreligger noe også høringsnotatet beskriver. NTL stiller spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver arbeids- og sosialdepartementet ønsker skal bortprioriteres for at inspektørene skal få tilstrekkelig tid til å utføre det pålagte arbeidet.

Kontroll av likebehandlingsreglene

Kontroll av kravet til likebehandling i aml § 14-12a første ledd er ressurskrevende. Arbeidstilsynet kontrollerer allerede i dag lønns- og arbeidsvilkår på de allmenngjorte områdene. Intern statistikk viser at kontrollspørsmålene knyttet til allmenngjort lønn og andre allmenngjorte ytelser ikke benyttes i like stor grad som forutsatt av inspektørene i tilsynet. Dette forklares blant annet med at gjennomgang av timelister, lønns slipper og arbeidskontrakter for så mange arbeidstakere som trengs for å oppfylle forvaltningslovens utredningsplikt er krevende. Arbeidstilsynet har mange oppgaver, og inspektørene skal dekke store geografiske områder og flere bransjer. Å kontrollere likebehandlingsreglene vil innebære å måtte innhente og gjennomgå timelister, lønns slipper og kontrakter både for de innleide og arbeidstakere fra innleievirksomheten med tilsvarende kompetanse og arbeidsoppgaver. I tillegg må kontrakt mellom utleier og innleievirksomhet gjennomgås.

Det vil også være krevende for Arbeidstilsynet å sette seg inn i de reelle lønns- og arbeidsvilkårene i en privat virksomhet for å vurdere om likebehandlingsprinsippet er gjennomført. Det må eksempelvis kartlegges om virksomheten har subsidiert kantine, fleksitidsordning, utvidet foreldreperm, diskresjonære lønnstillegg, bonuser, mv. Videre må det gjøres en vurdering av hvilke av disse som går under likebehandlingsprinsippet. Det er heller ikke slik at tilsynet kan gjøre en vurdering som gjelder for alle innleide i virksomheten, det vil måtte gjøres individuelle vurderinger i tilfeller hvor det er varierende arbeidsoppgaver, alternative turnuser, tilgang til arbeidsklær med mer.

Våre medlemmer har kunnskap og erfaring med å arbeide på systemnivå med våre tilsynsobjekter. Det er viktig at virksomheten arbeider med egne rutiner, for å forebygge at brudd på regelverket skjer. Ved å føre tilsyn med at likebehandlingsreglene følges, vil tilsynet nødvendigvis ha et helt annet fokus, ved at enkeltindividers lønns- og arbeidsvilkår ettergås. Der manglende likebehandling avdekkes, vil det være nødvendig med tilsyn både hos innleier og bemanningsforetak for å avdekke om årsaken til manglende likebehandling ligger i manglende informasjon fra innleier, eller om årsaken ligger hos manglende vilje hos bemanningsforetaket. Dette for at saken skal være utredet tilstrekkelig for å kunne gi pålegg, og eventuelt andre sanksjoner.

Med det nye ansvaret må Arbeidstilsynet omfordele knappe ressurser i en allerede svært presset arbeidshverdag. Dokumentgjennomgang etter slike tilsyn vil ta mye tid, uten nødvendigvis å hjelpe flere arbeidstakere enn de involverte.

Vår vurdering

NTL støtter innføringen av en hjemmel for tilsyn med ulovlig innleie og krav til likebehandling, og at det foreslås innført offentligrettslige sanksjoner for brudd på regelverket.

Allikevel er våre medlemmer dypt bekymret for at oppgavene foreslås lagt til Arbeidstilsynet, uten at det foreslås at etaten blir tilført økte ressurser. Det fremgår i høringsbrevet at departementet ser at kontrollen vil medføre betydelig arbeid på systemnivå og med dokumentgjennomgang. De økonomisk og administrative byrdene som pålegges tilsynet svares ut av departementet med at det vil «kunne være behov for organisatoriske grep hos tilsynsmyndighetene». Kontroll av innleie og likebehandlingsreglene blir dermed oppgaver som kommer i tillegg til de lovpålagte oppgavene tilsynet allerede har.

Arbeidstilsynet er en liten etat. I hele etaten er det 568 årsverk, hvor 116 arbeider i Direktoratet for arbeidstilsynet. 451 årsverk arbeider i ytre etat, dette inkluderer ledere, administrasjon, svartjeneste, godkjenningsordninger mv, i tillegg til inspektører. De senere årene har det vært strenge vurderinger for nyansettelser når medarbeidere har sluttet. Dette har medført at tilsynet har blitt 36 færre de siste årene, hvorav nesten alle ubesatte stillinger er fra ytre etat/regionkontorene. Tilsynet har fått tilført midler som har vært øremerket spesielle oppgaver hvor man har kunnet nyansette. Dette gjelder eksempelvis ved opprettelse av a-krimsentre og for to stillinger i varslingsprosjektet. Dette har allikevel ikke utgjort mer enn 6-8 ansatte. Tilsynet er derfor færre ansatte per i dag enn for 2 år siden. Enkelte avdelinger i Arbeidstilsynet er sterkt presset som følge av dette, og restansene i disse avdelingene øker. Både i lokale medbestemmelsesmøter og i det sentrale medbestemmelsesapparatet har arbeidspress og stress vært tatt opp som et arbeidsmiljøproblem flere ganger det siste året. Dette er protokollført, og viser at etaten, med dagens ressurser har vanskeligheter med å håndtere sitt eksisterende ansvarsområde.

NTL er alvorlig bekymret for at tilsyn med ulovlig innleie og likebehandling, på lik linje med satsingen på a-krim, må medføre at tilsynet må redusere tilsynsaktiviteten på arbeidsmiljøfaglige områder. Dette kan føre til økt hyppighet av skader, samt økt uførhet/utstøting av arbeidslivet. Arbeids- og sosialministeren har uttalt at Arbeidstilsynet skal slutte «å bruke tid på å finne fem småfeil hos de lovlydige.» Arbeidstilsynets tilsyn er allerede risikovurdert, og gjennomføres der man finner at det er størst risiko for skader eller lovbrudd. NTL vil samtidig advare mot at politisk ledelse bagatelliserer brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet for 2019 er det presisert at Arbeidstilsynet både skal arbeide med å forebygge at helseskader og ulykker skjer og avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er etter våre medlemmer skjønn ikke mulig å nedprioritere det forebyggende området videre.

Arbeidstilsynet tilsynstall har gått ned de siste årene. Arbeids- og sosialdepartementet har bedt Arbeidstilsynet om en forklaring på denne nedgangen. Å kontrollere innleie og likebehandling vil uten tvil føre til ytterligere nedgang i antall tilsyn. Det er paradoksalt at departementet tilsynelatende ikke aksepterer en nedgang i antall tilsyn samtidig som oppgavemengden økes uten at det tilføres ressurser som kan sikre en bemanning som gjør det mulig å opprettholde tilsynsaktiviteten.

Arbeidstilsynet har tradisjonelt hatt kompetanse når det gjelder de offentligrettslige bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som skal ivareta arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Tilsynet har som følge av dette i hovedsak hatt oppmerksomheten rettet mot kollektive tiltak og løsninger. Det vil være svært krevende dersom Arbeidstilsynet i økende grad skal ha kompetanse på bestemmelser som tradisjonelt har vært ansett som privatrettslige, og som skal ivareta enkeltindividets rettigheter ovenfor sin arbeidsgiver.


Oppsummering

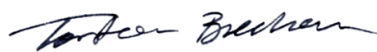
Erfaring viser at etterlevelsen av lovgivningen om innleie og likebehandling er svak og det er behov for kontroll av og sanksjoner ved brudd på regelverket. Som den største fagforeningen i tilsynet er NTL Arbeidstilsynet alvorlig bekymret for kapasiteten til etaten og arbeidspresset på våre medlemmer ved den foreslåtte lovendringen.

NTL krever derfor at etaten tilføres ressurser tilsvarende økningen i arbeidsoppgaver.

Om Arbeidstilsynet tildeles tilsynsansvar oppgir våre medlemmer at tilsynet i realiteten ikke vil kunne være en primær håndhever av reglene. Med dagens ressursituasjon oppgir våre medlemmer at fagforeninger og forbund ikke kan legge til grunn at Arbeidstilsynet har kapasitet til å føre tilsyn med mer enn et fåtall slike saker.

Med hilsen
Norsk Tjenestemannslag


Kjersti Barsok
forbundsleder


Torstein Brechan
forbundssekretær