

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
01.11.2021

Vår referanse

Deres referanse

Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 24. juni 2021 om NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 380 000 medlemmer fordelt på 13 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill.

1. Innledende bemerkninger

Et flertall i utvalget bestående av representantene fra LO, Unio, YS, og Akademikerne, utvalgsleder Jan Fougner og de tre uavhengige representantene, fremmer til sammen 15 forslag til endringer i arbeidsmiljøloven. For å styrke den norske modellen er det, etter flertallets syn, nødvendig med flere viktige justeringer av lovverket.

Utvalget ble satt ned for å vurdere ulike tilknytningsformer og virksomhetsorganiseringer i arbeidslivet i lys av strukturendringer og ytre drivkrefter. Utvalget trekker frem teknologisk utvikling, globalisering, endringer i befolkningssammensetningen og hensynene til miljø og klimaendringer som sentrale drivkrefter som påvirker arbeidslivet. Også samspillet mellom disse drivkreftene er viktig, og kan bidra til økt endringstakt i arbeidslivet fremover.

Utvalget har vurdert hvordan sentrale positive trekk ved det norske arbeidslivet kan videreføres og styrkes, samt hvor det kan være behov for endringer for å forhindre svekkelser av de verdier som ligger i den norske arbeidslivsmodellen og det eksisterende rammeverket for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Unio støtter i all hovedsak flertallets forslag til endringer i arbeidsmiljøloven som etter vår mening vil bidra til å styrke arbeidstakernes grunnleggende rett til faste direkte ansettelse i et seriøst og velorganisert arbeidsliv. Utredningen gir et solid underlag for viktige diskusjoner og beslutninger framover, godt fundamentert i kunnskap, gode analyser og konkrete forslag til endringer i tråd med utviklingstrekk i arbeidslivet.

For oss er det et også et poeng at en samlet arbeidstakerside står sammen, og at de sammen med utvalgsleder og de tre uavhengige ekspertene utgjør et solid flertall, som foreslår bærekraftige løsninger som kan stå seg over tid.

I tillegg mener Unio at det er behov for tilsvarende endringer i skipsarbeidsloven som de som foreslås i arbeidsmiljøloven. Ansatte i maritim næring er utsatt for betydelige utfordringer i forhold til selskapsrettslige organisasjonsformer som utfordrer arbeidstakers vern og muligheter til medbestemmelse.

2. Den norske modellen

For utvalget har det vært viktig å synliggjøre den norske modellen som fundament i det norske arbeidslivet, med sentrale elementer som organisering, tariffavtaler, utvikling av kollektive institusjoner og samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Utvalget legger også til grunn at den norske arbeidslivsmodellen skal styrkes og videreutvikles. Disse forholdene har vært en grunnleggende forutsetning for utvalgets arbeid og viktig premiss for framstillingene og vurderingene.

Unio deler utvalgets vurdering om at de gode resultatene av den norske modellen ikke kan tas for gitt. Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig organisering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, høy tariffavtaledekning og at faste ansettelser forblir den dominerende tilknytningsformen i arbeidslivet også fremover.

Vi vil understreke at et av kjennetegnene i den norske modellen er samspillet mellom det organiserte arbeidslivet, brede offentlige velferdsordninger og økonomi. Unio mener at store offentlige investeringer i utdanning, helse og forskning er viktige forutsetninger for et velutviklet samfunns- og arbeidsliv. Utvalget påpeker at det høye nivået av tillit i befolkningen er et sentralt forhold som skiller Norge fra mange andre land og at tillit er både et resultat av og en forutsetning for samfunnsorganiseringen. Utvalget går likevel ikke nærmere inn på hvilke faktorer som bidrar til å forme det høye tillitsnivået i befolkningen. I den sammenheng savner vi en mer utdypende omtale av utfordringer for samarbeidsmodellen.

3. Partssamarbeid lokalt på den enkelte arbeidsplass

I utvalgets NOU heter det at den norske arbeidslivsmodellen er basert på sterke organisasjoner i arbeidslivet og et omfattende samarbeid både på de enkelte virksomhetene og på nasjonalt nivå med myndighetene. I NOUen heter det videre at i store deler av arbeidslivet er det et velutviklet, avtalebasert system for ansattes representasjon gjennom tillitsvalgte på den enkelte arbeidsplass. Den norske modellen dekker med andre ord både et makro- og mikronivå.

Unio deler utvalgets vurderinger knyttet til betydningen av trepartssamarbeidet. Samtidig er det grunn til å peke på at det over tid har vært en bred desentralisering av ansvar og myndighet nedover i forvaltningsnivåene, med tilhørende større ansvar for å løse sentrale velferdsoppgaver innenfor rammer satt av staten. Dette innebærer krevende avveininger, prioriteringer og beslutninger, både som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette ansvaret tydeliggjør behovet for et velfungerende partssamarbeid også lokalt.

Velferdsområdene er over tid preget av en stadig økende andel privatisering. Desentralisering av medbestemmelsesordninger ved virksomhetsoverdragelser innebærer gjerne en svekket posisjon

overfor arbeidsgiver, samtidig som vi vet at et innbyrdes jevnt styrkeforhold mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er avgjørende for velfungerende medbestemmelsesordninger.

I følge Fafos rapport “Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling” (Hagen, et al 2020) opplever langt flere ledere enn tillitsvalgte at medbestemmelse fungerer bra. Det kan også virke som at medbestemmelse fungerer dårligere jo lenger bort man kommer fra den sentrale virksomhetsledelsen.

Også tilbakemeldinger fra lokale tillitsvalgte i Unio sine forbund peker i retning av at det flere steder er for lite involvering, tidsrammene til forberedelse er for korte og svak medbestemmelse blant annet når det gjelder kompetansekartlegginger, fordelinger av økonomiske ressurser og arbeidsmiljøspørsmål.

For utvalget var det særskilt relevant å peke på hvordan håndteringen av pandemien har aktualisert og understreket betydningen av den norske modellen. Unio viser til at Koronakommisjonen i NOU 2021:6, peker på at det etablerte samarbeidet mellom myndigheter og organisasjonene i arbeidslivet har vært en styrke under pandemien. Vi deler denne vurderingen og vil understreke at dette samarbeidet har hatt flere viktige funksjoner, blant annet når det gjelder oppslutning og utforming av smitteverntiltak. Utvidelse av permitteringsordninger, forskrifter, avtaler og veiledninger knyttet til arbeidstid og smittevern, informasjon om smittevernveiledere og retningslinjer er eksempler på saker som har vært drøftet som en del av partssamarbeidet nasjonalt og lagt til rette for økt oppslutning og legitimitet om tiltakene.

Samtidig vil vi understreke at koronapandemien tydelig har vist den store forskjellen på partssamarbeidet nasjonalt og lokalt. Tillitsvalgte i Unio sine forbund erfarer at det har vært for lite involvering og medbestemmelse både når det gjelder iverksetting av smitteverntiltak lokalt og lokal fordeling av statlige ekstrabevilgninger som kompensasjon for merkostnader og mindreinntekter knyttet til smitteverntiltak. Hovedbildet er at i den grad smitteverntiltak og kompensasjon for ekstrautgifter har vært tema, har dette ofte vært preget av at arbeidsgiver informerer om beslutninger uten at det har vært reelle drøftinger.

Ettersom utvalget så tydelig gir uttrykk for at den norske modellen er fundamentet i det norske arbeidslivet, mener Unio derfor at utvalget tydeligere burde ha vurdert og drøftet disse svakhetene i praktiseringen av partssamarbeidet og hvilke konsekvenser det har for arbeidslivet generelt og spesielt med hensyn til den viktige funksjonen det lokale partssamarbeidet må ha for å følge opp endringsforslagene utvalget kommer med.

4. Organisasjonsgrad

Den norske arbeidslivsmodellen er basert på sterke organisasjoner i arbeidslivet, så vel arbeidstakersiden og på arbeidsgiversiden. Oppslutningen om organisasjonene og tariffavtalenes utbredelse har bidratt til å gi arbeidslivsmodellen legitimitet i samfunnet.

Utvalget peker på at tendenser til lavere tariffavtaledekning og organisasjonsgrader vil kunne være en betydelig utfordring for legitimitet og oppslutning om den norske modellen. Det er ikke minst en utfordring for organisasjonene å fornye modellens innhold uten å svekke modellens betydning. Næringer med stigende andel av sysselsettingen, ikke minst innenfor privat tjenesteyting, har samtidig størst fare for lavere organisering og tariffavtaledekning.

Unio vil understreke at den synkende organisasjonsgrad blant arbeidstakere er en betydelig utfordring for den norske modellen. Vi viser til at Arbeids- og sosialdepartementet inviterte

hovedorganisasjonene i arbeidslivet til å delta i en arbeidsgruppe om organisasjonsgradene i arbeidslivet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Arbeidsgruppen ferdigstilte en rapport om felles innsats for økt organisasjonsgrad i juni 2021 og kommer med flere anbefalinger som kan legges til grunn for det videre arbeidet med å øke organisasjonsgraden.

5. Frontfagsmodellen

Unio etterlyser en mer balansert framstilling av frontfagsmodellens flere funksjoner i utvalgets utredning. Blant annet leser vi utvalgets framstilling av modellen som litt ensidig å legge vekt på at den skal ivareta konkurranseutsatt næring i privat sektor. Vi vil understreke at ordningen også skal sikre likeverdig lønn og likeverdige muligheter for rekruttering til både offentlig og privat sektor. Vi mener at koronapandemien har tydeliggjort og aktualisert det tette forholdet mellom privat og offentlig sektor. Et eksempel er at når smitteutbrudd stenger barnehager og skoler, så får også næringslivet problemer. Verdiskapingen i det offentlige er like avgjørende for et velfungerende samfunn som den i det private. Bedre utdanning og helsetjenester bidrar til høyere verdiskaping og sysselsetting i hele samfunnet. Unio savner derfor en drøfting rundt den nødvendige balansen mellom offentlig og privat sektor, og at disse er gjensidig avhengig av hverandre.

Unio vil understreke at tariffoppgjørene i offentlig sektor er en del av fagbevegelsens demokratiske oppdrag og funksjon, og er med på å bestemme hvor store forskjeller det blir og på å bygge opp, eller rive ned, folks tillit til institusjoner og styring og bidrar til å sikre grunnlaget for nasjonens inntekter og dermed fundamentet for velferdsstaten. Samtidig som frontfagsmodellen har bidratt til lønnsutjevning i både offentlig og privat sektor, og har vært bra for lavtlønngrupper, er det en utfordring at det er vanskelig å få til lønnsloft til enkeltgrupper. Dette fører blant annet til rekrutteringsutfordringer til sentrale offentlige velferdstjenester. Vi mener derfor at utvalget i større grad kunne drøftet kjente utfordringer med frontfagsmodellen, vurdert tilsiktede og utilsiktede konsekvenser og fremmet forslag til hvordan denne kontinuerlig kan vurderes, utvikles og styrkes for å møte framtidige utfordringer.

6. Innspill til utvalgets forslag om endringer i arbeidsmiljøloven.

6.1 Forslag om arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragsgivere

Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det er behov for endring av arbeidstakerbegrepet blant annet for å hindre omgåelser og feilklassifisering, samt å minimere tvilstilfeller.

Unio er enig med utvalget i at det er et viktig mål at andelen som befinner seg i en gråsoner mellom arbeidstaker- og oppdragstakerstatus er færrest mulig. Det å være arbeidstaker gir flere rettigheter og større trygghet. Mens det å være selvstendig næringsdrivende oppdragstaker innebærer mulighet til større frihet, og høyere fortjeneste, men også høyere risiko. Det er viktig å ivareta muligheten for å kunne være selvstendig og skape sin egen arbeidsplass. Samtidig er det viktig at personer som er reelle arbeidstakere ikke feilklassifiseres som oppdragstakere. Lovverket bør av denne grunn utformes slik at den enkelte arbeidstaker og oppdragstaker tar informerte valg.

Flertallet går inn for en klargjøring av arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven, slik at grensen mot selvstendige oppdragstakere blir tydeligere. Det vil, ifølge flertallet, bidra til at det for grupper i gråsoner blir lettere å avklare klassifiseringsspørsmålet.

Forslaget vil i praksis kunne innebære at flere får arbeidstakerstatus. Flertallet mener at en person som stiller sin arbeidskraft til disposisjon, har personlig arbeidsplikt og er underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll, bør defineres som en arbeidstaker.

Unio er enige med utvalgets flertall i at «oppdragsforhold som etter en helhetsvurdering innebærer preg av underordning, avhengighet og skjevhet i styrkeforholdet, må klassifiseres som arbeidstakerforhold uavhengig av om arbeidet formidles gjennom en digital plattform eller i mer tradisjonelle former».

Feilklassifisering kan være et bevisst valg for å frarøve arbeidstakere rettigheter. Fenomenet arbeid som springer ut av en digital plattform uten at det foreligger en konkret arbeidsgiver er utbredt i store deler av Europa. Men også i Norge har vi sett eksempler på etablering av denne type konstellasjoner. OECD har anbefalt medlemsstatene å sørge for å redusere omfanget av personer i «gråsonen» mellom arbeidstaker og oppdragstaker, ved å gjøre arbeidstakerdefinisjonen så tydelig som mulig for å redusere tvil og usikkerhet for begge, jf. *OECD Employment Outlook 2019 : The Future of Work*. Unio mener forslaget fra flertallet vil bidra til å forebygge useriøse plattformer hvor arbeidstakere blir tvunget inn i oppdragsforhold uten tilsvarende rettigheter og vern som arbeidstakere.

Unio er videre enig i at det er hensiktsmessig å innta i lovens ordlyd noe mer veiledning enn i dag, og at dette vil være et viktig pedagogisk grep for brukerne av loven.

Flertallet foreslår i den forbindelse to endringer av lovens ordlyd. For det første foreslås å endre ordlyden fra «den som utfører arbeid i annens tjeneste», med «utfører arbeid for og underordnet en annen». For det andre foreslås at de tre mest sentrale kriteriene i helhetsvurderingen fremgår av lovteksten.

Hva gjelder flertallets forslag til ny ordlyd er Unio likevel i tvil om foreslåtte endring medfører det pedagogiske grep som flertallet ønsker seg. Forslaget om å endre ordlyden fra «den som utfører arbeid i annens tjeneste», med «utfører arbeid for og underordnet en annen», i kombinasjon med å innta de tre viktigste momentene i vurderingen gir lovteksten et gjentakende preg, og lovteksten kan feilaktig gi inntrykk av at inntatte momenter kun er en presisering av ordlyden i første ledd, fremfor momenter i en helhetsvurdering.

Unio er videre usikker på om det er hensiktsmessig å kun løfte frem tre av flere momenter inn i lovteksten. Det kan medføre at brukere av loven feilaktig konkluderer kun på bakgrunn av de tre inntatte momentene. Det vil i et slik tilfelle fortsatt være behov for å supplere lovteksten med andre rettskilder.

Etter Unios syn vil et bedre grep, etter revidering av momentlisten, være å innta hele momentlisten i lovteksten. Selv om det vil innebære en noe lengre lovtekst, vil et slikt grep etter vårt syn bidra til å nå målet om en mer veiledende og pedagogisk lovtekst.

Dersom forslaget med kun de tre sentrale kriteriene videreføres, mener Unio det i hvert fall bør fremgå direkte av lovteksten at det skal foretas en bred helhetsvurdering hvor det blant annet legges vekt på de nevnte momenter.

Unio støtter videre fullt ut flertallets forslag om å lovfeste en presumsjonsregel, som innebærer at der det er rimelig tvil om klassifiseringen skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. Vi mener det er

viktig at det er realiteten i tilknytningsforholdet som legges til grunn, ikke den formelle kontrakten mellom partene. Konsekvensen av en slik regel er at det i tvilstilfeller må konkluderes med arbeidstakerstatus. Etter vårt syn vil en slik regel bidra til å hindre omgåelse, minimere tvilstilfeller og begrense gråsoner, fordi arbeidsgiver eller den som kjøper arbeidskraft får større insentiv til å avklare avtaleforholdet på en tydelig måte.

Utvalget har kommet til at tvister om arbeidstakerbegrepet fortsatt skal avgjøres i domstolene. Selv om det er svært krevende for enkeltpersoner, særlig for de som ikke er medlem i en arbeidstakerorganisasjon, å gå rettsen vei for å få avklart et slikt spørsmål, er det et spørsmål om så grunnleggende spørsmål skal avgjøres i en nemnd, for eksempel i Tvisteløsningsnemnda. Unio støtter vurderingene til utvalget.

6.2 Forslaget om arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvaret

Flertallet vil ha en klargjøring av arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven. Enhver som har ansatt arbeidstakere regnes som arbeidsgivere. Flertallet foreslår å lovfeste tidligere ulovfestet rett om deling av arbeidsgiveransvaret mellom flere selskaper.

Utvalget har videre vurdert om det er behov for en generell utvidelse av arbeidsgiveransvaret i konsern. Utvalget har imidlertid kommet til at det ikke vil foreslå en slik generell utvidelse.

Utvalgets flertall anmoder likevel om at disse forholdene utredes videre og dette begrunnes med at «dette utvalget ikke fullt ut har tatt stilling til på hvilken måte nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan utfordre maktrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. (...) For *utvalgtes flertall* er det sentralt at slike forhold drøftes i en bredere sammenheng enn hva kunnskapsgrunnlaget som har vært tilgjengelig har tillatt.» Unio støtter at det gjøres videre utredninger på området.

Et relevant eksempel på utfordringer ved virksomhetsorganisering finner vi i maritim sektor hvor det stadig er mer vanlig at virksomheter organiseres i konserner, der beslutninger om den overordnede driften tas i andre selskaper innenfor konsernet enn den som er part i arbeidsavtalene. Konsernets inntjening kan ligge i andre selskaper, og det selskapet der folk er ansatt kan sitte igjen uten andre verdier enn bare arbeidstakerne. Dette kan utfordrer både arbeidstakerens vern, medbestemmelse og forhandlingsretten forøvrig.

I stedet for å foreslå en regel om generelt utvidet arbeidsgiveransvar i konsern har utvalgets flertall foreslått om det er grunn til å vurdere om visse sider ved arbeidsgiveransvaret bør deles mellom flere selskaper i et konsern. Etter flertallets vurdering er det særlig bestemmelsene om plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd og bestemmelsen om fortrinnsrett i § 14-2 som peker seg ut når det gjelder utvidelse av arbeidsgiveransvaret.

6.2.1 Utvidet arbeidsgiveransvar knyttet til stillingsvern

Flertallet foreslår at plikten til å tilby annet passende arbeid etter § 15-7 annet ledd bør utvides til å gjelde generelt i et konsern og andre konsernlignende forhold. Oppsigelsen vil da ikke være saklig begrunnet dersom det finnes annet passende arbeid i konsernet eller gruppen.

Etter dagens bestemmelse vil ikke ledige stillinger i andre deler av et konsern enn den aktuelle virksomheten, måtte tilbys til overtallige i en nedbemanningsprosess. Det innebærer at et og

samme konsern kan nedbemanne stillinger i en del av konsernet og samtidig oppbemanne i andre deler av konsernet.

Unio er positive til en slik utvidelse av arbeidsgiveransvaret, og mener det er et viktig ledd i å sikre reelt stillingsvern for arbeidstakere som arbeider i et konsern eller andre konsernlignende virksomheter. Samtidig må den primære forpliktelsen fortsatt ligge hos den arbeidsgiveren arbeidstakeren faktisk har utført arbeid for, slik som flertallet i utvalget peker på. For Unio er dette en aktuell problemstilling blant annet i private konserner i barnehagesektoren. Hver enkelt barnehage i konsernet er innrettet som et eget aksjeselskap, og dermed en egen virksomhet. Den foreslåtte utvidelsen vil medføre at dersom konsernet for eksempel legger ned eller nedbemanner i en barnehage vil konsernet måtte tilby annet passende arbeid i andre barnehager i samme konsern fremfor nyansettelser. Også innenfor andre av Unio sine områder, som for eksempel helseforetakene, kan en se for seg at en utvidelse av arbeidsgiveransvaret i større grad vil bidra til å sikre et reelt stillingsvern for arbeidstakerne.

Utvidelsen kan for eksempel bidra til å motvirke omorganiseringer som er motivert av et ønske om utskiftning av enkelte arbeidstakere, eller demme opp for redusert stillingsvern for arbeidstakere i større virksomheter som deles opp i mindre, selvstendige enheter.

De utfordringer som mindretallet peker på ved slik utvidelse av arbeidsgiveransvaret, er ikke større enn at de kan løses i tråd med det som foreslås av utvalget. Dette gjelder særlig dersom nye regler åpner for at arbeidsgiver kan gjøre avgrensninger med hensyn til rekkevidden av plikten til å tilby «annet passende arbeid» basert på saklige kriterier og i samråd med arbeidstakers tillitsvalgte.

Flertallet i utvalget foreslår som nevnt å utvide arbeidsgiveransvaret knyttet til plikten til å tilby annet passende arbeid ved oppsigelse på grunn av arbeidsgivers forhold. Det fremgår imidlertid ikke om utvalget har vurdert om det samme bør gjelde ved omplassering/ tilbud om annet passende arbeid ved oppsigelse på grunn av sykdom hos arbeidstaker.

Unio mener de samme hensynene gjør seg gjeldende ved oppsigelse på grunn av sykdom, og at det også ved slike prosesser vil være viktig for å sikre et effektivt stillingsvern for arbeidstaker at arbeidsgiver ser hen til hele konsernet for å finne muligheter for omplassering, ikke bare virksomheten som sådan.

6.2.2. Fortrinnsrett ved overtallighet

Utvalgets flertall foreslår videre å endre bestemmelsen om fortrinnsrett til ny ansettelse for arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold § 14- 2. Fortrinnsretten gjelder ansettelse i “samme virksomhet”. Unio støtter og er enig i at det er naturlig å oppstille samme regel her, det vil si at fortrinnsretten gjelder i hele konsernet eller grupper av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse.

I forhold til private virksomheter som ikke har plikt til å lyse ut ledige stillinger offentlig er det et spørsmål om hvordan den enkelte skal få kjennskap til stillinger i konsernet. Unio mener det er viktig at den enkelte arbeidsgiver utvikler gode løsninger, særlig dersom stillinger ikke lyses ut offentlig, slik at en utvidet fortrinnsrett i private virksomheter ikke blir illusorisk.

Når det gjelder prioritering mellom ulike fortrinnsberettigede og prioritet mellom ulike grunnlag for fortrinnsrett, støtter Unio flertallets konklusjoner.

6.2.3 Lovfesting av læren om delt arbeidsgiveransvar

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag. Læren går ut på at delt arbeidsgiveransvar kan unntaksvis statueres der et annet rettssubjekt har utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Unio støtter lovfesting av læren om delt arbeidsgiveransvar og mener det er et pedagogisk og riktig grep at denne ulovfestede læren blir kodifisert slik at den fremgår direkte av lovteksten. I tillegg vil en kodifisering synliggjøre at det er de reelle ansvarsforholdene som skal legges til grunn.

6.3 Forslaget om midlertidig ansettelse

Det er bred enighet i utvalget om at fast ansettelse skal være hovedregelen i norsk rett, men at det bør være adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler i nærmere definerte situasjoner. Flertallet foreslår at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i 12 måneder fjernes. Flertallet foreslår videre at det innføres en rett til fast ansettelse etter tre år som midlertidig ansatt i en virksomhet, en endring fra dagens regel hvor det er to ulike innslagspunkt henholdsvis tre og fire år for når retten til fast ansettelse inntreffer.

6.3.1 Særlig om begrepet praksisarbeid i § 14-9 andre ledd bokstav c

Etter aml § 14-9-andre ledd bokstav c kan avtale om midlertidig ansettelse inngås for "praksisarbeid". Bestemmelsen kan blant annet brukes for lærlingsordningen. Utover ordlyden er det imidlertid ikke noen nærmere holdepunkter for hvordan dette begrepet skal forstås. I forarbeidene vises til at praksisarbeid normalt skjer i forbindelse med opplæring og kvalifisering innenfor et fagområde, men det avgrenses mot praksisarbeid som ikke inngår som et ledd i fastsatt utdanningsløp, men som for eksempel tar sikte på å oppnå poengkrav for opptak til høyere utdanning. Videre foreligger noe rettspraksis for hvordan begrepet skal forstås. Flertallet i utvalget viser til at forarbeidene og rettspraksis gir uklare holdepunkter for avgrensningen av begrepet praksisarbeid, og mener at begrepet må klargjøres.

Unio er enig i at det fremstår uklart hvilke type midlertidige stillinger som er tenkt omfattet av begrepet "praksisarbeid", og at det er viktig at begrepet klargjøres både med hensyn til nødvendige avgrensninger, men også slik at bestemmelsen brukes etter sitt formål.

6.3.2 Generell adgang til midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd bokstav f

Med virkning fra 1. juli 2015 ble det innført en generell adgang til å ansette midlertidig i 12 måneder i aml § 14-9 andre ledd bokstav f. Dersom arbeidstakeren etter 12 måneder ikke får videre ansettelse inntreffer en karanteneperiode på 12 måneder for arbeidsgiver. Bestemmelsen ble særlig begrunnet med at det kunne fungere som et springbrett for personer i situasjoner hvor arbeidsgiver opplevde at det var en risiko knyttet til ansettelsen. Utvalgets flertall foreslår å oppheve bestemmelsen, og viser til at bestemmelsen bryter med lovens systematikk om at midlertidige ansettelser skal dekke midlertidig arbeidskraftsbehov. Bestemmelsen synes heller ikke å ha fungert etter sin hensikt. Bestemmelsen er lite brukt, og helle ikke gitt ønsket effekt med hensyn til å fungere som springbrett.

Unio er enig i flertallets vurdering og støtter at bestemmelsen oppheves. Avtale om midlertidig ansettelse bør bare kunne inngås dersom det faktisk foreligger et midlertidig behov. Bestemmelsen i § 14-9 (2) bryter med dette prinsippet, fordi den ikke krever at det foreligger et midlertidig behov. Det er på det rene at det i enkelte situasjoner er behov for å ansette midlertidig, men vår oppfatning er at de øvrige bestemmelser om midlertidig ansettelser ivaretar behovet.

6.3.3 Fast ansettelse etter tre eller fire år

Det følger av aml § 14-9 sjuende ledd at arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år for å utføre arbeid av midlertidig karakter, eller i mer enn tre år i vikariat eller på generelt grunnlag, skal anses som fast ansatt. Bestemmelsen oppstiller to ulike innslagspunkter for når retten til fast ansettelse inntreffer. Flertallet i utvalget foreslår å endre bestemmelsen slik at innslagspunktet blir tre år uavhengig av grunnlag for den midlertidige ansettelsen.

Unio er enig i at det er hensiktsmessig å ha samme innslagspunkt for når fast ansettelse inntreffer etter alle grunnlag i bestemmelsen. Unio mener også at det er riktig at dette innslagspunktet bør være tre ikke fire år. Det gir en enklere og mer pedagogisk regel, i tillegg til at regelen vil harmonere med statsansatteloven, hvor regelen allerede er endret til en treårs regel. Tre år bør være tilstrekkelig tid for å avklare et eventuelt fast behov for arbeidskraft, samtidig som det gir bedre forutsigbarhet for arbeidstaker og en god nok fleksibilitet for arbeidsgiver. Som utvalget innledningsvis har påpekt er det fleste midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv relativt kortvarige, og nærmere halvparten oppnår fast ansettelse i løpet av et år. Tre år sammenhengende arbeid for en arbeidsgiver vil være mer enn nok tid for å vurdere om virksomheten har et permanent behov for arbeidskraft.

Mindretallet viser blant annet til at hensynet til forenkling til samme bestemte varighet for alle grunnlag, ikke i seg selv er nok for å stramme inn bestemmelsen da den ikke er vanskelig å forstå. Treårsregelen gjelder allerede for vikariat etter bokstav b og generelt grunnlag etter bokstav f, samt i tilfellene hvor bokstav a, b og f brukes i kombinasjon, noe som utgjør hovedparten av grunnlagene i bestemmelsen. Etter Unio sitt syn er dermed flertallets forslag kun en beskjeden innstramming av bestemmelsen.

6.3.4 Midlertidig ansatte i universiteter og høyskoler

Ved ansettelser i universiteter og høyskoler gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven med de særregler som følger av universitets og høyskoleloven. Flertallet i utvalget peker på at andelen midlertidige i universitets- og høyskolesektoren er høy sammenlignet med resten av arbeidslivet. Sektoren omtales som en versting i bruk av midlertidige ansettelser. Flertallet mener videre at det må gjennomføres en utredning om regler og praksis for midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren.

Unio mener tiden er overmoden for et krafttak for å få ned andelen midlertidige ansatte i universiteter og høyskoler. De siste ti årene har flere initiativ og ulike utredninger ikke gitt de ønskede resultater. Midlertidigheten har gått noe ned, men andelen ansatte på midlertidige kontrakter er fortsatt altfor høyt. Målet må derfor være å få bruken av midlertidige ansettelser i arbeid av midlertidig karakter i uh-sektoren redusert tilsvarende som ellers i arbeidslivet.

At så mange innenfor forskning og høyere utdanning er ansatt på midlertidige kontrakter, betyr at det blir vanskeligere å oppfylle samfunnsoppdraget og tilby forskning og undervisning av høy kvalitet. Midlertidigheten i uh-sektoren er et samfunnsproblem. Samtidig ser vi at det er nødvendig å beholde dagens muligheter for åremål- og utdanningsstillinger.

Vi erfarer videre at midlertidighet påvirker yringsfriheten. Ingen vil gjøre seg upopulær om en ønsker forlengelse eller fast stilling i akademia ved å uttales seg om kontroversielle temaer. Faste stillinger bidrar til at flere ytrer seg. Det er viktig for samfunnsoppdraget at offentligheten får tilgang på viktige og relevante forskningsfunn og informasjon.

Midlertidighet rammer også rekrutteringen til uh-sektoren. Bare halvparten av dagens unge forskere vil anbefale andre unge en forskerkarriere. En hovedårsak til dette er den store jobb-usikkerheten. I Universitet og høyskolerådets (UHR) rapport «En helhetlig stillingsstruktur i akademia» uttrykkes en bekymring for at universiteter og høyskoler ikke klarer å tiltrekke seg eller beholde talentene, og at det er for store barrierer for de som går ut av akademia å komme tilbake igjen. Mange velger seg bort fra uh-sektoren fordi muligheten for å få fast stilling virker usikkert og for risikabelt å kombinere med familieliv.

Gjennomgang av relevante lover og forskrifter, og institusjonenes praksis

Unio støtter utvalget i at det er behov for gjennomgang av relevante lover, forskrifter for ansettelse innenfor området, og ansettelsesprosedyrene til institusjonene.

En utfordring når det gjelder bruken av midlertidige ansettelser er at det eksisterer en «kultur og praksis» for i alt for stor grad å benytte dette, eksempelvis når arbeidet er eksternt finansiert. Et tiltak er å styrke kompetansen på det arbeidsrettslige feltet. Dette vil også kunne virke positivt dersom en strammer opp og tydeliggjør hva som skal være legitimt grunnlag for bruk av midlertidighet.

I Kunnskapsdepartementets høringsutkast til strategi for forskerrekruttering og karriereutvikling leser vi en klar forventning om at institusjonene har god kompetanse og en strategi for å redusere uønsket midlertidighet. I uh-sektoren er det et grunnleggende dilemma når det gjelder tilsetting og personalpolitikk. På den ene siden forventes at institusjonen skal sikre mer forutsigbare rammer for ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, samtidig skal institusjonenes fleksibilitet og handlingsrom opprettholdes. Denne balansegangen krever et omforent og oppdatert felles nasjonalt regelverk som ser rekrutteringsstillingene i større grad enn i dag i sammenheng med de faste forsknings- og undervisningsstillingenes kompetansekrav og meritteringssystemer. I forbindelse med gjennomgangen av lovverk må saksbehandlingskriteriene i forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger tydeliggjøres ytterligere. Muligheten for bruk av hjemlene om midlertidig ansettelse «når arbeidet er av midlertidig karakter» er for vide, og må strammes inn. Gjennomgangen av praksis har gjentatte ganger konkludert med at sektoren preges av en uklar praksis. Tydeliggjøring av lovverket vil bidra til å begrense uklar praksis knyttet til midlertidig tilsetting. Det gjelder både koblingen mellom eksternt finansiering og midlertidig tilsetting. Videre bør felles ansettelsesprosedyrer for uh-institusjonene vurderes.

Finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler

Finansieringsmodellen er antagelig i praksis det mest kraftfulle styringsverktøyet departementet har. Basisbevilgningen er holdt stabil over flere år. Institusjonene kan øke egne inntekter gjennom den resultatbaserte komponenten og eksterne midler. Basisbevilgningen representerer en viss forutsigbarhet, men ikke tilstrekkelig for å redusere andelen midlertidig ansatte. Basisbevilgningen må øke for å sikre forutsigbarhet for uh-institusjonene og kan åpne for flere faste ansettelser.

Eksternt finansierte forskningsprosjekter er en stadig større andel av uh-institusjonenes budsjetter. I tillegg blir flere av institusjonenes oppgaver konkurranseutsatt. Disse elementene sammen gjør institusjonenes finansieringsmodell uforutsigbar, og midlertidigheten i sektoren holdes på et altfor høyt nivå. Når for eksempel undervisningsoppgaver blir konkurranseutsatt vil institusjonene oppleve finansieringen som usikker og midlertidig, og de vil dermed fortsette å ansette på midlertidige kontrakter. Det betyr at det er de ansatte må ta støytten for institusjonenes usikre inntekter. Det må ikke nødvendigvis være slik at hovedregelen er midlertidig tilsetting ved eksternt finansiering. Hovedregelen bør være at det tilsettes fast i slike situasjoner. Om finansieringen bortfaller så må en eventuelt si opp ansatte, dersom det er saklig grunn for oppsigelse - slik er det ellers i arbeidslivet.

Tydeliggjøre postdoktorstillingen

Å tydeliggjøre postdoktorstillingen som en reell kvalifiseringsstilling til førstestilling kan bidra til mindre midlertidighet i sektoren. En innstramning og en mer målrettet bruk av postdoktorstillinger vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for de ansatte tidlig i karriereløpet. Som del av kvalifiseringen må det gis mulighet for å utvide postdoktorstillingen slik at den ansatte kan utvikle egen undervisningskompetanse. Vi ser for oss en postdoktorstilling i tråd med UHRs forslag i rapporten «En helhetlig stillingsstruktur i academia.»

Formalisering av ansettelses- og søknadsprosesser

Unio mener at det bør stilles strengere krav til formalisering av ansettelses- og søknadsprosesser for akademiske stillinger, spesielt med tanke på å sikre gode prosesser. Vi mener videre at det er grunnlag for at det settes ned et nasjonalt utvalg for å vurdere ansettelsesprosesser. Tillitsvalgte og representanter for ansatte må ha en tydeligere rolle i slike prosesser, og i utvalget.

Kultur for forsknings- og personalledelse

Strategisk planlegging av fagmiljøenes kompetanse og kompetansebehov er utfordrende spesielt når forskningsoppgaver og midler er dels uforutsigbare. Det er behov for å styrke institusjonenes kompetanse på strategisk planlegging av karriereløp og planlegging av stillingsutlysninger. Institusjonene må sikre at utlysningskriteriene faktisk ligger til grunn i vurderings- og beslutningsprosessene på en slik måte at andelen midlertidig ansatte reduseres. Institusjonene selv må prioritere å styrke kompetansen om forsknings- og personalledelse.

Partssamarbeid

Fagforeningene i uh-sektoren har over tid vært pådrivere for å få ned midlertidigheten i sektoren. Et styrket partsarbeid både sentralt og lokalt for å redusere midlertidighet vil bidra til en kultur for bedre arbeidsvilkår og faste ansettelser. Videre kan det også bidra til å utvikle den norske arbeidslivsmodellen i uh-sektoren.

6.4 Forslag om innleide og entrepriser.

Innleie er kontrakts- og tilknytningsform som gjør at virksomheter kan dekke midlertidig behov for arbeidskraft, og vil ofte være et alternativ til midlertidig ansettelse. Med virkning fra 2019 ble adgangen til innleide fra bemanningsforetak strammet inn. Entrepriser er på sin side ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter hvor entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere.

Unio mener det er behov for et tydelig skille mellom innleie og entreprise. Et tydeligere lovverk vil lettere kunne være med på å avdekke ulovlig praktisering av entreprise i enkelte bransjer, for eksempel er det tilfeller der innleie av arbeidskraft behandles som entreprise.

Flertallet i utvalget foreslår at en definisjon av innleie inntas i ny aml § 14-11a. Forslaget til definisjon inneholder de tre mest sentrale kriteriene for å avgjøre om en kontrakt kan klassifiseres som innleide eller entreprise. Unio støtter å innta en definisjon om innleide i arbeidsmiljøloven, men viser til drøfting under arbeidstakerbegrepet i punkt 3.1 og om det å kun innta tre av flere momenter i en helhetsvurdering i lovteksten.

Utvalget foreslår ingen endringer i vilkårene for innleide nå. Flertallet i utvalget mener de nye reglene må få tid til å virke. Mindretallet tar til orde for en videre utredning av adgangen til innleie av arbeidskraft. Som følge av erfaringene med omgåelser på dette feltet og Arbeidstilsynets uttalelser om utfordringer med tilsyn, foreslår mindretallet en videre utredning for så vidt gjelder adgangen til innleie av arbeidskraft. Unio støtter mindretallets forslag om en videre utredning.

6.5 Forslag om arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid.

Unio er fornøyd med at myndighetene og partene i arbeidslivet er enige om at arbeidsmiljøet handler om arbeidet, dvs. hvordan en organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet, og at arbeidsmiljøarbeidet må rettes mot de utfordringene den enkelte arbeidsplass har. I dette arbeidet er partssamarbeidet og medbestemmelse på den enkelte arbeidsplass viktig, og vi har allerede god erfaring med utvidet partssamarbeid (leder, tillitsvalgt og verneombud) gjennom blant annet bransjeprogrammene i IA-avtalen.

Unio er enig med flertallet i at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-2 bør utformet slik at den både omfatter den fysiske arbeidsplassen og situasjoner hvor arbeidet utføres digitalt, dvs. uavhengig av hvor arbeidet finner sted.

Unio støtter flertallet i at det skal velges verneombud ved alle virksomheter. Det er viktig å fjerne dagens terskel slik at alle arbeidstakere har et verneombud som ivaretar deres interesser i arbeidsmiljøspørsmål. Unio har medlemmer som jobber på mindre arbeidsplasser, det er viktig å sikre at de også er omfattet av en verneombudsordning. Gjennom IA-avtalens bransjeprogram har vi også sett verdien av det driftsnære samarbeidet på den enkelte arbeidsplass – det utvidede partssamarbeidet. I dette arbeidet er det helt avgjørende at alle arbeidsplassene har et verneombud uansett størrelse.

Unio støtter også at verneombudets ansvarsområde utvides til å omfatte innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.

Unio foreslår at det bedre sikres at verneombudene får nødvendig kompetanse og tid til å utøve vervet. Av erfaringer etter Unios verneombudskonferanser ser vi at enkelte verneombud nektes å delta, andre får permisjon uten lønn. Det er også verneombud som sier de ikke kan delta fordi det ikke blir satt inn vikar for dem når de er borte.

Unio støtter flertallets forslag om å senke terskelen for å opprette arbeidsmiljøutvalg til virksomheter med minst 30 arbeidstakere. Det samme gjelder for forslaget om at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomheter ned til 10 arbeidstakere dersom en av partene ber om det, og at arbeidstilsynet kan bestemme at virksomheter med færre enn 30 arbeidstakere skal ha arbeidsmiljøutvalg.

Unio er enige med flertallet i at det er behov for en bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 8, som særlig regulerer informasjon og drøfting i virksomheter som er tilknyttet et konsern som jevnlig har mer enn 50 arbeidstakere. Det samme gjelder planer om endringer som kan få betydning for de ansatte skal så tidlig som mulig informeres om og drøftes med ansattes representanter.

Unio mener det må settes sette fokus på det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet i arbeidsmiljøloven og forskrifter, og at en skiller mellom organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø. Dette bør foreslås inn i arbeidsmiljøloven i alle sammenhenger.

6.6 Forslag om omgåelse og etterlevelse.

Det er vanskelig å måle i hvilken grad det foregår omgåelser av regelverket om stillingsvern og bruk av alternative tilknytningsformer. Arbeidsmiljøloven inneholder i dag ingen eksplisitt omgåelsesnorm eller gjennomskjæringsregel, men det følger av forarbeidene og rettspraksis at disposisjoner i strid med arbeidsmiljølovens formål kan være ulovlige, til tross for at de ikke er i direkte strid med lovens ordlyd.

Flertallet vil lovfeste en omgåelsesnorm som innebærer at avtaler eller disposisjoner som innebærer en omgåelse av loven, kan settes til side av domstolene som ugyldige. Unio støtter flertallets vurdering og forslag til lovfesting av en generell omgåelsesnorm for arbeidsmiljøloven. Etter vårt syn vil det være et viktig grep for å i større grad fange opp gråsonetilfeller, og andre forsøk på å omgå arbeidsmiljølovsregler. En lovfesting vil også, etter vårt syn, i større grad synliggjøre at disposisjoner og innrettelser som reelt sett innebærer en svekkelse av rettigheter eller plikter etter loven, vil kunne slås ned på av domstolene. Slik sett kan en lovfesting virke disiplinerende. Unio mener videre at det er viktig at en eventuell omgåelsesnorm gjelder generelt for hele arbeidsmiljøloven, og ikke begrenses til stillingsvernsreglene og/eller andre regler i loven.

7. Selvstendig næringsdrivende

Unio støtter også utvalgs vurdering om viktigheten av å legge til rette for gode rammebetingelser for selvstendige oppdragstakere og å gi dem muligheter for å skape nye arbeidsplasser for seg selv og andre. Vi mener regjeringen nå bør følge opp forslaget fra utvalgets flertall om å få utredet nærmere det sosiale sikkerhetsnettet for frilansere og selvstendige oppdragstakere.

I tillegg vil selvstendige oppdragstakere i noen sammenhenger ha behov for å kunne forhandle kollektivt når det gjelder forhold på arbeidslivsområdet, for eksempel fremforhandling av et standardisert vederlag. For disse er det viktig at det legges til rette for kollektiv forhandlingsrett. Vi støtter her flertallets anmodning om at myndighetene foretar en vurdering og fremmer eventuelle forslag på dette området når de nødvendige avklaringer fra EU foreligger.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat