



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

27.10.2021

## Høringssvar - Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv (NOU 2021:9)

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til høringsbrev datert 24.06.2021 (deres ref: 21/2391) og avgir felles høringssvar.

### Sammendrag

Pensjonistforbundet og SAKO vil berømme utvalget for en omfattende og god gjennomgang av utfordringer i arbeidslivet. Nye tilknytningsformer, ny teknologi og nye organisasjonsformer gjør det nødvendig å stramme inn og presisere både begreper og rettigheter i arbeidsmiljøloven. Vi har valgt å uttale oss om de foreslåtte endringene i loven som gjelder arbeidstakerbegrepet, arbeidsgiverbegrepet, midlertidige ansettelse og innleid arbeidskraft. I disse sakene støtter vi flertallet i utvalget, dvs. forslag som styrker og presiserer arbeidstakerrettighetene.

### Den norske modellen er verdt å bevare og videreutvikle

Den norske modellen handler om hvordan økonomisk politikk, inntektspolitikk, lønnsdannelse, arbeidslivspolitik og offentlig velferd spiller sammen. Dette samspillet bidrar på ulike måter til sterke arbeidstakerrettigheter, høy sysselsetting, god økonomisk utvikling og høy levestandard. Høy organisasjonsgrad og allmenngjøring av inngåtte avtaler sikrer at de fleste arbeidstakere har trygge og gode jobber med avtalefestede rettigheter. Og trepartssamarbeidet bidrar til en felles forståelse og tilnærming til de sentrale utfordringene i arbeidslivet.

Ovennevnte framstilling av den norske modellen er nødvendigvis noe forenklet og litt skjønmalende. Det rokker likevel ikke ved at Norge er tjent med å bevare den norske modellen, fordi den i sum veier de langsiktige fellesinteressene over partenes (tidvis) kortsiktige og avgrensede egeninteresser. Den er særlig god på å finne en balanse mellom samfunnets overordnede behov, arbeidsgivernes ønske om fleksibilitet og høy fortjeneste, og arbeidstakernes behov for økonomiske og sosiale rettigheter. Gjennom



partssamarbeid sikrer man at inngåtte avtaler har høy legitimitet, både hos partene og ellers i samfunnet.

Den norske modellen innebærer en erkjennelse av at arbeidskraften er Norges viktigste ressurs og må forvaltes med omhu. Rammeverket for arbeidslivet må derfor legge til rette for en høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler. Og man må ha et system for lønnsdannelse og ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter. Samlet fremmer dette omstilling og verdiskapning gjennom samarbeid, samtidig som arbeidstakerrettigheter og overordnede samfunnshensyn ivaretas.

Modellen er unik fordi partene har en felles forståelse av at deres interesser i sum blir best ivaretatt om øvrige parters interesser også blir tatt hensyn til. Det er kanskje kun i Norge og Norden at arbeidsgivere vurderer høy organisasjonsgrad som et konkurransefortrinn, samt ser verdien av en velferdsstat som både utdanner kompetente arbeidstakere og tilbyr et sosialt sikkerhetsnett for både arbeidstakere og risikovillige gründere. Dette utelukker nødvendigvis ikke konflikter, uenigheter eller at partene fremmer krav som veier egeninteresser høyere enn fellesinteressene. Det sentrale er at man har lover, avtaler og et system for å finne løsninger som partene respekterer.

Vi er derfor svært tilfredse med at utvalget legger den norske modellen til grunn. De definerte målene i utvalgets mandat er langt på vei en beskrivelse av sentrale elementer i den norske modellen:

«Utvalget legger til grunn at vurderinger og anbefalinger utvalget legger frem skal bidra til å styrke og utvikle modellen. Rammeverket for arbeidslivet må legge til rette for gode vilkår for verdiskapning i virksomhetene, fortsatt høy bruk av faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler. Dette er en overordnet målsetting for utvalget.»

### **Den norske modellen trues**

Dessverre har det i den senere tid dukket opp stadig flere eksempler på at det useriøse arbeidslivet har fått fotfeste i Norge. Virksomheter baserer seg på lavlønnskonkurranse og løs tilknytning av arbeidskraft. De konkurrerer utelukkende på pris og ikke kvalitet, og blir tidvis belønnet for dette av offentlige virksomheters anbudskrav, samt private virksomheter og personer som ønsker å betale minst mulig. Samtidig har den omfattende arbeidsinnvandringen fra EU-land medført økt tilgang på arbeidstakere til lavinntektsjobber. Disse har måtte finne seg i svakere arbeidstakerrettigheter og bidratt til et lavere lønnsnivå og lavere organisasjonsgrad i mange yrker. Arbeidsmarkedet har blitt mindre oversiktlig og fått flere aktører som driver i strid med lover, regler og inngåtte avtaler.



Det har utviklet seg en del av arbeidsmarkedet som omfatter personer som verken er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende (i klassisk forstand), men som likevel lever av å tilby sin arbeidskraft. Store virksomheter sparer penger ved å unngå arbeidsgiveransvar og leie inn arbeidskraft etter behov. Dette til tross for at behovene er konstante og arbeidsforholdet på alle andre måter likner en relasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ett eksempel er den såkalte *Aleris-saken*:

I 2019 gikk 24 omsorgsarbeidere til rettsak mot Stendi (den gang Aleris) for å bli definert som arbeidstakere, med tilhørende rettigheter, Selskapet krevde at omsorgsarbeidernes tilknytning skulle være i form av at de var konsulenter. De gikk dermed glipp av rett til regulert arbeidstid, overtidsbetaling, sykkelønn, tjenestepensjon og vern mot oppsigelse og annen urimelig behandling fra arbeidsgiver. Samtidig sparte Stendi utgifter til arbeidsgiveravgift, overtid, sykkelønn og pensjon. Omsorgsarbeiderne som gikk til sak, opplevde i praksis å få sparken, fordi Stendi nektet å leie dem inn igjen. Under rettssaken kom det fram at det hadde vært vanlig med arbeidsuker på 70-120 timer og vakter på 14 timer. I flere tilfeller hadde omsorgsarbeiderne vært flere døgn i strekk på jobb, uten mulighet for hvile slik loven krever.

Saken ble behandlet i tingretten i 2019 og i lagmannsretten 2021. I tingretten fikk halvparten (13 av 24 personer) helt eller delvis medhold, men i lagmannsretten fikk samtlige som anket (22 personer) tingrettsdommen medhold på alle punkter. De 22 omsorgsarbeiderne mottok betydelige etterbetalinger, og avslutningen av deres kontrakter ble satt til side som ugyldig. Borgarting lagmannsrett utmålte også erstatning og oppreisningserstatning. Stendi ble dømt til å betale omsorgsarbeiderne 24,1 millioner kroner, pluss betydelige forsinkelsesrenter. Selskapet ble også tilkjent sakens omkostninger, på 17,5 millioner kroner.

Stendi utførte omsorgstjenester for det offentlige. Den aktuelle saken gjaldt en institusjon for rusmisbrukere. Under rettssaken ble det trukket fram at arbeidsbelastningen for omsorgsarbeiderne kan ha vært så stor at det rammet de sårbare brukergruppene. Vi finner det svært tankevekkende at fellesskapets penger ble brukt til å betale en aktør som tilbød så dårlige arbeidsvilkår at det gikk utover sårbare beboere på institusjon. Det er ikke en velferdsstat verdig, og det demonstrerer til fulle hvor vanskelig det er å ivareta arbeidstakerrettigheter og omsorgsmottakeres rettigheter når tjenester settes ut på anbud.

Aleris-saken er dessverre ikke enestående. En rekke selskaper er innrettet slik at de slipper arbeidsgiveransvar, f.eks. Wolt, Foodora, Über og Bolt. De baserer seg på å leie inn arbeidskraft (kun) når det passer dem, og slipper alle plikter og utgifter arbeidsgivere har. De krever at arbeidstakerne oppretter enkeltmannsforetak eller er selvstendig næringsdrivende. Dermed mister de alle rettigheter som tradisjonelle arbeidstakere har, f.eks. regulert arbeidstid, overtidsbetaling, sykkelønn, tjenestepensjon og vern mot oppsigelse.



Det er en fare for at en økende andel blir stående utenfor det organiserte, tariffregulerte arbeidslivet. Det er verken bra for den enkelte eller samfunnet. Men det er ikke en uunngåelig utvikling. Utfordringen kan møtes med politiske og rettslige virkemidler. Verken høy endringstakt i arbeidslivet, nye kompetansekrav, ny teknologi eller nye forretningsmodeller, er i seg selv grunner til å forlate den norske modellen. Tvert imot er det jo nettopp modellens styrke at trepartssamarbeidet over flere år har klart å møte liknende utfordringer og tilpasset seg dem.

Den store utfordringen nå er å styrke arbeidstakerrettighetene. Det må skje både gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, og gjennom skjerping av lovverket og tilsynsfunksjoner.

### **Vi er enige med flertallet i utvalget**

Utvalget foreslår noen endringer i arbeidsmiljøloven (AML) for å imøtekomme ovennevnte utfordringer. I forslagene deler utvalget seg i et flertall og et mindretall. Grovt sett fremstår førstnevnte som mer opptatt av arbeidstakernes rettigheter, og sistnevnte som mer opptatt av virksomhetenes muligheter til å tilpasse seg de nye mulighetene ny teknologi og nye forretningsmodeller gir. Dette kommer til uttrykk i hvordan utvalget deler seg i synet på f.eks.:

- Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven og forholdet mellom det å være arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker
- Arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven og arbeidsgiverfunksjoner
- Midlertidige ansettelser og rett til ansettelse
- Innleid arbeidskrafts rettigheter

Pensjonistforbundet og SAKO støtter konsekvent utvalgets flertall, dvs. medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund. Det er behov for å se nærmere på hva som er og bør være sentrale kjennetegn på arbeidsforhold, særlig på om og i hvilken grad relasjonen mellom den som kjøper og den som tilbyr arbeidskraft er (tilnærmet) symmetrisk. Den senere tid har gitt for mange eksempler på arbeidsforhold med stor grad av avhengighet og underordning for arbeidstakeren, uten tilstrekkelig rettsvern eller sosiale rettigheter. AML må tilpasses denne virkeligheten.

Vi er derfor uenige med utvalgets mindretall, dvs. medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, som i utredningen svært ofte gir uttrykk for at nåværende lovverk er tilstrekkelig, og/eller at flertallets forslag til endringer er unødvendige eller uheldige. Det er urovekkende at KS, Spekter, Virke og NHO i sine umiddelbare kommentarer da utredningen kom i juni 2021, ga uttrykk for liknende synspunkter.



## Våre kommentarer til utvalgte forslag

Utredningen er svært omfattende, med en rekke forslag. Flere av disse forutsetter at flere paragrafer og/eller ledd endres eller fjernes samtidig, slik at AML ikke fremstår som inkonsekvent, uklar eller motstridende. Av hensyn til fremstillingen i dette dokumentet, redegjør vi kun for de konkrete forslag til endringer vi støtter. Samtidig forutsetter vi at det foretas nødvendige tilpasninger ellers i AML som følge av disse endringene.

### Arbeidstakerbegrepet

Det er behov for å gjennomgå AMLs arbeidstakerbegrep. Det er en fordel for begge parter å unngå tvil og usikkerhet om det foreligger et ansettelsesforhold, eller et selvstendig oppdragsforhold. Man må unngå en svekkelse av arbeidstakervernet og omgåelse av arbeidsgiveransvaret ved at arbeidstakere blir feilklassifisert som selvstendige oppdragstakere, enten dette skyldes uklarheter, misforståelser eller bevisste omgåelser. Vi er enige i at det bør være en såkalt omvendt bevisbyrde; det er arbeidsgiveren må kunne bevise (sannsynliggjøre) at det foreligger et oppdragsforhold. Vi støtter derfor utvalgets flertalls forslag til ny definisjon av arbeidstakerbegrepet i AML § 1-8 første ledd:

*Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid for og underordnet en annen. Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på om vedkommende stiller sin arbeidskraft til disposisjon, om det foreligger personlig arbeidsplikt, og om vedkommende er underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll. Der det er rimelig tvil om klassifiseringen skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold.*

### Arbeidsgiverbegrepet og rett til ansettelse

Å være arbeidsgiver medfører en rekke kostnader og forpliktelser overfor arbeidstakerne. Derfor er det dessverre stadig flere eksempler på virksomheter som forsøker å unngå dette ansvaret ved å foreta organisatoriske endringer. Vi vil trekke fram ett eksempel som kom etter at utvalget hadde levert sin innstilling i juni 2021:

SAS har i løpet av pandemien opprettet to underselskaper, SAS Connect og SAS Link. Flyselskapet omgår dermed gjenansettelsesplikten for over 500 oppsagte piloter. Piloter som var ansatt i SAS da pandemien inntraff, må nå søke på nye stillinger i de to underselskapene, samt betale ev. videreutdanning som kreves selv.

Utvalget viser til en rekke liknende eksempler på konsern som organiserer seg vekk fra sine forpliktelser. Utvalgets flertall foreslår derfor en presisering av arbeidsgiverbegrepet, at virksomheter kan bli pålagt delt arbeidsgiveransvar, samt at ansatte skal beholde rettigheter og få fortrinnsrett ved slike omorganiseringer. Vi



støtter dette helhjertet, slik det fremgår av forslagene til henholdsvis AML §§ 1-8 andre ledd, 14-2 første ledd og 15-7 andre ledd:

§ 1-8 andre ledd:

*Med arbeidsgiver menes i denne lov enhver som har ansatt arbeidstaker, jf. første ledd. Det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten. Et annet rettssubjekt enn den som er arbeidsgiver etter første punktum kan pålegges delt arbeidsgiveransvar dersom det i vesentlig grad har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.*

§ 14-2 første ledd:

*Tilhører arbeidsgiver et konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, har arbeidstaker i tillegg fortrinnsrett til ny ansettelse i hele konsernet eller gruppen, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Fortrinnsrett etter andre punktum bortfaller hvis arbeidstaker ikke aksepterer tilbud om annet passende arbeid etter § 15-7 andre ledd tredje punktum.*

§ 15-7 andre ledd:

*Tilhører arbeidsgiver et konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, er ikke oppsigelsen saklig begrunnet dersom det er annet passende arbeid å tilby arbeidstaker innenfor konsernet eller gruppen.*

#### Varighet av midlertidige stillinger og rett til ansettelse

Andelen midlertidige stillinger i Norge ligger på om lag 8 prosent. Midlertidige stillinger er en fordel for arbeidsgivere som er usikre på framtidig oppdragsmengde og inntekter. I sjeldne tilfeller kan det også være en fordel for arbeidstakere som ellers ikke ville kommet inn på arbeidsmarkedet, eller har andre årsaker til selv å ønske seg en midlertidig tilknytning. Men i hovedsak innebærer midlertidighet en ulempe for arbeidstakere, bl.a. blir det vanskelig å planlegge fremtiden og få boliglån.

Det er prisverdig at hele utvalget er enige i at det (fortsatt) er fornuftig med en regel som begrenser varigheten av midlertidige ansettelser og gir arbeidstakeren rettigheter etter en gitt tid. Utvalget deler seg imidlertid (litt) i forhold til når slike rettigheter skal inntreffe. Flertallet mener rett til ansettelse bør komme etter 3 år både i staten og i det private næringsliv, mens mindretallet ønsker seg en løsning med både 3 og 4 år.



Vi er enige med flertallet. Etter tre års sammenhengende tjeneste, er det tilstrekkelig dokumentert at arbeidsgiver har et stabilt behov for arbeidskraft. Arbeidstaker bør derfor omfattes av lovens krav til saklig grunn for oppsigelse, dvs. at om ingen saklig grunn til oppsigelse foreligger, må vedkommende ansettes i fast stilling. En øvre grense for midlertidig ansettelse på tre år, vil bidra til å tydeliggjøre lovens intensjon om at midlertidig ansettelse i hovedsak skal benyttes ved midlertidige behov, samt underbygge prinsippet om at fast ansettelse er lovens hovedregel.

Pensjonistforbundet støtter derfor flertallets forslag til AML § 14-9 sjuende ledd:

*Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a eller b, eller disse i kombinasjon, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.*

### Ansvar for innleid arbeidskraft

Bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt over tid, særlig innen byggenæringen. Samlet utgjør innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk, inkludert arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Bruken har endret karakter ved at en større andel av lønnstakerne i bemanningsbransjen er utenlandske arbeidstakere. Mange er verken organisert eller kjent med sine arbeidstakerrettigheter. Virksomheter som leier inn arbeidskraft følger som regel AMLs krav for egne ansatte, men ser det ofte som bemanningsforetakets ansvar å sikre de innleides tilsvarende rettigheter.

Flere eksempler, særlig fra byggenæringen, viser at bemanningsforetakene ikke er seg sitt ansvar bevisst. En [rapport](#) om bygg- og anleggsnæringen fra Arbeidstilsynet og Statens Arbeidsmiljøinstitutt, viste at utenlandske byggearbeidere både var mer utsatt for ulykker og hadde større risiko for å dø. Utenlandske arbeidstakere hadde farligere jobber enn de norske, kortere tid hos arbeidsgiver og oppdragsgiver (les: innleid), mindre stabil arbeidstilknytning og ingen som ivaretok deres rettigheter.

Det er behov for å sikre innleid arbeidskraft bedre rettigheter. En måte å gjøre dette på, er at deres arbeid omfattes av verneombudets ansvar der de til enhver tid jobber. Et samlet utvalg foreslår derfor å endre AML § 6-2:

*Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivare tatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov. Første og andre punktum gjelder tilsvarende for innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.*



Vi støtter dette forslaget, men vi er enda mer begeistret for flertallets forslag, fordi det i tillegg innebærer en ytterligere presisering av arbeidsgivers ansvar overfor innleid arbeidskraft gjennom en endring av AML § 2-2 første ledd:

*Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige oppdragstakere, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver, uavhengig av hvor arbeidet finner sted:*

- a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,*
- b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,*
- c) sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i kapittel 10.*

## Konklusjon

Faste ansettelser i organisert former er heldigvis fortsatt det vanligste i norsk arbeidsliv. Det foreligger likevel noen negative utviklingstrekk som medfører behov for å stramme inn og presisere arbeidsmiljøloven. Det er særlig viktig for personer med marginal eller sporadisk tilknytning til arbeidslivet, eller personer som veksler mellom eller kombinerer ulike tilknytningsformer. Pensjonistforbundet mener utvalget imøtekommer disse utfordringene på en konstruktiv og god måte. Det gjelder særlig forslagene om å styrke arbeidstakerrettighetene. Vi vil berømme utvalgets flertall for dette. Utfordringene i norsk arbeidsliv må løses gjennom å ta vare på og utvikle den norske modellen.

Vennlig hilsen

Harald Olimb Norman  
Generalsekretær

Eyvind Frilseth  
Seniorrådgiver