



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven m.m.
(inn- og utleie fra bemanningsforetak)



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven m.m.
(inn- og utleie fra bemanningsforetak)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	8	Grensen mellom innleie og entrepriser	40
2	Høringen	7	8.1	Gjeldende rett	40
3	Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse	11	8.2	Departementets høringsforslag ...	40
3.1	Innleie og andre tilknytningsformer i arbeidslivet	11	8.3	Høringsinstansenes syn	41
3.2	Innleie til bygg og anlegg	12	8.4	Departementets vurdering	43
3.3	Innleie til industri og petroleumsrelatert virksomhet	13	8.5	Nærmere om departementets forslag	45
3.4	Innleie til helse/omsorg	13	9	Etablering av godkjenningssordning for bemanningsforetak	49
3.5	Andre næringer	14	9.1	Gjeldende rett	49
3.6	Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø, organisering og sysselsetting	14	9.2	Departementets høringsforslag ...	49
3.7	Etterlevelse og håndheving av regelverket	16	9.3	Høringsinstansenes syn	50
4	Reguleringer i andre land	18	9.4	Departementets vurdering og forslag	51
4.1	Sverige	18	9.4.1	Godkjenningssordning for bemanningsforetak	51
4.2	Danmark	19	9.4.2	Tilsyn og reaksjonsmidler	51
4.3	Tyskland	19	10	Opplysning om innleien gjelder vikariat	53
5	Departementets overordnede vurderinger	20	11	Særlig om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)	54
6	Innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak	22	11.1	Innleie ved arbeid av midlertidig karakter	54
6.1	Gjeldende rett	22	11.2	Forbud mot innleie til byggenæringen	54
6.2	Departementets høringsforslag	22	11.3	Grensen mellom innleie og entrepriser	54
6.3	Høringsinstansenes syn	23	11.4	Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier	55
6.4	Departementets vurdering og forslag	26	12	Ikrafttredelse og overgangsregler	56
6.4.1	Innledning	26	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
6.4.2	Innleie til byggenæringen	26	14	EØS-rettslig vurdering	61
6.4.3	Tilsynshjemmel	30	14.1	Innledning og generell vurdering	61
6.4.4	Generell innstramming i innleiereglene	30	14.2	Forskrift om forbud mot innleie i byggenæringen.....	62
7	Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier	36	14.3	Arbeidsmiljøloven § 14-12	63
7.1	Gjeldende rett	36			
7.2	Departementets høringsforslag	36			
7.3	Høringsinstansenes syn	36			
7.4	Departementets vurdering og forslag	37			

14.4	Grensen mellom innleie og entreprise	64	15.3	Merknader til endringer i statsansatteloven	68
14.5	Krav til bemanningsforetak	65			
15	Merknader til de enkelte bestemmelsene	66		Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)	69
15.1	Merknader til endringer i arbeidsmiljøloven	66			
15.2	Merknader til endringer i arbeidsmarkedsloven	67		Vedlegg	
			1	Kildehenvisninger	71



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 17. juni 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne lovproposisjonen endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak. Forslagene omfatter endringer i arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og arbeidsmarkedsloven.

Forslagene innebærer innstramminger i regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak, og følger opp regjeringens punkt i Hurdalsplattformen om at bemanningsbransjens omfang og rolle må begrenses. Forslagene er begrunnet i regjeringens mål om å sikre hele og faste stillinger som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Faste ansettelser gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt. Høy grad av faste ansettelser kan også bidra til mer produktive, omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse.

Et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet. Regjeringen

ønsker derfor et arbeidsliv der hele og faste stillinger skal være den klare hovedregelen. Forslagene utgjør også en viktig del av regjeringens mål om å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår i alle deler av arbeidslivet, motvirke økende ulikhet, styrke arbeidstakernes rettigheter, samt å fremme et organisert arbeidsliv og et forsterket trepartssamarbeid.

Forslagene i denne lovproposisjonen omfatter en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, ved at adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter» oppheves.

Det foreslås også styrking av innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid, ved at nåværende regel utvides til å gjelde ved all innleie fra bemanningsforetak, også innleie som skjer etter avtale med tillitsvalgte. Retten til fast ansettelse vil inntre når arbeidstaker har vært sammenhengende innleid i mer enn tre år, uavhengig av innleiegrunnlag.

Departementet foreslår videre at det inntas en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven der det fremgår hvilke momenter som taler for at en oppdrags-

avtale mellom to virksomheter innebærer innleie av arbeidstakere. Bakgrunnen for forslaget er at det er behov for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepriser.

I høringsnotat 19. januar 2022 anbefalte departementet å fastsette forskrift om et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak for byggenæringen. Som det fremgår i kapittel 6 vil departementet fastsette slik forskrift. Som et ledd i dette foreslår departementet at det presiseres i loven at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med overholdelsen av reglene i en slik forskrift.

I tilknytning til den generelle innstramningen i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, fore-

slår departementet også en forskriftshjemmel som åpner for en avgrenset unntaksadgang innenfor enkelte områder.

Departementet foreslår også å etablere en godkjenningssystem for bemanningsforetak, som vil reguleres nærmere i forskrift. I denne forbindelse foreslår departementet å tydeliggjøre departementets hjemmelsgrunnlag for å fastsette godkjenningssystemet. Det foreslås også at Arbeidstilsynet får myndighet til å føre tilsyn med overholdelsen av reglene, herunder å benytte overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

2 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 19. januar 2022 forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie på høring med frist 19. april 2022.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arbeidsretten

Datatilsynet

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Direktoratet for arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet)

Diskrimineringsnemnda

Domstoladministrasjonen

Finanstilsynet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Luftfartstilsynet

Petroleumstilsynet

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Riksmekleren

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)

Statens helsetilsyn

Statens seniorråd

Statistisk sentralbyrå

Statsforvalterne

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Sjøfartsdirektoratet

Skatteetaten

Sysselemesteren på Svalbard

Trygderetten

Tvisteløsningsnemnda

Utdanningsdirektoratet

Sametinget

Oslo kommune

Helse Midt-Norge RHF

Helse Nord RHF

Helse Sør-Øst RHF

Helse Vest RHF

Innovasjon Norge

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Handelshøgskolen BI Oslo

Høgskolen i Innlandet

Høgskolen i Molde – Vitenskapelig høgskole i logistikk

Høgskulen på Vestlandet

Høgskulen i Volda

Høgskolen i Østfold

Høyskolen Kristiania

Institutt for offentlig rett (UiO)

Institutt for privatrett (UiO)

Kunsthøgskolen i Oslo

Nord Universitet

Norges Handelshøgskole

Norges Idrettshøgskole

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Norges Musikkhøgskole

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

OsloMet – storbyuniversitetet

Samisk høgskole

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Sørøst-Norge

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Universitets- og høgskolerådet

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) – Oslo Met

Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet

Forskningsstiftelsen Fafo

Frischsenteret

Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Nordlandsforskning

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Samfunns- og næringslivsforskning

SINTEF AS

Stiftelsen Rogalandsforskning

AFF

Akademikerne

ALT c/o Industri Energi

AOF Norge

Apotekforeningen

Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening

Arbeidsgiverforeningen Spekter (Spekter)

Arbeidsmiljøsenderet

Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)	Norsk Landbrukssamvirke
Arbeidssøkerforbundet (AFO)	Norsk Lektorlag
Befalets Fellesorganisasjon	Norsk Regnesentral
Coop Norge SA Hovedkontor	Norsk Sjøoffisersforbund
De samarbeidende organisasjoner	Norsk Skuespillerforbund
Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen)	Norsk sosiologforening
Den norske jordmorforening	Norskog
Den norske revisorforening	Norsk yrkeshygienisk forening
Elevorganisasjonen i Norge	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Finans Norge	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Oslo Economics
Forsvarsbygg	Pensjonistforbundet
Hovedorganisasjonen Virke (Virke)	Private Barnehagers Landsforbund
HR Norge	Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
IKT-Norge	Rådgivende Ingeniørers Forening
Junit	SAMFO Arbeidsgiverorganisasjon for samvirkeforetak
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Samfunnsbedriftene
Jussbuss	Simploer
Jussformidlingen i Bergen	SMB Norge
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA)	Sparebankforeningen i Norge
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Transportbrukernes Fellesorganisasjon
Kompetanse Norge	Transportøkonomisk institutt
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Uføres Landsorganisasjon
Lederne	Ungt Entreprenørskap
Luftfartens funksjonærforening	Unio
Maskinentreprenørenes Forbund	Velferdsalliansen
Mental Helse	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Norges Bondelag	
Norges Farmaceutiske Forening	Høringen ble også lagt ut på regjeringens nettsi- der, hvor det ble gjort oppmerksom på at høringer er åpne, og at alle kan sende innspill.
Norges Fleridrettsforbund	Departementet mottok høringsuttalelser med realitetsmerknader fra følgende instanser:
Norges Handikapforbund	
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)	Forsvarsdepartementet (Forsvarsbygg)
Norges Juristforbund	Samferdselsdepartementet (Luftfartstilsynet)
Norges Kommunerevisorforbund	
Norges Kvinne- og familieforbund	Arbeidstilsynet
Norges Lastebileier-Forbund	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Norges Rederiforbund (Rederiforbundet)	Kriminalomsorgsdirektoratet
Norges Røde Kors	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges Skogeierforbund	Petroleumstilsynet
Norges Taxiforbund	Politidirektoratet (Økokrim, Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt)
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Regelrådet
Norsk Brannvernforening	Sjøfartsdirektoratet
Norske Boligbyggelags Landsforening	Skattedirektoratet
Norske Meierifolks Landsforening	Sysselemesteren på Svalbard
Norsk Flygelederforening	Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans
Norsk Flygerforbund	Helse Fonna HF
Norsk Flytekniker Organisasjon	Helse Førde
Norsk Folkehjelp	Helse Midt-Norge RHF
Norsk Journalistlag	Helse Nord
Norsk Kabinforening	Helse Stavanger
Norsk kritikerlag	
Norsk Kvinnesaksforening	

Helse Sør-Øst RHF	K.E Myrvold AS
Helse Vest	KS Kommunesektorens organisasjon
Sjukehusapoteka Vest HF	Landsorganisasjonen i Norge
Statsbygg	Lenas HelsePersonell AS
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	LO i Sør-Østerdal
	Magnus Legal AS
ABC Personell Vikar- og rekrutteringsbyrå AS	ManpowerGroup
Abelia	Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)
Academic Work Norway AS	Nelfo
Adecco Group Norge	NESO
Advokatforeningen	NHO Luftfart
Akademikerne	NHO Mat og Drikke og Fellesforbundet
Aker Solutions	NHO Service og Handel
Aktiv Bemanning Norge AS	NITO – Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norges Bondelag
Askim & Mysen Rør AS	Norges Kommunistiske Parti i Østfold
Assemblin AS	Norges Rederiforbund
Backup Byggpersonell AS	Norreq AS
Bemanningsbyrået Vestfold Telemark AS	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Bemanningsxperten Norge	Norsk Flygerforbund
Björg Fjell AS	Norsk Industri
Bjørn Gregersen AS	Norsk Journalistlag
Bravida Norge AS	Norsk olje og gass
Byggenæringens Landsforening	Norsk Reiseliv/Norwegian Tourism Partners
Byggmesterforbundet	Norske Landbrukstenester
CBA Fagformidling AS	Næringsalliansen for Trøndelag
Coop Norge SA	Næringsforeningen i Trondheimsregionen
Ecura Care AS	Næringslivets Hovedorganisasjon
Elektromontørenes forening Oslo og Akershus	Omega AS
Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg	Personaltjenester Telemark AS
Eterni Group	Randstad Norway AS
Ework Group Norway AS	Regionrådet for Hallingdal
F Solheim AS	SAFE
Fellesforbundet avd. 600 Bygningsarbeidernes fagforening	Samfunnsbedriftene
Fellesforbundet avd. 747 Unionen fagforening	Siemens Energy AS
Fellesforbundet Nordre Nordland og Sør-Troms	Sikker Bemanning AS
Finans Norge	Sjømatbedriftene
Fremogruppen AS	SMB Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	StillKom AS
Gammel Nok	Tekna
Glass og Fasadeforeningen	TOH Consulting AS
Glasspaper Group AS	Unio
Hovedorganisasjonen Virke	Vicario AS, North Personell AS, Sonar AS
Huseierne	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Hytech Personell AS	
IKT Norge	Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader:
Industri Energi	Helse- og omsorgsdepartementet
Java Personal AS	Justis- og beredskapsdepartementet
Jobconnect AS	
Jobzone Norge AS	
Jussbuss	
Jussformidlingen i Bergen	

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidsretten

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Statens Arbeidsmiljøinstitutt

Statistisk sentralbyrå

Kranfører AS

Velferdsalliansen EAPN Norway

3 Bakgrunn og tilstandsbeskrivelse

3.1 Innleie og andre tilknytningsformer i arbeidslivet

Faste ansettelser i virksomheten der arbeidet skal utføres er hovedregelen i arbeidsmiljøloven og den vanlige tilknytningsformen for arbeidskraft. Ifølge Fafo (Nergaard, 2018) har om lag tre fjerdedeler av de sysselsatte en stabil og fast tilknytning til arbeid ved at de er fast ansatt i heltidsstilling eller deltidsstilling over 20 timer i uken. Andelen med slik fast tilknytning til arbeid er noe høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU-landene. Rundt åtte-ni prosent av alle ansatte er midlertidig ansatt. Denne andelen er lavere enn gjennomsnittet for OECD- og EU-landene.

Virksomhetene benytter ulike løsninger for å hente inn arbeidskraft utenfra. Det kan være innleie av arbeidstakere fra bemanningsforetak eller fra annen virksomhet (produksjonsbedrift) eller kjøp av tjenester fra andre virksomheter (entreprise eller underentreprise). Oslo Economics gjennomførte i 2020 en kartlegging av entreprisekontrakter hvor arbeidet i hovedsak utføres «på stedet» hos den virksomheten som er oppdragsgiver. De anslo at i underkant av ti prosent av de sysselsatte arbeider gjennom slike entreprisekontrakter. Dette er mest omfattende innenfor bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting, som vakttjenester, kantinedrift, renhold og eienomsdrift.

Institutt for samfunnsforskning (Strøm mfl., 2021; Strøm og Wentzel, 2022) har analysert regnskapsdata for norske foretak og finner at det har vært en økning i bruken av innleie og underentreprise de siste 15 årene. I 2005 utgjorde innleie/underentreprise om lag seks prosent av foretakenes totale arbeidskraftkostnader. Dette økte til vel åtte prosent i 2019. Bruken er høyere i bygge- og anleggsnæringen, hvor utgifter til innleie/underentreprise i gjennomsnitt per bedrift utgjorde rundt 19 prosent av deres arbeidskraftkostnader. I denne kartleggingen har det ikke vært mulig å skille bruken av innleie og entrepris fra hverandre fordi det føres samme sted i regnskapene. Det er gjerne større virksomheter som benytter innleie/underentreprise som en måte å vokse i

markedet og ta på seg flere eller større oppdrag. Økt bruk av innleie/underentreprise førte til at det ble færre egne ansatte i virksomhetene i de første årene etter 2005, men det var ikke samme utvikling i senere år. I underkant av halvparten av alle virksomheter har regnskapsført utgifter til innleie/underentreprise. I bygg og anlegg har tre av fire virksomheter benyttet innleie/underentreprise.

Selv om det kan være lønnsomt for virksomhetene å benytte alternative tilknytningsformer, viser undersøkelser at et flertall av arbeidsgivere foretrekker å benytte faste ansettelser. I en spørreundersøkelse blant NHO-bedriftene i 2016 sa 82 prosent seg enige i at faste ansettelser fortsatt skal være en hovedregel. I en spørreundersøkelse fra 2016 (Nesheim, 2017) svarte over halvparten av virksomhetene at de alternative tilknytningsformene utgjorde under ti prosent av deres samlede bemanning, og at det først og fremst er større virksomheter innenfor industri og bygg og anlegg som benytter dette i større omfang og gjennom ulike typer tilknytninger og kontraktsformer.

Det har vært en betydelig vekst i bruken av innleie fra bemanningsforetak de siste tiårene, særlig økte omfanget etter EUs østutvidelse fra 2004. Veksten er i hovedsak blitt drevet av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. I 2004 hadde om lag 18 prosent av lønnstakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn. Andelen vokste raskt, og utgjorde 55 prosent i 2017. De fleste kom fra de nye EU/EØS-landene. Ifølge Fafo (Nergaard, 2021) utgjør ikke-bosatte innvandrere om lag en tredjedel av de sysselsatte i bemanningsbransjen. I forbindelse med koronapandemien var det innreiserestriksjoner som også hadde betydning for aktiviteten i bransjen. I 2020 og 2021 var det færre ikke-bosatte arbeidsinnvandrere som kom til Norge på korttidsopphold.

Alle virksomheter som har til formål å drive utleie av arbeidskraft skal være registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Om lag 2000 foretak står i registeret.

Opplysninger om inn- og utleie fra bemanningsforetak må settes sammen av tall fra ulike kilder. Den informasjonen som foreligger bygger

på statistikker fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og bemanningsbransjen i NHO Service og Handels tall for medlemsbedriftenes fakturerte timer og omsetning. Fafo anslår at sistnevnte organiserer om lag 80 prosent av den tradisjonelle bemanningsbransjen, målt ved omsetning og fakturerte timer. Fafo har sammenstilt tall fra SSB og NHO Service og Handel som viser et samlet omfang av innleie på 1,7–1,9 prosent av de sysselsatte i årene 2018–2019. Østlandsregionen, og særlig Oslo, utgjør det største markedet for bemanningsbransjen. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom næringer, og innen næringer, når det gjelder omfanget av innleie, noe som kan være krevende å fange opp dersom en benytter gjennomsnittstall for hele arbeidslivet. Det finnes ikke tall som kan belyse hvilke konkrete lovhjemler som benyttes.

Institutt for samfunnsforskning (Strøm og Wentzel, 2022) har kartlagt hvordan endringene i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft i 2019 påvirket arbeidstakere og virksomheter. Andelen sysselsatte som fikk utbetalt lønn fra bemanningsforetak gikk ned fra 2,15 prosent før regelendringene, til 2 prosent mot slutten av 2019. Tallene gjelder alle arbeidsforhold i bemanningsforetak som ble innrapportert i a-ordningen. Nedgangen var størst i håndverkeryrker og yrker som ikke krever utdanning, og var i all hovedsak konsentrert til Oslo og Viken.

Et annet funn var at gjennomsnittlig stillingsprosent i bemanningsforetakene ble lavere ved at det var en økning i kontrakter med avtalt arbeidstid under 10 prosent og mellom 10 og 20 prosent. Regnskapstall viste at virksomhetenes samlede utgifter til innleie og underentrepriser ikke ble redusert selv om antallet innleide ble noe lavere.

For virksomheter i bygg og anlegg var det forskjeller etter virksomhetenes størrelse. Tallene viste fortsatt vekst, men noe utflating, i de samlede utgifter til innleie og underentrepriser for de minste bedriftene (under 20 ansatte) og de største (over 100 ansatte). For de mellomstore bedriftene var det en mindre reduksjon i utgifter til innleie/underentrepriser, og en tilsvarende vekst i utgifter til direkte ansatte. Det ble også registrert en liten oppgang i organisasjonsgraden i disse mellomstore bedriftene i bygg og anlegg, noe som kan ha sammenheng med regelverksendring som krever avtale om tidsbegrenset innleie med tillitsvalgte som representerer fagforening med innstillingsrett.

Institutt for samfunnsforskning vurderer at den reduserte bruken av innleie samlet sett ikke har ført til mindre bruk av eksternt innhentet arbeidskraft på bedrifts nivå, noe som tyder på at

bruken har flyttet seg fra innleie til andre måter å hente inn arbeidskraft, for eksempel underentrepriser eller innleie fra andre produksjonsbedrifter.

I 2020 var det en generell nedgang i omfanget av innleie som følge av koronapandemien, noe som gjør det vanskelig å sammenligne utviklingen med tidligere år. Tallene fra bemanningsbransjen for 2021 viser økt utleieaktivitet. I løpet av 2021 var bransjen i stor grad kommet tilbake på samme nivå som før pandemien. Unntaket var bygg og anlegg, hvor utleieaktiviteten ble redusert med nærmere ti prosent fra året før.

3.2 Innleie til bygg og anlegg

Byggenæringen benytter innleie i betydelig omfang. SSB-tall viser at innleie utgjorde i overkant av 8 prosent av timeverkene i næringen i 2019, som tilsvarte oppimot 18 000 årsverk. Nivået har vært høyt gjennom lengre tid, og det var en klar vekst i antall innleide årsverk i perioden 2015–2019.

Dersom man avgrensner til å se på innleide som andel av arbeideryrkene i bygg, var andelen i overkant av ti prosent av årsverkene. Det er særlig ved oppføring av bygninger at andelen innleie er høy. Tallene om utleievirksomhet fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel ligger noe lavere, men følger om lag samme utvikling som SSB-tallene. Bemanningsbransjens tall viser en reduksjon i utleie til bygg fra og med andre kvartal 2019, noe de knytter til endringene i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft det året, med en overgangperiode i første halvår. I tillegg kommer generelle virkninger av pandemien, og virkninger av de innreiserestriksjonene som har vært gjeldende, som førte til en betydelig reduksjon i arbeidsinnvandringen.

Ifølge bemanningsbransjen utgjorde utleie til bygg hele 35 prosent av markedet for deres medlemsbedrifter i 2018, mens dette ble redusert til 23 prosent av markedet i 2021. Ifølge bemanningsbransjen (Bemanningsbarometeret 2021) er tilgangen på kvalifisert arbeidskraft fra utlandet for utleie til bygg og anlegg betydelig dårligere enn før pandemien.

Fafo anslo i 2017 at andelen innleide i byggenæringen var om lag 4–7 prosentpoeng høyere i Oslo og Akershus enn resten av landet. Bemanningsbransjen anslo samme år at prosentandelen innleide i Oslo lå rundt det dobbelte av landsgjennomsnittet. Kartlegginger som fagforeninger har gjort på enkelte byggeplasser i Oslo viser en innleieandel på 35 prosent i gjennomsnitt.

3.3 Innleie til industri og petroleumsrelatert virksomhet

I skipsbygging, leverandørindustri og landanlegg i petroleumsvirksomheten er det betydelig bruk av innleie, men omfanget svinger mye med konjunkturer og oppdragsmengde. I 2019 var innleieandelen ifølge Fafo over 20 prosent på skipsverft og i underkant av 20 prosent i petroleumsrelatert virksomhet. For 2020 viste SSBs produksjonsindeks en markant aktivitetsreduksjon for petroleumsrettet leverandørindustri, og påfølgende nedgang i bruken av innleie. Viktige årsaker til dette har vært koronapandemien, innreiserestriksjoner og avslutning av store prosjekter. Bemanningsbransjens tall viser at det på nytt var en økende utleieaktivitet til industrien i 2021. Dette utgjorde 14 prosent av utleiemarkedet for deres medlemsbedrifter.

Det er imidlertid andre virksomheter enn medlemmene i bemanningsbransjen som står for hovedtyngden av utleievirksomheten til industri og petroleumsrelatert virksomhet. NHO/Norsk Industri har for eksempel medlemsbedrifter som tidligere var produksjonsbedrifter, men som nå leverer spesialisert bemanning til industri og er registrert som bemanningsforetak.

Petroleumstilsynet gjennomførte i 2021 en kartlegging blant aktører i petroleumsnæringen. Over tre fjerdedeler av virksomhetene svarte at de hadde benyttet innleie i 2020. I halvparten av virksomhetene utgjorde andelen innleide over fem prosent av alle sysselsatte og den var over ti prosent blant tre av ti virksomheter. Den høyeste innleieandelen var hos entreprenørvirksomhetene som har oppdrag på de store landanleggene og offshore. Dette gjelder blant annet arbeidsoppdrag innen vedlikehold og modifikasjon. Norsk olje og gass anslår at deres medlemsbedrifter i petroleumsnæringen årlig leier inn 1500–2000 arbeidstakere, fordelt med om lag en tredjedel i vikariater og to tredjedeler til å dekke arbeidstopper og spesialkompetanse. Ifølge Norsk olje og gass kan planlagt vedlikehold på installasjonene, såkalt revisjonsstans, medføre et betydelig midlertidig behov for arbeidskraft. Også Petroleumstilsynet peker på at aktiviteten i næringen kan medføre midlertidige behov for arbeidskraft, og at bemanningen må økes mye i løpet av kort tid.

Arbeid med isolasjon, stillas og overflatebehandling (ISO) tilknyttet industrivirksomhet og landanlegg er også blant områdene hvor innleie ser ut til å bli benyttet i et større omfang. På dette området er imidlertid bruken av innleie blitt redusert de siste årene, noe som henger samme med

at aktivitetsnivået ble kraftig redusert som følge av pandemien.

3.4 Innleie til helse/omsorg

Fafo anslår at innleide arbeidstakere fra bemanningsforetak utgjør om lag én prosent av årsverkene som utføres av helse- og sosialpersonell. Dette gjelder samlet for sykehussektoren og helse- og omsorgstjenester i kommunesektoren. For ti år siden utgjorde andelen innleide sykepleiere og jordmødre 1,5–2 prosent av årsverkene. Utleie av leger har ligget stabilt på om lag 0,5 prosent av årsverkene. Ifølge en kartlegging utført av Norsk Sykepleierforbund i samarbeid med Burson Cohn & Wolfe brukte kommunene og helseforetakene om lag 1,7 milliarder kroner på innleie av vikarer i 2020. I kommunene har utgiftene til innkjøp fra bemanningsforetak vært økende siden 2012, og utgjorde vel 1,2 milliarder kroner i 2020. Helseforetakene har ikke hatt økte utgifter til innleie av vikarer i tilsvarende periode. Det er imidlertid interne forskjeller, der særlig Helse Nord har hatt en økning i utgiftene til slik innleie. Utleie til helse og omsorg utgjør åtte prosent av markedet for medlemsbedriftene i bemanningsbransjen i NHO Service og Handel.

Det har vært høy etterspørsel etter arbeidskraft i helse- og omsorgsykker under pandemien, og det var færre innreiserestriksjoner for utenlandske arbeidstakere som ble leid ut til denne sektoren. Ifølge bemanningsbransjen har det blant annet vært etterspørsel etter arbeidstakere til håndtering av oppgaver som testing, smittesporing og vaksinerings. Dette er oppgaver som kommunene har hatt hovedansvaret for. SSBs statistikk om helsepersonell, bemanningsbransjens egne tall, opplysninger fra Sykehusinnkjøp HF og tall fra kommunesektoren viser alle at det skjedde en viss økning i bruken av innleie til helse og omsorg i 2021. Dette gjelder både utleie til kommunene og til sykehussektoren. Årsaker til dette har vært behov for å øke bemanningen raskt i forbindelse med oppgaver som gjaldt pandemihåndteringen, samt til vikariater for arbeidstakere som har vært syke eller fraværende på andre måter. I sine høringssvar peker kommunesektoren og helseforetakene også på at innleie benyttes for å sikre tilstrekkelig bemanning i helger og ferieperioder, og til å dekke særskilte funksjoner hvor det ikke har latt seg gjøre å få tak i kvalifiserte arbeidstakere til fast ansettelse.

Innleie av helsepersonell til sykehussektoren organiseres i hovedsak gjennom avtaler som

Sykehusinnkjøp HF inngår med bemanningsforetak. Det anslås at omfanget av innleie til helseforetakene normalt utgjør om lag 0,5 prosent av timeverkene, med sesongmessige svingninger. I løpet av 2021 var det en markert økning i omfanget av innleie gjennom disse avtalene, noe som antas å være knyttet til pandemien. Behovet for, og bruken av innleie, varierer mellom de ulike helseregionene. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er det særlig sykehusene i Helse Nord som benytter innleie for å få turnus- og arbeidsplaner til å gå opp i en tjeneste med mye døgnkontinuerlig drift. I høringsuttalelser fra flere av helseforetakene pekes det på at de som leies inn som oftest har en fast jobb i helsetjenesten i hjemlandet, og supplerer sine inntekter med arbeid via bemanningsforetak i Norge. Det er mest vanlig med innleie av helsepersoneell fra våre nærmeste naboland.

Dagens bruk av innleie i helse og omsorg ser i liten grad ut til å være basert på bruk av avtaler med tillitsvalgte.

3.5 Andre næringer

Andre næringer hvor bemanningsforetakene har relativt høy utleieaktivitet er lager, logistikk og transport og ulike administrasjons- og økonomitjenester. Ifølge bemanningsbransjen har det vært en langvarig trend med økende innleie til skoler og barnehager. Her er bruken av innleie særlig knyttet til vikariater. Utleie til oppvekst- og utdanningsområdet sto for elleve prosent av bemanningsbransjens aktivitet i 2021.

Utleie av arbeidskraft til overnatting og servering er et mindre område for bemanningsforetakene og utgjør anslagsvis tre prosent av sysselsettingen i overnatting/servering. Det benyttes blant annet av hoteller for å dekke sesongvariasjoner.

Utleie til IT-virksomheter utgjør om lag fire prosent av bemanningsforetakenes aktivitet. Her har utleieaktiviteten vært økende de siste årene. Dette dreier seg gjerne om spesialister som utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til større prosjekter. Flere høringsinstanser har pekt på betydningen av innleie av spesialistkompetanse, særlig når det gjelder IKT og annen teknologikompetanse. I en undersøkelse utført av Akademikerne oppga 39 prosent av de som arbeidet i konsulent- og rådgivningsbransjen at de ble utleid til andre virksomheter.

På enkelte områder er det spesialiserte virksomheter som formidler bemanningstjenester, jf. omtale av innleie i industrien i punkt 3.3. Eksempler på dette finner en blant annet i sjøfarten og

luftfarten. En rapport fra Transportøkonomisk institutt (Ydersbond, 2022) tyder på at alternative tilknytningsformer benyttes for om lag 20 prosent av de sysselsatte i luftfarten, herunder innleie eller at selvstendige oppdragstakere formidles gjennom bemanningsforetak. Det er lavprisselskaper som oftest har benyttet slike alternative tilknytningsformer.

3.6 Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø, organisering og sysselsetting

Bemanningsbransjen er preget av kortvarige ansettelsesforhold og en høy andel utenlandske arbeidstakere. Det er derfor vanskeligere å kartlegge arbeidsforholdene i denne bransjen og det kan være store variasjoner mellom virksomhetene. En undersøkelse fra 2020–2021 blant ansatte i medlemsbedriftene i bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser at halvparten var under 35 år. Et flertall av de ansatte hadde bemanningsforetaket som sin hovedarbeidsgiver. Litt over halvparten svarte at de hadde vært ansatt i bemanningsforetak i ett år eller lengre. Tidligere har slike kartlegginger vist en gjennomsnittlig ansettelsestid på fire måneder. Ifølge bemanningsbransjen har det store flertallet av arbeidstakerne en fast ansettelse i bemanningsforetak. De ansattes stillingsprosent varierer.

Når det gjelder årsaker til at de arbeider i bemanningsforetak, nevner de fleste at det er lettere å få jobb der enn annen type jobb, og at bemanningsbransjen er en god inngangsport til arbeidslivet. Nærmere en tredjedel av de som svarte på undersøkelsen mente de fikk lavere lønn enn kundebedriftens egne ansatte. Ifølge Institutt for samfunnsforskning (Strøm og von Simson 2020) er timelønnen for innleide arbeidstakere generelt lavere enn for fast ansatte, men de innleide arbeider flere timer og kommer opp i om lag samme inntektsnivå.

En undersøkelse ECON Pöyry utførte i 2009 viste at det var store forskjeller i hvor lenge bemanningsforetakenes oppdrag varer. 45 prosent av oppdragene varte seks måneder eller lengre, mens 24 prosent av oppdragene var kortere enn én måned. Bemanningsbransjen selv anslår at gjennomsnittlig varighet på et utleieoppdrag er om lag fire uker.

Formidling og utleie av arbeidstakere gjennom bemanningsforetak kan redusere arbeidsgivers opplevelse av risiko ved ansettelse. Det er ikke uvanlig at arbeidstakere som leies ut fra

bemanningsforetak etter hvert tilbys ansettelse i innleievirksomheten. Enkelte kartlegginger tyder på at arbeid som formidles gjennom vikarbyrå kan øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring (von Simson 2009; von Simson 2016).

Kartlegginger av arbeidsmiljø, organisering og medvirkning på arbeidsplassen viser at innleide arbeidstakere skårer en del lavere enn fast ansatte når det gjelder tilfredshet med jobben, opplæring og det å møte positive utfordringer i arbeidet. Sammenlignet med de som er fast ansatt direkte i en virksomhet, er det færre som er kjent med ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg på arbeidsplassen (Ingelsrud mfl., 2020).

Dokumentasjon fra Arbeidstilsynet viser at utenlandske arbeidstakere har økt risiko for å bli utsatt for skader og ulykker. Det antas at korte ansettelsesforhold og atypiske tilknytningsformer bidrar til å øke risikoen. Arbeidstilsynets analyser viser at manglende kompetanse og opplæring ofte er en bakenforliggende årsak til ulykker. Arbeidstilsynet peker i sitt høringssvar på at innleide arbeidstakere ofte ikke får samme sikkerhetsopplæring som de som er fast ansatt direkte i virksomheten, og at terskelen for å melde fra om feil og mangler i arbeidsmiljøet er høyere for de innleide. En kartlegging fra SINTEF i 2017 tyder på at tilknytningsformer som midlertidig ansettelse og innleie har større betydning når det gjelder ulykkesrisiko enn hvilken nasjonalitet arbeidstakeren har.

Petroleumstilsynet har over flere år fulgt opp HMS-konsekvenser av innleie i sine tilsyn. Tilsynsaktivitetene og tall fra de årlige kartleggingene av risiko i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP) viser at innleide arbeidstakere opplever økt jobb-usikkerhet, at de blir mer utsatt for uheldige arbeidsmiljøfaktorer og at de følges dårligere opp på arbeidsmiljøområdet sammenlignet med fast ansatte.

Bruk av innleie har også konsekvenser for de fast ansatte i innleievirksomheten. Internasjonale studier tyder på at dette kan gi økt konfliktnivå i virksomheten, for eksempel ved at personer som utfører samme arbeid har ulik lønn (gjengitt hos Olsen, 2016). Arbeidstilsynet peker på at hyppig utskifting av deler av arbeidsstokken kan føre til ekstrabelastning når det gjelder arbeidsmiljøet for de fast ansatte i virksomheten.

Det foreligger ingen samlede tall eller anslag for organisasjonsgraden blant ansatte i beman-

ningsforetak. Opplysninger fra ulike kilder tyder på at organisasjonsgraden er lav. Dette skyldes blant annet den store gjennomstrømmingen av arbeidstakere. Det finnes ingen egen tariffavtale for bemanningsbransjen, men noen bemanningsforetak er bundet av tariffavtaler i bransjer arbeidstakerne leies ut til. Bemanningsforetaket Adecco opplyser i sitt høringssvar at de er bundet av fire landsomfattende tariffavtaler og at flere hundre av deres faste ansatte er fagorganisert. Dette gjelder i hovedsak arbeidstakere som leies ut til virksomheter i bygge- og anleggsnæringen. Ingelsrud mfl. (2020) peker på at bruken av innleie også påvirker partsrelasjonene i innleievirksomheten i og med at de innleide i hovedsak ikke er organisert. Dette kan innebære svekkelse av muligheter for å etablere tariffavtaler eller svekke betydningen av de etablerte organisasjonene på arbeidsplassen.

I bygge- og anleggsnæringen, hvor det har vært særlig høy bruk av innleie, har organisasjonsgraden blant arbeidstakere og tariffavtaledekningen falt betydelig. Fafo anslår at 50 prosent av de sysselsatte i bygg og anlegg i 2001 arbeidet i en virksomhet som var omfattet av tariffavtale, mens andelen var 40 prosent i 2018. Organisasjonsgraden blant arbeidstakere anslås å være 30 prosent. I bygg og anlegg har det vært en sterk vekst i antall arbeidstakere og virksomheter siden begynnelsen av 2000-tallet. Dette er en del av forklaringen på reduksjonen i andelen organiserte arbeidstakere og virksomheter som er bundet av tariffavtaler. For byggenæringen har det vært gjeldende bestemmelser om delvis allmenngjøring av byggfagsoverenskomsten siden 2005, og fra og med 2007 gjeldende for hele landet. Bestemmelsene om allmenngjøring gjelder for faglærte og ufaglærte arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser, samlet nærmere 170 000 sysselsatte. Flere studier viser at den sterke økningen i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa medførte redusert lønnsutvikling i byggenæringen (jf. Bratsberg og Raaum, 2012 og Bjørnstad mfl., 2015). Allmenngjøringen bidro til å dempe virkningene, men klarte ikke å utligne hele effekten av arbeidsinnvandringen. En evaluering av allmenngjøringsordningen konkluderer med at allmenngjøring har bidratt til at andelen lavtlønnede blir redusert (Benedictow mfl., 2021). Det ser ikke ut til at allmenngjøring i seg selv har hatt negative konsekvenser for organisasjonsgraden eller tariffavtaledekningen i de aktuelle næringene.

3.7 Etterlevelse og håndheving av regelverket

Det er gjort enkelte kartlegginger, men få systematiske undersøkelser om hvordan regelverket om innleie etterleves. Fafo spurte arbeidsgivere om hvilke begrunnelser som er benyttet for bruk av innleie, og vurderte at svarene tyder på at mellom 23 og 36 prosent av de som hadde benyttet innleie kan ha gjort dette uten å ha adgang til dette etter regelverket, og uten å ha avtale med tillitsvalgte (Svalund mfl., 2019). Denne analysen innebærer ikke at begrepene er vurdert i rettslig forstand. Fafo gjennomførte i samme undersøkelse intervjuer for å belyse hvordan, og i hvilken grad, arbeidstakere følger opp saker som gjelder eventuelle brudd på regelverket. Her kom det frem at mange vegrer seg for å ta opp slike spørsmål av frykt for å miste fremtidige oppdrag. I de tilfellene hvor det faktisk skjedde en oppfølging var det gjerne med støtte fra en fagforening.

Virksomhetenes bruk av innleie fra bemanningsforetak skal drøftes med tillitsvalgte. En spørreundersøkelse som ble gjort blant virksomheter i 2016 viste at en tredjedel ikke gjennomførte slike drøftinger (Nesheim, 2017). Fafo har nylig gjennomført en kartlegging av arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning, der 20 prosent av de tillitsvalgte svarte at de ønsker mer drøfting av bruken av innleie i dialogen med virksomhetens ledelse. 25 prosent av de tillitsvalgte svarte at de opplevde at deres innspill på dette området ble tatt lite hensyn til (Trygstad mfl., 2021).

I regelverket for offentlige anskaffelser er det flere bestemmelser som har betydning for bruken av innleie. Det er satt en grense på to ledd av underleverandører i kontraktskjeder når det gjelder bygg og renhold. Egen forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav om etterlevelse av allmenngjort lønn eller tariffavtalenes lønnsbestemmelser i den aktuelle næringen.

Statsbygg er blant de offentlige virksomhetene som regulerer bruken av innleid arbeidskraft i sine kontraktsbestemmelser med leverandører, og stiller krav om at minimum 80 prosent av arbeidede timer skal utføres av fast ansatte hos entreprenør eller underentreprenør. Statsbygg gjennomførte høsten 2020 en kartlegging av hvordan entreprenører på deres prosjekter benytter innleie der bare halvparten kunne dokumentere at innleien var lovlig. Statsbyggs erfaring er at slik lovlighetsoppfølging krever betydelige ressurser og spesialkompetanse.

Proba Samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomført en kartlegging om hvordan offentlige byggherrer følger opp bruken av innleie på sine prosjekter. Rapporten viser at mange byggherrer følger med på omfanget av innleie, men at mer omfattende kontroll av lovligheten av innleie gjøres i varierende og til dels begrenset grad.

Proba Samfunnsanalyse har intervjuet representanter for en rekke offentlige byggherrer som gir uttrykk for at deler av regelverket om innleie er vanskelig å kontrollere fordi det kan åpne for ulike tolkninger og kreve inngående vurderinger. Dette gjelder særlig spørsmålet om det foreligger et midlertidig behov for arbeidskraft som gir grunnlag for å benytte innleie fra bemanningsforetak. Det ble også pekt på at det kan være utfordrende å vurdere grensegangen mellom innleie fra produksjonsbedrift og bemanningsforetak og å følge opp likebehandlingsreglene. Samtidig peker flere av aktørene på at det ser ut til å ha skjedd forbedringer de siste årene som følge av innstramminger i regelverket og større oppmerksomhet om temaet.

Likebehandlingsreglene som ble innført i 2013 har ifølge en kartlegging Fafo gjorde i 2016 bidratt til at det er blitt mer likebehandling mellom innleide og fast ansatte (Alsos mfl., 2016). Det var imidlertid store variasjoner i bemanningsforetakenes egen oppfølging og innleievirksomhetenes kontroll med hvilke vilkår de innleide arbeidet under. Få bemanningsforetak opplevde å bli kontrollert av sine kunder. Denne kartleggingen tydet på at det er mest krevende å føre kontroll med etterlevelsen av likebehandlingsreglene der volumet av innleie er stort og der ufaglærte arbeidstakere leies inn. Dette er særlig tilfelle innen verft og bygg.

Blant de virksomhetene som ble kartlagt var det mange innen verftsindustrien som hadde etablert gode rutiner og systemer for dette, mens bildet var mer sammensatt innen byggenæringen. Et generelt funn i denne kartleggingen var at aktørene i liten grad prøvde å omgå likebehandlingsreglene ved å fremstille utleie som en underentreprise eller som utleie fra produksjonsbedrifter.

Oslo Economics (2020) har i en kartlegging om entreprisintervjuet flere, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som uttrykker bekymring for at innføring av likebehandlingsprinsippet ved innleie medfører at flere definerer innleievirksomhet som underentreprise eller bemanningsentreprise. Det er imidlertid ikke foretatt egne kvantitative undersøkelser om dette.

Arbeidstilsynet har med virkning fra 1. juli 2020 fått myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene. I 2020 gjennomførte Arbeidstilsynet et pilotprosjekt ved bygge- og anleggsvirksomheter i Oslo-området med nærmere hundre tilsyn. Det ble funnet brudd på regelverket i ett av fem tilsyn. Det ble funnet flest brudd på arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av innleide arbeidstakere med de tillitsvalgte i virksomheten. Erfaringen fra pilotprosjektet var at det viste seg nødvendig å innhente dokumentasjon fra virksomhetene i flere omganger, og at det var utfordrende å vurdere om innleien var lovlig eller ikke basert på den dokumentasjonen som ble lagt frem.

Arbeidstilsynet gjennomfører for tiden en større tilsynsaktivitet på dette feltet. I den tverretatlige kontrollvirksomheten mot arbeidslivskriminalitet har Arbeidstilsynet og samarbeidende etater avdekket tilfeller hvor innleie av arbeids-

kraft ble hevdet å være entreprise, men hvor kontrollmyndighetene har definert forholdet som innleie. Et eksempel på dette gjelder en aktør som leide ut arbeidskraft til fiskeindustrien. Det ble avdekket utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og et profesjonelt organisert system der det foregikk hyppig utskifting av utenlandske selskap som leverte arbeidskraften.

I samarbeid mellom partene i arbeidslivet gjennomføres det flere tiltak for å fremme etterlevelse av regelverket som gjelder innleie, dette gjelder anbefalte arbeidsavtaler og kontraktsvilkår. I samarbeid mellom partene og myndighetene gjennomføres det også tiltak for å fremme seriøse og trygge arbeidsforhold, blant annet i byggenæringen. Byggenæringens Landsforening har utviklet og eier leverandørregisteret StartBANK, som gjør informasjon om foretak tilgjengelig.

4 Reguleringer i andre land

4.1 Sverige

«Lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare» gjennomfører vikarbyrådirektivet i svensk rett. I særskilt angitte tilfeller kan man ved tariffavtale fravike lovens bestemmelser, jf. § 3. Det følger av loven at kravet til likebehandling av lønn ikke gjelder arbeidstaker som er fast ansatt og som får lønn mellom oppdragene, jf. § 8. Det gjelder også en særskilt bestemmelse om at bemanningsforetaket ikke kan hindre arbeidstaker gjennom avtale eller på noen annen måte i å få ansettelse hos innleier, jf. § 9 i samme lov.

Hovedansvaret for å ivareta den utleide arbeidstakerens helse, miljø og sikkerhet ligger hos vedkommende arbeidsgiver, bemanningsforetaket. Innleievirksomheten har imidlertid visse HMS-plikter overfor den innleide, jf. «arbetsmiljölagen» (1977:1160) kapittel 3 § 12.

I medhold av «lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet» §§ 38, 39 og 40 gjelder dessuten visse forhandlingsregler som innebærer at arbeidsgiver som hovedregel må forhandle med arbeidstakerorganisasjonene før beslutning om blant annet innleie treffes. Dersom sentral arbeidstakerorganisasjon, eller arbeidstakerorganisasjon som har inngått tariffavtale, erklærer at arbeidet (innleien) som planlegges av arbeidsgiveren kan antas å stride mot lov eller tariffavtale eller på annen måte vil bryte med det som er allment godtatt i partenes avtaleområde, kan ikke handlingen (innleien) beslutes eller gjennomføres av arbeidsgiveren.

I Sverige er det nylig foreslått en regel som pålegger innleier å tilby fast ansettelse til innleid arbeidstaker som har vært plassert/utleid hos innleier på en og samme driftsenhet sammenlagt mer enn 24 måneder i løpet av en periode på 36 måneder. Dersom innleid arbeidstaker takker ja, opphører ansettelsesforholdet hos bemanningsforetaket. Tilbudet skal gis senest én måned etter at arbeidstakeren er kvalifisert til rettigheten. Innleier kan i stedet for å tilby fast ansettelse velge å betale en erstatning tilsvarende to månedslønner. Visse arbeidstakergrupper er unntatt fra forslaget. Det er også foreslått at bestemmelsen kan fravi-

kes i tariffavtale på et visst nivå. Brudd på plikten gir arbeidstaker rett til erstatning fra bemanningsforetaket.

Forslaget fremgår av Prop. 2021/22:176 (Flexibilitet, omstillingsförmåga och trygghet) 17. mars 2022. Som begrunnelse for forslaget vises det blant annet til (side 147–148):

De möjligheter och rättigheter som arbetsrättsliga bestämmelser tillförsäkrar arbetstagare och deras fackliga organisationer utövas i regel bäst i nära kontakt med arbetsgivaren och på den arbetsplats där arbetstagaren utför sitt arbete. För en långvarigt uthyrd arbetstagare, vars arbetsgivare är bemanningsföretaget, är arbetsplatsen i praktisk mening oftast hos kundföretaget. Möjligheten att tillgodogöra sig sina arbetsrättsliga rättigheter försvåras för arbetstagare som långvarigt är verksam på en annan arbetsplats än hos den formelle arbetsgivaren. Det är viktigt att en arbetstagare kan ansluta sig till den lokala fackliga organisationen på den arbetsplats där arbetstagaren faktiskt arbetar. Den organisationen har genom sin lokala förankring större möjligheter att företräda en inhyrd arbetstagare gentemot kundföretaget. Att främja långvarigt inhyrda arbetstagarers möjligheter att få tillsvidareanställning hos kundföretag främjar därför även dessa arbetstagarers möjligheter att utöva sina rättigheter på den arbetsplats som de i funktionell mening kan anses tillhöra.

I Sverige finnes en autorisasjonsordning i bemanningsbransjen. Ordningen er frivillig og etablert av partene. Spørsmål om autorisasjon vurderes av Bemanningsföretagens Auktorisationsnämnd, og beslutes av styret i arbeidsgiverorganisasjonen Bemanningsföretagen. Autorisasjonen skal sikre at bemanningsforetakene er seriøse selskaper som oppfyller høye krav, og skaper trygghet for kunder og arbeidstakere. Et grunnvilkår for å bli «autorisert» er at bemanningsforetaket er medlem i Kompetensföretagen. I tillegg stilles det blant annet krav om at bemanningsforetaket følger svensk lovgivning,

at virksomheten er bundet av tariffavtale for det avtaleområdet selskapet opererer i, at virksomheten drives av en svensk juridisk person, at det fremlegges årsberetning som bevis på at bemanningsforetaket har ryddig økonomi, at bemanningsforetaket er bundet av ansvarsforsikring, og at bemanningsforetaket sørger for at underleverandører er momsregistrert, betaler skatter og avgifter og er forsikringsdekket.

4.2 Danmark

Vikarbyrådirektivet ble gjennomført i dansk rett i 2013 gjennom vedtakelse av «vikarloven». Loven får anvendelse for «vikarer, som har inngått en arbeidsavtale eller et ansættelsesforhold med et dansk eller et utenlandsk vikarbureau og av vikarbureauet udsendes til brugervirksomheder i Danmark for midlertidigt at udføre arbejdsopgaver under disses tilsyn og ledelse», jf. § 1 første ledd.

I lovens kapittel 2 fremgår vikarbyråets forpliktelser, hvor blant annet kravene til likebehandling som følger av vikarbyrådirektivet er fastsatt. I tillegg fastslås det at gjentatte utsendelser av innleid arbeidstaker til samme innleievirksomhet er forbudt, med mindre det foreligger saklig grunn, jf. § 3 fjerde ledd. Reglene kan fravikes gjennom landsomfattende tariffavtale så fremt visse vilkår er oppfylt, jf. § 3 femte ledd.

Det er i all hovedsak ingen vilkår eller begrensninger i lovgivningen for bruk av bemanningsforetak, med unntak av enkelte bransjespesifikke bestemmelser.

Også i Danmark finnes det en autorisasjonsordning i bemanningsbransjen. Ordningen drives i regi av VikarBranchen, en bransjeforening i Dansk Industri. Det er imidlertid ikke en betingelse for å drive bemanningsforetak at foretaket har autorisasjon. Formålet med ordningen er å gjøre VikarBranchens medlemmer til et trygt valg for både kunder og vikarer. Ordningen inneholder blant annet en stikkprøvekontroll foretatt av en ekstern revisor. For å være medlem av VikarBranchen er det videre krav om å levere en plettfri «serviceattest» fra offentlige myndigheter ved innmeldelse, og deretter årlig. Serviceattesten skal dokumentere at medlemmene overholder betin-

gelsene for å drive et hederlig bemanningsforetak, og gir blant annet opplysninger om organisasjonsnummer, at virksomheten har innbetalt skatter, avgifter og sosiale bidrag til offentlige myndigheter, at virksomheten ikke er under konkursbeskyttelse eller konkurs, og at virksomheten eller dens eier(e) ikke er dømt for et straffbart forhold som reiser tvil om faglig hederlighet.

4.3 Tyskland

I Tyskland gjelder det i utgangspunktet et forbud mot inn-/utleie i byggebransjen, i henhold til den tyske loven om utleie av arbeidstakere (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz § 1b). Det er to unntak fra dette forbudet. For det første er inn-/utleie tillatt mellom produksjonsbedrifter dersom begge bedriftene er bundet av de samme ramme- og sosialtrygdtariffavtaler (eventuelt gjennom allmenngjort tariffavtale), og utleier i minst tre år har vært omfattet av avtalen. Ifølge det tyske arbeids- og sosialdepartementet er dette unntaket hyppig brukt. For det andre er inn-/utleie også tillatt mellom produksjonsbedrifter innen bygg og vikarbyrå dersom begge er bundet av allmenngjort tariffavtale som tillater leie i bygg.

Produksjonsbedrifter innen bygg fra andre EU-land kan leie ut arbeidstakere til tyske produksjonsbedrifter uten å være bundet av de tilsvarende avtalene som tyske utleiere, dersom de kan dokumentere at de i de siste tre årene hovedsakelig har drevet aktivitet innenfor samme område som innleier, det vil si bygg. Dette kom inn i loven etter en sak for EU-domstolen (C-493/99).

Etter tysk rett kreves det som hovedregel lisens for å drive utleie av arbeidskraft. For å tildeles lisens er det stilt en del krav, samt dokumentasjonsplikt på en del områder. Slik departementet forstår det, kreves det blant annet fremleggelse av selskapets vedtekter, vandelsattest for søker, registrering i ulike register (foretaksregister og bransjeregister), dokumentasjon av ulykkesforsikring, dokumentasjon av tilgjengelig kapital (minimum om lag 100 000 NOK, i tillegg til om lag 20 000 NOK per vikarbyråansatt overskridende fem), samt mal for arbeidskontrakt.

5 Departementets overordnede vurderinger

Hovedregelen om fast ansettelse er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv. Faste ansettelser gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt. Høy grad av faste ansettelser kan også bidra til mer produktive, omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse. Et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet. Regjeringen ønsker derfor et arbeidsliv der hele og faste stillinger skal være den klare hovedregelen.

Departementet viser til at innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter. Selv når innleide er fast ansatt i bemanningsforetaket, fungerer dette mest som et mellomledd. Selve arbeidet utføres hos en annen virksomhet. På denne måten oppstår det et trepartsforhold mellom bemanningsforetaket som formell arbeidsgiver, den enkelte arbeidstaker og innleievirksomheten.

Dette trepartsforholdet samsvarer dårlig med sentrale reguleringer av norsk arbeidsliv, gjennom lovgivning og tariffavtaler. Dette gjelder blant annet reglene om stillingsvern, vernetjeneste i virksomhetene og systemet med tillitsvalgte som arbeidstakernes representanter. Virksomheten som leier inn arbeidstaker blir en tredjepart med stor innflytelse, som den som står nærmest til å vurdere det arbeidet som den innleide arbeidstakeren utfører, til tross for at det er bemanningsforetaket som er den formelle arbeidsgiveren. Mange av faktorene som påvirker og styrer arbeidstakerens hverdag vil også ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll. Trepartsforhold som innleie kan dermed bidra til å pulverisere både arbeidsgiveransvaret og arbeiderkollektivet.

Regjeringen ønsker et arbeidsliv som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Utbredelse av trepartsrelasjoner vil etter regjeringens vurdering bidra til å undergrave de sentrale elementene i den norske arbeidslivsmodellen.

Utviklingen i bruken av innleie de siste tiårene, særlig innenfor byggenæringen, men også andre næringer, er etter departementets vurdering ikke forenlig med de overordnede hensynene som er skissert ovenfor, og heller ikke det som var formålet da innleie generelt ble tillatt fra 2000. Departementet viser blant annet til NOU 1998: 15 punkt 10.3.1 hvor det fremgår at

Begrensningen for innleiebedriften som ligger i koblingen til arbeidsmiljøloven § 58A og avtaleadgangen vil etter utvalgets mening hindre at ut- og innleie av personell utvikler seg til et omfattende marked hvor en stor andel av arbeidstakerne ikke har fast jobb, men er vikarer. I tillegg vil rene bedriftsøkonomiske forhold virke begrensende på vikarbruken.

Etter departementets syn viser situasjonsbeskrivelsen nå at inn- og utleie nettopp har utviklet seg til å bli et omfattende marked, særlig for enkelte bransjer, hvor innleie av arbeidskraft har blitt en permanent del av virksomhetens bemanningsstrategi. Etter departementets vurdering er dette en uheldig utvikling som viser at det er mulig å praktisere dagens innleieregler på en uønsket måte. Regjeringens mål er at flest mulig skal ha faste, trygge og forutsigbare ansettelsesforhold i norsk arbeidsliv.

Som omtalt i punkt 3.6 er få innleide arbeidstakere organisert, de har lavere tilfredshet med jobben sammenlignet med fast ansatte og har økt risiko for å bli utsatt for skader og ulykker. Bruken av innleie kan også få negative konsekvenser for arbeidsmiljø og organisering i innleievirksomhetene. I bygge- og anleggsnæringen, hvor det har vært særlig høy bruk av innleie, har organisasjonsgraden blant arbeidstakere og tariffavtaledekningen falt betydelig de siste 15–20 årene.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for grunnleggende endringer for å snu en negativ utvikling.

I perioden 1971–2000 var innleie med visse unntak forbudt. Et forbud mot alle former for innleie fra bemanningsforetak anser departementet ikke som aktuelt. Departementet mener likevel at

det er behov for generelle innstramminger, og dessuten vesentlige tiltak i de næringer hvor innleieandelen er størst. På denne måten bidrar også tiltakene til å styrke et seriøst og ordnet arbeidsliv og til å legge til rette for økt rekruttering av faglært arbeidskraft til de delene av arbeidslivet hvor det er store behov fremover.

I denne lovproposisjonen legger departementet derfor frem flere forslag som på ulike måter er ment å begrense bemanningsbransjens rolle og bruken av innleie som tilknytningsform i norsk arbeidsliv.

Et sentralt spørsmål i departementets høringsnotat var behovet for å innføre forbud mot innleie fra bemanningsforetak i Oslo-området. Et slikt forbud kan fastsettes i forskrift av departementet, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd. Departementet legger opp til å fastsette slik forskrift og viser for øvrig til omtalen i kapittel 6. Som et ledd i innføring av forskrift, er det samtidig behov for å presisere i loven at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med en slik forskrift. Departementet fremmer derfor forslag om en tilsynshjemmel, jf. punkt 6.4.3.

Flere av høringsinstansene har vært opptatt av at det er knyttet usikkerhet til hvilke konsekvenser forslagene vil få. Departementet viser her til nærmere omtale av de enkelte forslagene og til kapittel 13 om økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet vil også iverksette et

eksternt FoU-prosjekt for å belyse ulike virkninger av de forslagene som fremmes. Resultatene fra prosjektet vil inngå i et arbeid med å evaluere tiltakene.

Forslagene i denne lovproposisjonen må også ses i sammenheng med andre tiltak fra regjeringen på arbeidslivsområdet.

Departementet viser til at det på bakgrunn av forslag fra regjeringen er vedtatt å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser og å gjeninnføre kollektiv søksmålsrett ved ulovlig innleie. Regjeringen har også foreslått å styrke retten til heltidsarbeid, og vil følge opp de resterende forslagene fra Fougner-utvalget om fremtidens arbeidsliv når det gjelder arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiverplikter.

Regjeringen vil også fremme et seriøst og ordnet arbeidsliv der norske lønns- og arbeidsvilkår gjelder for alle som utfører arbeid, og har tatt initiativ til å utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriositetskrav for alle offentlige anskaffelser. Dette gjelder blant annet tiltak for å styrke reguleringer i innkjøpsreglene når det gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser innen bygg, anlegg og renhold. Arbeidet skal følges opp i samarbeid med partene i arbeidslivet. Regjeringen arbeider også med handlingsplaner for å styrke innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

6 Innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

6.1 Gjeldende rett

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstaker skal ansettes fast, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Andre tilknytningsformer, slik som midlertidig ansettelse og innleie, kan benyttes dersom bestemte vilkår er oppfylt. Arbeidsmiljøloven skiller mellom innleie fra bemanningsforetak og innleie fra produksjonsbedrift. Vilkårene for innleie fra produksjonsbedrift er regulert i § 14-13. Innleie fra bemanningsforetak er regulert i § 14-12.

I § 14-12 første ledd fremgår at innleie fra bemanningsforetak er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a til e. Dette innebærer at alle virksomheter kan inngå avtaler om innleie:

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c) for praksisarbeid
- d) for deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferds-etaten, og
- e) for idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten.

For virksomheter som er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, åpner loven for innleie utover dette, jf. § 14-12 andre ledd. Arbeidsgiver og de tillitsvalgte lokalt kan i slike virksomheter inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uavhengig av vilkårene i bokstav a til e ovenfor. Med virkning fra 1. januar 2019 ble bestemmelsen strammet inn ved at det ble stilt høyere krav til tariffavtalenivået innleiebedriften må være bundet av for å inngå slik avtale, jf. Prop. 73 L (2017–2018).

Hvorvidt arbeidet er av midlertidig karakter, jf. bokstav a, beror på en konkret vurdering. Av Prop. 39 L (2014–2015) side 135 fremgår at:

Både forskjeller i arbeidets art som skiller seg fra det ordinære, og markerte forskjeller i arbeidsmengde skal fortsatt omfattes av ordly-

den og gi grunnlag for midlertidig ansettelse. I rettspraksis er det slått fast at bestemmelsens vilkår om at «arbeidets karakter tilsier det» skal tolkes strengt, men er ikke til hinder for midlertidig ansettelse når det trengs personell med særlige formelle kvalifikasjoner og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Høyesterett har slått fast at dette er arbeidsforhold av en slik særegen karakter at midlertidig ansettelse lovlig kan avtales når det er saklig behov for det, og ansettelsen begrenses til det som er strengt nødvendig. Tidligere rettspraksis vil fortsatt kunne legges til grunn, bl.a. Rt-1991-872 og Rt-1985-1141.

Det at arbeidet er organisert som et prosjekt eller som et enkeltstående oppdrag, er i seg selv ikke tilstrekkelig til å begrunne midlertidig ansettelse, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 214.

I § 14-12 femte ledd er det inntatt en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om forbud mot innleie for «visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det». Det gjelder ingen slike forskrifter i dag. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998–1999) side 43, blant annet:

En adgang til å forby innleie av visse arbeidstakergrupper vil sikre at myndighetene har en mulighet til å håndtere eventuelle uønskete resultater av innleie. Bestemmelsen skal kunne benyttes både for innleie av arbeidstakere fra vikarbyrå og fra ordinære virksomheter. Selv om bestemmelsen står i arbeidsmiljøloven gjelder dette vurderinger som må foretas av arbeidsmarkedsmyndighetene på bakgrunn av samfunnsmessige kriterier, herunder i særlig grad arbeidsmarkedsmessige forhold.

6.2 Departementets høringsforslag

I høringen ga departementet uttrykk for at det er behov både for et målrettet tiltak rettet mot byg-

genæringen i Oslo-området gjennom et mulig forbud mot innleie fra bemanningsforetak, samt en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak.

Departementet anbefalte at det med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd, fastsettes et forbud i forskrift mot innleie til byggenæringen i Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Bakgrunnen for departementets anbefaling er særlig behovet for å få ned innleieandelen, øke andelen fast ansatte, styrke rekrutteringen av fagarbeidere og øke organisasjonsgraden.

I høringen la departementet frem forslag til hvordan en slik forskriftsregulering kan se ut, herunder knyttet til bransjemessig og geografisk avgrensning, og konsekvenser ved brudd. Forslaget innebærer nye bestemmelser i forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak. Departementet ba i høringen om høringsinstansenes innspill til et slikt forbud, samt til alternative tiltak som kunne være egnet til å få bukt med uønsket innleie til byggenæringen i Oslo-området.

Det ble i høringen også foreslått at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at et forbud overholdes. For å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for en slik tilsynskompetanse, foreslo departementet at det inntas en henvisning til § 14-12 femte ledd i bestemmelsen om Arbeidstilsynets påleggskompetanse i § 18-6.

I høringen ba departementet også om høringsinstansenes syn på behovet for en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, gjennom en oppheving av adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter. Formålet med en slik innstramming i innleieregelverket er blant annet å hindre at innleie fortrenger faste ansettelse ved at virksomhetene baserer et permanent bemanningsbehov på innleie, samt å gjøre regelverket enklere å praktisere og håndheve.

Departementet la til grunn at en lovendring på dette området i utgangspunktet skal gjelde alle bransjer og ikke være geografisk avgrenset. Departementet viste samtidig til at konsekvensene av innstrammingene vil kunne variere mellom ulike bransjer, og trakk spesielt frem behovet for å sikre arbeidskraft til sentrale offentlige tjenesteområder som helse, omsorg, barnehager og skoler. Departementet ba om høringsinstansenes innspill knyttet til konsekvenser og behov på disse områdene.

Problemstillinger knyttet til avløsning i landbruket ble også trukket frem av departementet.

Departementet ba også om høringsinstansenes innspill til alternative tiltak som er egnet til å

begrense omfanget av innleie fra bemanningsforetak.

6.3 Høringsinstansenes syn

Departementets anbefaling om å innføre forbud mot innleie fra bemanningsforetak i byggenæringen i Oslo-området støttes i hovedsak av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden. *LO* støtter anbefalingen om å innføre forbud, og viser blant annet til at et forbud vil redusere innleieandelen, antallet faste stillinger vil øke og større egenbemanning vil igjen muliggjøre et bedret lærlingetilbud og kompetanseutvikling i bedriftene, og at dette på sikt vil føre til at rekrutteringen av fagarbeidere blir styrket. *LO* støtter at tilsynsmyndighetene kan føre tilsyn med at forbudet blir overholdt.

Unio støtter anbefalingen, og viser blant annet til at til tross for flere reguleringer de siste årene og et godt partssamarbeid på området, så har utfordringene med innleie i byggenæringen eskalert over tid og spesielt i Oslo-området. *Unio* savner en drøfting av hvorvidt et forbud er ment å være tidsbegrenset eller permanent.

YS støtter et forbud og at Arbeidstilsynet bør ha tilsynskompetanse. Når det gjelder den geografiske avgrensningen viser *YS* til at det er fare for tilpasninger, og ber om at situasjonen overvåkes og at det gjøres en ny vurdering når man har fått erfaring fra hvordan forbudet fungerer.

Akademikerne støtter et geografisk avgrenset innleieforbud i byggebransjen dersom dette kombineres med tidsbegrensning og fortløpende evaluering av en eventuell videreføring.

Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden støtter ikke et forbud. *NHO* advarer sterkt mot et forbud, og viser til at det vil være svært inngripende, få uønskede konsekvenser og være et uforholdsmessig tiltak. *NHO* viser blant annet til at et forbud vil medføre enorme kostnader ettersom de utførende har bundet seg i tilbud og inngått kontrakter som kan vare i flere år. *NHO* peker på at dersom forbud innføres må det være en betydelig lenger overgangsperiode enn det som er skissert i høringsnotatet, minimum to år. *NHO* har spilt inn alternative forslag til tiltak.

KS uttrykker bekymring for de forstyrrelsene et geografisk forbud mot innleie i byggebransjen kan få for arbeidsmarkedet og for mulighetene til å få gjennomført nødvendige byggearbeider både med tanke på tid og kostnader. *KS* mener også at forslaget kan ha mulige EØS-rettslige konsekvenser.

Virke støtter ikke forbud. *Virke* viser til at et geografisk avgrenset innleieforbud vil gi uheldige konsekvenser for langt flere enn de useriøse aktørene, også utenfor den foreslåtte avgrensningen, og at flere virksomheter vil kunne miste oppdrag som understøtter den øvrige kjernevirksomheten de driver. *Virke* viser blant annet til at virksomhetenes hybride bemanningsmodeller sikrer nødvendig fleksibilitet for å møte variasjoner i oppdrag og volum, og at det ikke vil være hensiktsmessig å erstatte innleide med fast ansatte i slike tilfeller. *Virke* mener at en geografisk avgrensning vil bidra til konkurransevridning gjennom å gi ulike rammevilkår for virksomheter i og utenfor forbudssonen.

Spekter støtter ikke forbud, og viser blant annet til at pågående og planlagte utbyggingsprosjekter av kapasitetshensyn ikke kan gjennomføres uten bruk av innleid arbeidskraft. *Spekter* viser til at bransjen selv har iverksatt mange tiltak de senere år og at disse gir resultater. *Spekter* viser også til at et innleieforbud trolig vil føre til at arbeidskraftbehovet blir dekket gjennom langt mindre regulerte tilknytningsformer enn innleie, og viser til at bransjen selv forventer mer bruk av underentrepriser og selvstendige oppdragstakere.

Arbeidstilsynet legger til grunn at et forbud vil være enklere for Arbeidstilsynet å håndheve. *Arbeidstilsynet* har innspill til ulike detaljer i reguleringsforslaget. *Arbeidstilsynet* etterlyser avklaring av rekkevidden av påleggskompetansen, for eksempel om det er tenkt at Arbeidstilsynet kan gi pålegg om innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse ved brudd.

Forslaget om en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak støttes av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, med unntak av *Akademikerne*.

LO viser til at bestemmelsen åpner for misbruk og omgåelser, og at å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil føre til flere faste og direkte ansettelser. Innstramming medfører ifølge *LO* likevel en risiko for at innleie blir erstattet av ulovlige midlertidige ansettelser, innleie forkledd som entrepriser, bruk av selvstendige oppdragstakere som skulle vært klassifisert som arbeidstakere og andre typer av omgåelser. *LO* har erfart at mange tillitsvalgte opplever til dels betydelig press fra arbeidsgiver for å inngå avtale om innleie etter § 14-12 andre ledd. Det bør ifølge *LO* stilles krav om at utleiebedriften/vikarbyrået også skal være bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett. *LO* viser også til at de tillitsvalgte presses til å inngå avtale om innleie med lang varighet og stort omfang. Etter *LOs*

syn bør departementet vurdere å angi en maksimal varighet på avtalene, for eksempel seks eller tolv måneder. Ved prosjektarbeid bør det i tillegg stilles krav om at varigheten ikke kan gjelde utover det enkelte prosjekts varighet. Innleide bør ifølge *LO* også ha fortrinnsrett til ny ansettelse etter § 14-2.

Unio mener forslaget vil styrke arbeidstakernes vern og fremme flere direkte ansettelser. *Unio* påpeker samtidig at det er en risiko for at arbeidstakerne blir gående permanent på midlertidige ansettelseskontrakter, og viser til at departementet må følge nøye med på situasjonen med tanke på en økning i midlertidige ansettelser etter en eventuell lovendring.

Akademikerne støtter ikke forslaget, og mener det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag og en grundig konsekvensutredning før man eventuelt vurderer endringer. *Akademikerne* viser til at forslaget vil ramme konsulent- og rådgivningsbransjen. I konsulent- og rådgivningsbransjen er det vanlig at høyt utdannet arbeidskraft leies ut fra virksomhet som har til formål å drive utleie. Forslaget vil ifølge *Akademikerne* medføre at konsulenter/rådgivere ansettes midlertidig, som i en faglig sammenheng er mindre attraktivt. Innstrammingen vil etter *Akademikernes* syn trolig også medføre at tilgangen på spisskompetanse i bredden av næringslivet blir mindre, hvilket vil kunne få alvorlige følger for norsk økonomi.

YS støtter forslaget og viser til at det vil bidra til å hindre misbruk av innleieadgangen. *YS* peker likevel på at det ikke lenger vil være symmetri mellom innleieregelverket og reglene om midlertidig ansettelse, og at det ikke er uproblematisk at virksomhetene skal ha forskjellig adgang til å leie inn arbeidskraft ut fra hvilke forbund de har tariffavtale med. Etter *YS* sitt syn burde adgangen til å inngå avtale om innleie etter § 14-12 andre ledd vært lagt til organisasjon med innstillingsrett.

Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden støtter ikke forslaget. *NHO* viser til at forslaget for bedrifter som ikke har avtale om innleie med fagforening med innstillingsrett, vil virke som et forbud utover vikartilfellene. Det ligger ikke til arbeidsgiver å avgjøre om virksomheten skal være tariffbundet. Forslaget vil ifølge *NHO* ha dramatisk effekt for virksomheter som er avhengig av innleie ved midlertidig behov, uten at det kan begrunnes i kunnskapsgrunnlaget. *NHO* er uenig i at innleie ved arbeid av midlertidig karakter fortrenger faste ansettelser i innleiebedriftene. Ettersom behovet hos innleier er midlertidig, vil det ikke være et alternativ å øke antallet faste ansatte. Departementet har ifølge *NHO* ikke vist til noe

statistikk som tilsier at bestemmelsens skjønnsmessige karakter gjør den lett å misbruke og at virksomheter baserer bemanningen på innleie etter bestemmelsen i større grad enn det loven åpner for. Som alternativ foreslår *NHO* at Arbeidstilsynet utarbeider en veileder i samarbeid med partene om hva som utgjør arbeid av midlertidig karakter.

NHO nevner konsekvenser det vil få for ulike næringer dersom adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter oppheves. *NHO* viser blant annet til at mange virksomheter i byggenæringen ikke er bundet av tariffavtale, og at forslaget for disse i realiteten vil virke som et forbud mot innleie. Industrien er ifølge *NHO* også avhengig av innleie, eksempelvis ved revisjonsstanser. Selv om det er god tariffavtaledekning, er det ikke sikkert at man får til avtale om innleie. I olje- og gassnæringen er det ifølge *NHO* behov for innleie av spesialkompetanse til prosjekter. *NHO* mener forslaget vil ramme en velfungerende organisering av behovet for nøkkelpersonene i bransjen hardt. De nevner også konsekvenser for blant annet reiselivsnæringen og fiskeindustrien.

KS viser til at forslaget vil være særlig problematisk for kommunal sektor når det er behov for å øke bemanningen raskt for å dekke midlertidige behov, for eksempel under pandemier, naturkatastrofer og flyktningkriser. Ved innleie slipper arbeidsgiver å bruke tid på ansetteselsprosesser, hvilket muliggjør en raskere oppbemanning. Kvalifikasjonsprinsippet i offentlig sektor innebærer strengere og mer tidkrevende krav til ansetteselsprosesser enn i privat sektor. Bruk av bemanningsforetak kan ifølge *KS* være avgjørende for å få tilgang til et tilstrekkelig stort arbeidsmarked med riktig kompetanse. *KS* påpeker at å inngå avtaler med de tillitsvalgte kan være tidkrevende. Bestemmelsens skjønnsmessige karakter kan ikke begrunne forslaget, ettersom bestemmelsen fortsatt vil gjelde for adgangen til midlertidig ansettelse. Som alternative tiltak foreslår *KS* veiledning om regelverket og økt tilsyn i de bransjer myndighetene mener det forekommer misbruk av innleiebestemmelsene.

Virke støtter ikke forslaget, og viser til at det vil innebære en konkurranseulempe for virksomheter som ikke har tariffavtale. *Virke* påpeker at det i liten grad er opp til arbeidsgiver å avgjøre om virksomheten skal være bundet av tariffavtale eller ikke, at det er organisasjonsfrihet og at arbeidsgiver derfor ikke kan pålegge ansatte å organisere seg. Forslaget er inngripende og vil frata virksomhetene helt nødvendig fleksibilitet. *Virke* kan ikke se at departementet har fremlagt

noe grunnlag som tilsier at tariffavtale og høyere organisasjonsgrad i seg selv vil redusere andelen ulovlig innleie eller useriøse aktører i markedet. *Virke* mener at man ikke kan legge til grunn at økt grunnbemanning med faste ansatte vil bli resultatet dersom adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter oppheves. Forslaget vil medføre stadige omstillings-, opp- og/eller nedbemanningsprosesser og økt bruk av permittering, hvilket gir stor usikkerhet for de ansatte og økte kostnader for det offentlige.

Spekter viser til at det ikke alltid er mulig å dekke bemanningsbehovet ved ordinære ansettelser, ettersom det ikke alltid er tid til å gjennomføre en ansettelsesprosess eller at den nødvendige kompetansen kun er tilgjengelig på utleiemarkedet. *Spekter* støtter ikke departementets vurdering om at direkte, midlertidig ansettelse er å foretrekke fremfor innleie. Den enkelte får kortvarig tilknytning til mange ulike arbeidsgivere over tid og dermed svekkede sykepengere rettigheter og en fragmentert pensjonsopptjening. *Spekter* kan ikke se hvordan dette styrker topartsforholdet og tilknytningen til arbeidsplassen. Det er ifølge *Spekter* ikke alltid mulig med direkte ansettelser, for eksempel dersom arbeidstakerne kommer fra utlandet og kun oppholder seg i Norge for en tidsavgrenset periode, eller foretrekker fleksibiliteten innleie gir dem. Forslaget kan innebære at det norske arbeidsmarkedet blir mindre ettertraktet for utenlandske arbeidstakere. *Spekter* viser også til at forslaget vil få store konsekvenser for bemanningen i helseforetakene.

NHO Service og Handel mener at fast ansettelse ikke er et alternativ til innleie for mange virksomheter, og at forslaget vil føre til økt bruk av midlertidige ansettelser og selvstendige oppdragstakere. Å erstatte innleie med midlertidige ansettelser er ifølge *NHO Service og Handel* ikke i arbeidstakers interesse. *NHO Service og Handel* mener ansettelse gjennom et bemanningsforetak gir arbeidstakerne en bedre sosial sikring enn det midlertidig ansatte har. *NHO Service og Handel* mener at arbeidsgiver har begrenset innflytelse på opprettelse av tariffavtaler, da dette i privat sektor som regel avhenger av tilstrekkelig organisasjonsgrad i virksomheten.

Arbeidstilsynet støtter forslaget og viser til at bestemmelsen er skjønnsmessig. *Arbeidstilsynet* har ikke omfattende tilsynspraksis om bestemmelsen enda, grunnet blant annet koronapandemien. Inntrykket er likevel at lovens vilkår om at arbeidet må være av midlertidig karakter misforstås av en del virksomheter. Forslaget innebærer

at regelverket blir tydeligere og enklere å håndheve for Arbeidstilsynet.

Petroleumstilsynet mener at det istedenfor å oppheve adgangen til innleie etter § 14-9 andre ledd bokstav a, bør fremgå av lovteksten hva som menes med arbeid av midlertidig karakter.

6.4 Departementets vurdering og forslag

6.4.1 Innledning

Dagens innleieregelverk åpner etter departementets syn for en praktisering som går på bekostning av faste og direkte ansettelser. Fast og direkte ansettelse hos den virksomheten som skal ha arbeidet utført, er den tilknytningsformen som best legger grunnlaget for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene, og som dermed best ivaretar interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen. Departementet viser til at innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter, og som kan medføre negative konsekvenser for de innleide arbeidstakerne, innleievirksomhetens egne ansatte og for arbeidsmarkedet. Det vises til omtalen i kapittel 5.

Departementet har derfor vurdert behovet både for et målrettet tiltak rettet mot byggenæringen i Oslo-området gjennom et forbud mot innleie fra bemanningsforetak, samt en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak.

6.4.2 Innleie til byggenæringen

Når det gjelder byggenæringen særskilt, viser departementet til at det i denne næringen benyttes innleie i betydelig omfang, jf. punkt 3.2. SSB-tall viser at innleie utgjorde i overkant av 8 prosent av timeverkene i næringen i 2019. Dette er langt høyere enn i arbeidslivet for øvrig, hvor det anslås at omfanget samlet ligger på 1,7–1,9 prosent av de sysselsatte i årene 2018–2019, jf. punkt 3.1. I Oslo-området er innleieandelen i byggenæringen markert høyere. I 2017 anslo Fafo at nivået i Oslo-området lå 4–7 prosentpoeng over landsgjennomsnittet for næringen, mens bemanningsbransjen anslo at prosentandelen innleide i Oslo lå rundt det dobbelte av landsgjennomsnittet for byggenæringen. Kartlegginger som fagforeninger har gjort på enkelte byggeplasser har vist en innleieandel på 35 prosent i gjennomsnitt, jf. punkt 3.2. Kartlegginger og tall fra bemanningsbransjen viser at omfanget av innleie til byggenæringen ble redu-

sert i 2019, noe som kan ha sammenheng med endringene i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft det året. I 2020 og 2021 medførte pandemien og innreiserestriksjoner redusert aktivitet. Utleie til bygg og anlegg er imidlertid fortsatt det største aktivitetsområdet for bemanningsbransjen, og generelt er deres utleieaktivitet høyest i Oslo og Viken-regionen. Også en kartlegging Oslo Economics utførte i 2020 blant medlemmer i Fellesforbundet og virksomheter i BNL, tydet på en høyere andel innleie i Oslo og Viken enn resten av landet. Det foreligger ikke egen statistikk om regional fordeling av innleie til bygg og anlegg.

Når innleieandelen er såpass høy, vil næringen etter departementets vurdering i større grad være eksponert for de negative konsekvensene knyttet til innleie, jf. punkt 3.6 og kapittel 5. Departementet viser i denne sammenheng særlig til de negative virkningene for arbeidsmiljø, medvirkning og fagorganisering, men også til økt ulykkesrisiko. Departementet viser dessuten til at det er stor etterspørsel etter lærlinger og fagarbeidere i næringen. En rapport fra SSB om sysselsetting og arbeidsstyrke frem mot 2040 viser at det kan bli særlig underskudd på helsefagarbeidere og fagarbeidere innen industri, bygg og anlegg og håndverksfag. I BNLs medlemsundersøkelse fra januar 2021 svarte nær halvparten av bedriftene at de ikke får tak i fagarbeidere, mens en fjerdedel ikke får tak i lærlinger. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det er en viss økning i antallet søkere til videregående opplæring i byggrelaterte fag, og antall lærlinger og lærebedrifter. Tallene kan likevel tyde på at interessen for å søke seg til slik utdanning er for lav i forhold til behovet. Det kan være flere forhold som påvirker dette.

Omfanget av innleie, sett sammen med de negative konsekvensene innleie har, tilsier etter departementets vurdering at det er nødvendig med grunnleggende endringer hva gjelder innleie til byggenæringen. På samme måte som i resten av arbeidslivet må det være den klare hovedregel at arbeidstakere som utfører arbeid på byggeplasser er fast ansatt direkte i den virksomheten som utfører arbeidet. Etter departementets vurdering vil det å stimulere til bruk av faste ansettelser også legge til rette for organisering og bruk av tariffavtaler i næringen. Det gir også et grunnlag for styrket rekruttering til næringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere. I norsk arbeidsliv er det tradisjon for at selvstendige fagarbeidere bidrar til forbedringer og innovasjon i virksomhetene, og for at arbeidsgivere investerer i kompetanseutvikling for sine medarbeidere. Tradisjonelt har virksomhetene vært preget av flate

organisasjonsstrukturer og et nært samspill mellom ledelsen og arbeidstakernes tillitsvalgte. Dette er kvaliteter i arbeidslivet som risikerer å bli svekket når arbeidsplassene i byggenæringen består av flere innleide uten fast tilknytning til virksomheten.

I høringen anbefalte departementet at det innføres et forbud mot innleie til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Flere høringsinstanser støtter innføring av forbud. *LO* viser blant annet til at innleieandelen i byggenæringen i Oslo-området har holdt seg vedvarende høy til tross for at det har vært stor oppmerksomhet rundt dette og ulike tiltak har blitt iverksatt. *LO* viser blant annet til at et forbud vil gi positive utslag på sysselsettingen, at større egenbemanning vil muliggjøre bedre lærlingetilbud og kompetanseutvikling, og at det på sikt vil føre til styrket rekruttering av fagarbeidere. *Unio* viser blant annet til at til tross for flere reguleringer de siste årene og et godt partssamarbeid på området, så har utfordringene med innleie i byggenæringen eskalert over tid og spesielt i Oslo-området. *NITO* mener at det utvilsomt er snakk om viktige samfunnshensyn som gjør det både riktig og nødvendig med et lokalt forbud mot innleie. *Oslo kommune* mener et forbud vil være et treffsikkert og effektivt virkemiddel for å bidra til å snu en uheldig utvikling og øke seriositeten i byggebransjen i Oslo-området. *Arbeidstilsynet* uttaler generelt at de er positive til forslag som styrker arbeidstakernes rettigheter og mulighet for faste og direkte ansettelser. *Arbeidstilsynet* legger til grunn at et forbud mot innleie vil være enklere for Arbeidstilsynet å håndheve.

Departementet viser til at det over tid har vært fokus på innleienivået og arbeidsforholdene, særlig i byggenæringen. Det har de senere år blitt utredet, vurdert og innført flere tiltak fra myndighetenes side, og også ulike tiltak fra næringen selv. Til tross for dette, er det fortsatt en vedvarende høy innleieandel i byggenæringen i Oslo-området. Departementet mener det er behov for et sterkt og tydelig tiltak, rettet bransjemessig og geografisk mot en næring hvor det er behov for en grunnleggende endring i hvordan bemanningen planlegges og organiseres. Etter departementets syn vil en regel som forbyr innleie fra bemanningsforetak være nødvendig for å sikre at det skapes varige endringer i virksomhetenes bemanningsmetoder, for på den måten å stimulere til økt bruk av faste ansettelser, som igjen kan virke positivt på blant annet organisering og rekruttering i næringen. Departementet vil derfor i forskrift fastsette et geo-

grafisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser.

Flere har pekt på at et sentralt kjennetegn ved byggenæringen er at den er prosjektbasert og preget av uforutsigbar oppdragsmengde og oppdragstidspunkt. *Byggenæringens Landsforening (BNL)* viser til at næringen er preget av anbudskonkurranser, som kan innebære uforutsigbarhet det er vanskelig å planlegge for. *BNL* peker også på at byggeprosjekter stopper opp og nye prosjekter kan bli forsinket fordi planprosesser og tillatelser lar vente på seg. *NHO* viser til at næringen er preget av oppdragene og oppdragsgivers krav, og at oppstart kan endres av ulike årsaker og at prosjektene kan øke i omfang. *NHO* viser til at det heller ikke er uvanlig at prosjekter blir forsinket eller forsert. Departementet ser at slike forhold kan innebære usikkerhet knyttet til bemanningsbehovet, og departementet antar at dette kan være en del av forklaringen på hvorfor innleie brukes i såpass stor grad i byggenæringen. Departementet peker samtidig på at også andre deler av norsk arbeidsliv kan være utpreget oppdrags- og prosjektbasert, men hvor man likevel ser mindre grad av vedvarende bruk av innleie enn hva som er tilfelle for byggenæringen.

Flere høringsinstanser advarer mot innføring av forbud, og peker på ulike konsekvenser et slikt tiltak kan få. *NHO* mener blant annet at et forbud vil medføre enorme kostnader ettersom de utførende har bundet seg i tilbud og inngått kontrakter som kan vare i flere år. *NHO* viser til at det blir vanskelig å overholde frister, at bedriftene må si nei til oppdrag, og at økte kostnader vil føre til høyere totalpriser. *NHO* er ikke enig i at midlertidig ansettelse er å foretrekke fremfor innleie, og viser blant annet til at midlertidig ansatte vil gå over i jobbsøkerfase eller ledighet, og at de ikke er beskyttet av likebehandlingsreglene. *BNL* peker blant annet på at forslaget kan lede til flere permitteringer eller nedbemanninger, færre lærlinger, at bedriftene blir nødt til å si nei til oppdrag, forsinkelser, økte kostnader og flere underentrepriser. *NHO Service og Handel* mener et forbud vil gi grobunn for useriøse aktører, mer midlertidig ansettelse, permittering, nedbemanning og alternative tilknytningsformer, og at et forbud vil motvirke seriositet. *NHO Service og Handel* peker også på at alternative løsninger til innleie vil kunne gi arbeidstakere svakere vern enn det norske bemanningsforetak er pliktig å gi sine ansatte. *Manpower Group* mener blant annet at et forbud vil åpne for flere useriøse underentreprenører, økning i bruken av utenlandske foretak

som ikke trenger å følge likebehandlingsprinsippet, og mer midlertidighet og permitteringer. *Adecco Group Norge* mener at et forbud vil gi grobunn for flere useriøse aktører og alternative tilknytningsformer, og ikke flere faste ansettelser.

Departementet viser generelt til at en ikke med sikkerhet kan si hva som blir de samlede konsekvensene av et forbud som foreslått i og med at det er mange og ulike forhold som har betydning for utviklingen i næringen. Det er imidlertid en ønsket konsekvens at praksis vil måtte legges om. Departementet viser til at forslaget for arbeidstakerne innebærer muligheter for økt bruk av faste ansettelser, med den trygghet og forutsigbarhet det fører med seg når det gjelder sikkerhet for fremtidig arbeid og inntekt. Høy grad av faste ansettelser kan også bidra til mer produktive, omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse. Et mål er å gjøre det mer attraktivt og lettere å rekruttere arbeidstakere til faste stillinger i virksomhetene, herunder å skape grunnlag for styrket rekruttering til byggenæringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere, hvor det eksisterer godt utviklede ordninger i næringen og hvor det er behov for å øke tilbudet av kvalifisert arbeidskraft. Alle slike forhold bidrar også til positive konsekvenser på samfunnsnivå.

Når det gjelder bruk av underentreprenører, er dette vanlig i byggenæringen og reguleres gjennom ordinære kontraktsforhold. Departementet antar at det med forslaget kan oppstå en dreining mot bruk av mer entrepris i næringen, det vil si at virksomheter kjøper resultatentrepriser fra andre virksomheter under sistnevntes arbeidsledelse i stedet for å utføre arbeidet selv ved hjelp av innleid arbeidskraft. En slik utvikling tilsier at arbeidskraften i så fall er ansatt direkte hos (under)-entreprenørene. Til forskjell fra innleie vil det her foreligge toparts arbeidsforhold direkte i produksjonsleddet.

Departementet viser til at det gjelder en rekke krav som alle virksomheter i næringen må følge, blant annet krav om at lønns- og arbeidsvilkår må være i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift. For hovedleverandør/hovedentreprenør gjelder en plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. I offentlige kontrakter av en viss verdi er det også en hovedregel om maksimalt to ledd med underleverandører.

Departementet viser også til forslag om å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepris,

som omtales i kapittel 8. Hvorvidt en oppdragskontrakt er å anse som innleie eller entrepris er også underlagt offentlig tilsyn, gjennom at tilsynsmyndighetene må ta stilling til denne grensedragningen i forbindelse med tilsyn av innleiereglene.

Departementet viser også til initiativet for å utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetstkrav for alle offentlige anskaffelser, hvor intensjonen er å styrke de offentlige oppdragsgivernes kontroll og oppfølging av sine leverandører. Offentlige oppdrag står for en betydelig andel av prosjektmengden for byggenæringen. Som det fremgår nedenfor, vil departementet i samråd med partene dessuten utarbeide en veileder knyttet til regler og problemstillinger ved bruk av innleie og entrepris i arbeidslivet.

Når det gjelder bekymringen knyttet til økt bruk av midlertidig ansettelse, viser departementet til at et klart mål for regjeringen er at byggebedriftene organiserer sin faste grunnbemanning etter sitt permanente arbeidskraftbehov, og at arbeidstakere som i dag er ansatt i bemanningsforetak får direkte ansettelse i en produksjonsbedrift. Lovens klare hovedregel er fast ansettelse, og midlertidig ansettelse ved såkalte arbeidstopper som ikke er sesongavhengige, er kun tillatt «dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner», jf. Prop. 39 L (2014–2015) punkt 5.3.1.2. Departementet viser også til at prosjekt- eller oppdragsbasert arbeid i seg selv ikke gir grunnlag for midlertidig ansettelse eller innleie. Dersom dette rettslige utgangspunktet legges til grunn, bør det etter departementets vurdering være god grunn til å tro at grunnbemanningen i byggebedriftene vil øke. Departementet understreker samtidig at virksomhetene fortsatt vil ha mulighet for midlertidig ansettelse som en fleksibilitetsmekanisme. Fordi midlertidig ansettelse ligger innenfor rammen av direkte ansettelse i topartsforhold, vurderer departementet at dette i større grad enn innleie legger grunnlag for tillit, utvikling og samarbeid, samt overgang til fast ansettelse.

Når det gjelder bekymringer knyttet til mangel på arbeidskraft, forsinkelser og kostander, viser departementet til at et forbud mot innleie i seg selv ikke bør føre til redusert tilgang på arbeidskraft. Et forbud mot innleie vil derimot ha betydning for hvordan virksomhetene tilknytter seg arbeidskraften. I stedet for å leie inn må virksomheten ansette arbeidstakeren direkte. Dette kan innebære noe mer administrasjon fra virksomhetens side, særlig i en overgangsperiode, og kan hende sterkere krav til prosjektstyring og -gjennomføring for alle involverte for å unngå at det

oppstår situasjoner med forsinkelser, korte tidsfrister mv. som kan ha vært viktige årsaker til at det oppstår behov for å benytte innleie.

Departementet viser generelt til at det er mange og ulike forhold som påvirker kostnadene ved byggeprosjekter. Departementet kan ikke se at det foreligger særlige forhold i byggenæringen som tilsier at faste og/eller direkte ansettelser skal innebære større omkostninger her enn hva tilfellet er for annet prosjektbasert arbeid i norsk arbeidsliv. Departementet viser ellers til omtale av behovet for overgangsordning nedenfor.

Departementet peker videre på at fleksibilitet i et topartsforhold også kan oppnås gjennom muligheten for deltidsansettelse, og at loven åpner for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden slik at det kan arbeides mer i enkelte perioder mot tilsvarende fritid i andre. For virksomheter som i perioder står uten oppdrag, er det også mulig å leie ut egne arbeidstakere til annen produksjonsbedrift, jf. § 14-13. Bestemmelsen tar typisk sikte på utlånslignende situasjoner mellom produksjonsbedrifter som alternativ til oppsigelse eller permittering, se Ot.prp. nr. 70 (1998–1999) punkt 6.3.4.1.

Departementet viser for øvrig til kapittel 13 nedenfor med nærmere omtale og vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser.

I høringen ba departementet også om høringsinstansenes innspill til alternative tiltak som kan være egnet til å få bukt med uønsket innleie til byggenæringen i Oslo-området.

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, eventuelt i kombinasjon med krav til stillingsprosent. *NHO* mener også at det er grunn til i samarbeid med partene å utrede muligheten for en kvote. *NHO* viser også til at en mulighet kan være at oppdragsgiver eller hovedentreprenør pålegges informasjons- og påseplikt knyttet til innleieregelvekset, og at oppdragsgiver i offentlige kontrakter stiller krav om lovlig innleie, og at det på forespørsel må dokumenteres at vilkårene er oppfylt.

Departementet har vurdert disse innspillene, men mener at forslagene ikke vil være tilstrekkelige for å løse problemet med omfattende og vedvarende bruk av innleie i stedet for faste ansettelser i virksomhetene. Behovet for tiltak, jf. ovenfor, gjelder etter departementets vurdering også for tariffbundne virksomheter. Det å ha en regel om at innleie er tillatt fra bemanningsforetak med tariffavtale, vil innebære at alle byggebedrifter fortsatt kan leie inn, men presumptivt kun fra

noen få store bemanningsforetak som har tariffavtale. At adgangen til innleie forutsetter tariffbinding på et visst nivå for utleier eller innleier fremstår derfor ikke som et egnet alternativ. Når det gjelder kvote, viser departementet til at dette også er utredet og hørt tidligere. Forslaget møtte motstand i høringen, fra organisasjoner på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I Prop. 73 L (2017–2018) punkt 8.3.1 fremkommer at

flere mener at en kvote vil kunne oppfattes som en norm og føre til mer innleie. Det er videre påpekt utfordringer ved praktiseringen av en kvoteregulering, og flere mener at en eventuell regulering må skje på arbeidsplassnivå i stedet for virksomhetsnivå. Andre har pekt på at en kvote vil være komplisert, og flere har vist til utfordringer med håndheving og sanksjonering.

Departementet mener at dette fortsatt er relevante forhold å se hen til, og at en slik regulering uansatt ikke vil være tilstrekkelig for å løse utfordringen med vedvarende høy bruk av innleie til byggenæringen i Oslo-området.

Det har også kommet innspill om andre tiltak knyttet til innleie i byggenæringen, som eventuelt kunne virke sammen med eller i tillegg til forslaget om forbud. *Arbeidstilsynet* har ulike forslag til tiltak for å styrke innleide arbeidstakeres arbeidsmiljø og arbeidsvilkår, herunder å tydeliggjøre innleiers ansvar for arbeidsmiljøet til innleide, krav om skriftlig oppdatert oversikt over innleide arbeidstakere, lovfeste skriftlighetskrav om hvilke opplysninger innleier skal gi til bemanningsforetaket, og påseplikt for innleier. *Oslo kommune* viser til kravene i Oslomodellen, og peker på at en nasjonal Norgesmodell vil kunne bidra til at leverandørmarkedet i større grad satser på fast ansatte i stedet for innleide for å få oppdrag. Departementet vil vurdere slike tiltak nærmere. Departementet peker i denne sammenheng dessuten på at departementet i samråd med partene vil utarbeide en praktisk og juridisk veileder for bruk av innleie og entrepriser i norsk arbeidsliv.

Det er i høringen reist spørsmål om forskriftens hjemmelsgrunnlag. *NHO Service og Handel* viser blant annet til at forhistorien til § 14-12 femte ledd tilsier at forskriftshjemmelen skal brukes for å forhindre at innleie skal virke lønns- og kostnadsdrivende, og viser til enkelte forarbeidsuttalelser. Etter departementets vurdering er det sentrale vilkåret i forskriftshjemmelen at det foreligger «viktige samfunnshensyn» som tilsier at innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder må forbys. At forarbeidene gir eksempel

på hvilke situasjoner man har hatt i tankene, oppfatter ikke departementet som en uttømmende beskrivelse av når forskriftshjemmelen kan benyttes. Etter departementets vurdering foreligger nå viktige samfunnshensyn som tilsier et bransjemessig og geografisk avgrenset forbud. Det vises til vurderingen ovenfor.

Departementet nevner for ordens skyld at som følge av forslag om nye ledd i § 14-12 jf. nedenfor, vil gjeldende femte ledd bli nytt sjette ledd.

Flere høringsinstanser, herunder *NHO*, har også spilt inn at det er behov for overgangsordninger for bindende tilbud og inngåtte kontrakter. Departementet ser at et forbud vil kunne innebære en stor overgang for de som i dag benytter mye innleie. Departementet vil fastsette forskrift med virkning fra 2023, og i tillegg med overgangsordninger for allerede bindende kontrakter.

Det er i høringen etterspurt avklaring om forbudets varighet og også bedt om at forbudet gjøres tidsbegrenset, samt uttrykt behov for at forbudet evalueres underveis. Departementet mener det er viktig at forbudets virkninger vurderes og evalueres. Som nevnt i kapittel 5 vil departementet iverksette et eksternt FoU-prosjekt for å belyse virkninger av de forslagene som fremmes, herunder forbudet. Et slikt oppdrag er det naturlig at utformes i samråd med partene. Det bør tas sikte på å få kartlagt virkningene av forbudet, herunder betydning for blant annet omfang av grunnbemanning og faste ansettelse, bruk av underentreprise, midlertidig ansettelse og selvstendige oppdragstakere. Det bør også ses på mulighetene for å få kartlagt virkningene forbudet får for blant annet byggeaktivitet og kostnader, og også fagorganisering i næringen. Resultatene fra prosjektet vil inngå i et arbeid med å evaluere tiltakene.

6.4.3 Tilsynshjemmel

Departementet viser til at Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet på sine områder) med virkning fra 1. juli 2020 fikk myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene, jf. Prop. 61 LS (2019–2020). Det er etter departementets vurdering både naturlig og nødvendig for å sikre etterlevelse, at også et forbud hjemlet i § 14-12 underlegges offentlig tilsyn. Departementet foreslår at Arbeidstilsynet gis hjemmel til å føre tilsyn med forskrifter gitt i medhold av § 14-12 sjette ledd (nåværende femte ledd).

Etter departementets vurdering bør Arbeidstilsynets påleggskompetanse når det gjelder forbud være den samme som den som gjelder innleiereglene for øvrig. Det vil si at tilsynets myndig-

het avgrenses mot spørsmål om arbeidstakers rett til direkte ansettelse mv., se Prop. 61 LS (2019–2020) særlig punkt 2.6.2.1.

Advokatforeningen mener at brukervennlighet og hensynet til klarhet tilsier at tilsynskompetansen også beskrives i selve forskriften. Departementet vil vurdere dette nærmere ved fastsetting av forskriften.

Tilsynshjemmelen vil også gjelde for eventuelle andre fremtidige forskrifter fastsatt i medhold av § 14-12 sjette ledd.

Som departementet påpekte i høringen, vil også et forbud med hjemmel i § 14-12 være omfattet av reglene om kollektiv søksmålsrett, som nå er vedtatt og som vil tre i kraft fra 1. juli 2022.

6.4.4 Generell innstramming i innleiereglene

Når det gjelder behovet for en generell innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak, er det særlig muligheten til å leie inn ved *arbeid av midlertidig karakter* som etter departementets syn er problematisk og som bidrar til å fortrenge direkte ansettelse i en topartsrelasjon, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a. Departementet viser til at muligheten til å leie inn arbeidstakere når arbeidet er av midlertidig karakter beror på en bred skjønnsmessig vurdering. Innleieadgangen bestemmelsen åpner for kan misforstås og misbrukes, og kan generelt gjøre det mulig å basere et permanent bemanningsbehov på innleie.

Etter departementets syn er det grunn til å anta at innleie begrunnet i at arbeidet er av midlertidig karakter blir benyttet i større omfang enn loven gir grunnlag for, og at flere virksomheter dekker et permanent bemanningsbehov med innleie etter denne hjemmelen. Departementet viser til en kartlegging utført av Svalund mfl. (2019), der mellom 23 og 36 prosent av arbeidsgiverne som deltok i undersøkelsen oppga at de kan ha leid inn arbeidstakere uten å ha adgang til dette etter regelverket, og uten å ha avtale med tillitsvalgte, jf. punkt 3.7. I enkelte bransjer kan deler av arbeidet være av midlertidig varighet, uten at lovens vilkår om midlertidighet nødvendigvis er oppfylt. Det synes blant annet å være en utbredt misforståelse at prosjektarbeid alltid vil være arbeid av midlertidig karakter. Etter departementets vurdering vil det å fjerne muligheten for innleie ved arbeid av midlertidig karakter kunne bidra til å hindre misbruk og omgørelser.

Etter departementets syn er det ikke bare i de tilfeller bestemmelsen misbrukes og misfor-

stås at innleieadgangen er problematisk. Også i de tilfeller bestemmelsen praktiseres etter sin ordlyd, åpner den etter departementets vurdering i dag for en innleiepraksis som blir for vidtgående. Departementet viser til at det er bred enighet om at fast og direkte ansettelse skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter, og som innebærer flere negative konsekvenser for de innleide arbeidstakerne, innleievirksomhetens egne ansatte og for arbeidsmarkedet, jf. punkt 3.6 og kapittel 5. Departementet mener derfor at det å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil være en hensiktsmessig innstramming av innleieadgangen. Forslaget innebærer at innleie først og fremst vil være aktuelt ved reelle vikariater. I tillegg tillates innleie etter avtale med de tillitsvalgte dersom virksomheten er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett.

Hensynet til å gjøre innleieregelverket enklere å håndheve taler etter departementets syn også for å fjerne innleieadgangen ved arbeid av midlertidig karakter. Arbeidstilsynet fikk fra 1. juli 2020 myndighet til å føre tilsyn med vilkårene for innleie, jf. Prop. 61 LS (2019–2020). Departementet viser til at Arbeidstilsynet har pekt på problemer med å håndheve bestemmelsen, ettersom vurderingen av om arbeidet er av midlertidig karakter er svært skjønnsmessig.

Forslaget vil etter departementets vurdering bidra til å stimulere til flere faste og direkte ansettelser, og dermed økt grunnbemanning. En slik innstramming vil også gjøre regelverket enklere å forstå og praktisere, både for arbeidsgiver og arbeidstaker.

Flere høringsinstanser støtter forslaget. *LO* mener at forslaget er svært viktig og et egnet tiltak som vil ha stor betydning i alle bransjer. *LO* viser til at innleie fortrenger faste ansettelser i topartsrelasjoner, og at dagens ulike grunnlag for innleie med innslag av skjønn åpner for misbruk og misforståelser. En innstramming vil føre til et enklere regelverk og gjøre det enklere å avdekke misforståelser og misbruk. Konsekvensen vil ifølge *LO* være flere faste og direkte ansettelser. Forslaget støttes også av blant annet *Unio*, *YS* og *Arbeidstilsynet*.

Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden viser til at forslaget er inngripende og at det vil ha dramatisk effekt for virksomheter som er avhengig av innleie ved midlertidig behov. Lovens øvrige mekanismer vil etter deres syn ikke løse virksomhetenes bemanningsbehov på en god

måte. *NHO* mener at innleie ved arbeid av midlertidig karakter ikke fortrenger faste ansettelser, ettersom behovet hos innleier er midlertidig. Forslaget vil ifølge organisasjonene på arbeidsgiversiden føre til økt bruk av midlertidige ansettelser.

Departementet viser til at formålet med forslaget er å bidra til flere faste og direkte ansettelser, hvilket er hovedregelen i norsk arbeidsliv, jf. § 14-9 første ledd. Loven oppstiller strenge vilkår for å gjøre unntak fra denne hovedregelen. Generelle eller jevne variasjoner i ordrettilgang eller generell usikkerhet knyttet til fremtidig arbeidskraftbehov oppfyller ikke vilkåret om at arbeidet må være av midlertidig karakter, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 214. Det at arbeidet er organisert i prosjekt eller som et enkeltstående oppdrag, er ifølge forarbeidene i seg selv heller ikke tilstrekkelig til å begrunne midlertidig ansettelse etter denne bestemmelsen.

En sannsynlig konsekvens av forslaget vil etter departementets vurdering derfor være at flere virksomheter vil bli nødt til å øke grunnbemanningen med flere faste ansettelser.

Etter departementets syn vil lovens øvrige mekanismer gi virksomhetene tilstrekkelig fleksibilitet til å løse reelle midlertidige behov for økt bemanning. Departementet viser til at det fortsatt vil være mulig å leie inn arbeidstakere i vikartilfellene, eller å inngå tidsbegrenset avtale om innleie med de tillitsvalgte etter § 14-12 andre ledd. Sistnevnte vil kunne bidra til økt utbredelse av fagorganisering og tariffavtaler, hvilket er en ønsket virkning av forslaget. Det vil også være mulig å leie inn arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter, jf. § 14-13, for eksempel for å ta unna arbeidstopper.

Det vil i tillegg være mulig med direkte midlertidig ansettelse, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, forutsatt at lovens vilkår er oppfylt. Departementet vil følge nøye med på en eventuell utvikling i retning av økt bruk av ulovlige midlertidige ansettelser.

Flere høringsinstanser mener at midlertidig ansettelse gir arbeidstakerne dårligere vern enn ved utleie fra bemanningsforetak. Det vises blant annet til at midlertidig ansatte ikke er beskyttet av likebehandlingsreglene, og til at den enkelte får kortvarig tilknytning til mange ulike arbeidsgivere over tid, og dermed svekkede sykepenge-rettigheter og en fragmentert pensjonsopptjening.

Etter departementets syn har midlertidig og direkte ansettelse i en topartsrelasjon flere fordele sammenlignet med innleie. Direkte midlertidig ansettelse sikrer etter departementets vurde-

ring bedre grunnlag for tillit, samarbeid, medvirkning og kompetanseutvikling, samt overgang til fast ansettelse. Departementet viser til at arbeidstakere som er midlertidig ansatt, med unntak av vikartilfellene, har fortrinnsrett til ny ansettelse dersom arbeidstakeren på grunn av virksomhetens forhold ikke får fortsatt ansettelse, jf. § 14-2 andre ledd. Tilsvarende gjelder ikke ved innleie. En analyse utført av Strøm og von Simson (2020) viser at 40–50 prosent av de midlertidig ansatte oppnår fast stilling etter ett år. Når det gjelder innleie, viser tall fra Institutt for samfunnsforskning at rundt 30 prosent av de innleide går over til fast ansettelse. Departementet viser videre til at det ved innleie ofte er slik at arbeidstakeren leies ut til flere ulike virksomheter, og at innleieadgangen ikke i seg selv sikrer arbeidstakeren en mer langvarig tilknytning til virksomheten. Etter hva departementet er kjent med benytter bemanningsforetakene ofte gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, og når arbeidstakeren har arbeidet den avtalte stillingsprosenten, har arbeidstakeren gjerne ingen garanti for at vedkommende vil få tildelt flere oppdrag. Etter hva departementet er kjent med er det heller ikke vanlig praksis at arbeidstakerne får lønn mellom oppdrag. Departementet kan ikke se at dette sikrer bedre forutsigbarhet for arbeidstakeren.

En konsekvens av forslaget vil være at virksomhetene i større grad vil måtte basere eventuell innleie på avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd. *LO* påpeker at dette kan medføre et økt press på lokale tillitsvalgte, og også at de tillitsvalgte opplever et press for å inngå avtaler av lang varighet og med et stort omfang. Etter *LO*s syn bør det derfor angis en maksimal varighet på avtaler om innleie enten i lov eller forarbeider. *YS* mener at avtaleadgangen burde vært lagt til selve fagforeningen med innstillingsrett.

Departementet viser her til at det i 2019 ble stilt høyere krav til nivået på tariffavtalen innleiebedriften må være bundet av for å inngå avtale med lokale tillitsvalgte. Som et ledd i begrunnelsen viste departementet til at det var rapportert om at tillitsvalgte opplevde press for å inngå avtaler, jf. Prop. 73 L (2017–2018). Departementet antar at det i seriøse virksomheter bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett vanligvis vil foreligge en god dialog i forkant av eventuelle avtaler om innleie, og at lokale tillitsvalgte vil kunne søke råd og veiledning av fagforeningen sentralt før det inngås slik avtale. Arbeidsgiver har etter gjeldende rett også en plikt til å drøfte bruken av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 tredje ledd, og

det er et generelt krav at innleie etter avtale med tillitsvalgte skal være «tidsbegrenset». Departementet kan på nåværende tidspunkt ikke se at det er nødvendig å sette en grense for lengden på slike avtaler. Departementet viser også til forslaget om at arbeidstakere som er innleid med hjemmel i avtale med de tillitsvalgte skal ha rett til fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid, jf. kapittel 7.

KS og flere bemanningsforetak viser til at forslaget vil innebære en konkurranseulempe for virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, og at forslaget for slike virksomheter i realiteten vil virke som et forbud mot innleie utover vikartilfellene. Dette vil særlig ramme små og mellomstore bedrifter. Høringsinstansene påpeker at det ikke er opp til arbeidsgiver å bestemme om virksomheten skal være tariffbundet eller ikke, og at organisasjonsfriheten innebærer at arbeidsgiver ikke kan pålegge de ansatte å organisere seg.

Departementet viser her til at lovens system er lagt opp slik at virksomheter med tariffavtale på høyt nivå gis visse unntak og rettigheter. Etter departementets vurdering kan avtaleadgangen etter § 14-12 andre ledd bidra til større grad av organisering og avtaledekning i bransjer som er avhengig av innleid arbeidskraft. Departementet viser til at Fafø, basert på tall fra Fellesordningen for AFP i privat sektor, anslår at 93 prosent av de organiserte arbeidstakerne er organisert i fagforeninger med innstillingsrett. Arbeidsgivere som har organiserte arbeidstakere i virksomheten vil etter departementets syn derfor kunne påvirke om virksomheten skal være bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, ved å fremsette tilbud om slik avtale. Departementet vil også presisere at det ikke er slik at avtaleadgangen etter § 14-12 andre ledd gir fri adgang til innleie. Bestemmelsen forutsetter at det oppnås enighet med de tillitsvalgte og at innleien er tidsbegrenset. I virksomheter der det ikke oppnås enighet om slik innleieavtale, og i virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, vil det fortsatt være mulig å benytte innleie ved vikariat, leie fra andre produksjonsbedrifter, samt inngå avtale om midlertidig ansettelse dersom vilkårene er oppfylt.

Innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter brukes innen sentrale offentlige tjenesteområder. *KS* viser til at forslaget vil være problematisk for kommunal sektor når det er behov for å øke bemanningen raskt for å dekke midlertidige behov, for eksempel under pandemier, naturkatastrofer og flyktningkriser. *KS* mener også at det kan være tid- og ressur-

skrevende å inngå avtaler med de tillitsvalgte om innleie.

Departementet viser til at det i offentlig sektor er full tariffavtaledekning, og at alle virksomheter i offentlig sektor derfor i utgangspunktet vil ha mulighet til å inngå avtale med tillitsvalgte om innleie fra bemanningsforetak. Departementet viser videre til at innleie utgjør en liten del av samlet sysselsetting på disse områdene, og at det bør være mulig å komme frem til egnede løsninger som også inkluderer bruk av avtaler med de tillitsvalgte i virksomhetene. Det vises for øvrig til omtale av helsesektoren nedenfor.

Departementet ba i høringen om forslag til alternative tiltak som kan bidra til å begrense bruken av innleie. Flere høringsinstanser har foreslått økt tilsyn for å slå ned på useriøse aktører. Departementet deler oppfatningen om at tilsyn er et viktig virkemiddel for å slå ned på ulovlig innleie, og viser til at Arbeidstilsynet fra 1. juli 2020 fikk myndighet til å føre tilsyn med vilkårene for innleie, jf. Prop. 61 LS (2019–2020). Departementet har også foreslått å innføre en godkjenningsordning for bemanningsforetak, og også å styrke Arbeidstilsynets tilsynskompetanse i denne forbindelse. Forslaget innebærer blant annet at Arbeidstilsynet gis hjemmel til å føre tilsyn med og sanksjonere mot brudd på plikten for bemanningsforetak til å være godkjent, og at Arbeidstilsynets reaksjonsmidler også skal omfatte overtredelsesgebyr, jf. kapittel 9. For å styrke etterlevelsen av innleieregelverket har regjeringen også gjeninnført kollektiv søksmålsrett, slik at fagforeninger som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, kan reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie. Samlet må dette antas å bidra til å få ned andelen ulovlig innleie.

Departementet mener uansett at tiltak knyttet til håndheving ikke er nok for å få ned bruken av innleie som fortrenger faste og direkte ansettelser, og for å begrense de negative sidene innleie har for de innleide, innleievirksomhetens egne ansatte og for arbeidsmarkedet. Etter departementets syn er det behov for tiltak for å begrense innleieadgangen som sådan, og ikke kun for å slå ned på ulovlig innleie.

Enkelte høringsinstanser har foreslått at det som et alternativ til å oppheve adgangen til innleie etter § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, bør fremgå av loven eller en egen veileder hva som menes med arbeid av midlertidig karakter. Departementet er i utgangspunktet enig i at slike tiltak vil kunne gjøre det enklere for bru-

kerne av loven å forstå hva som utgjør et arbeid av midlertidig karakter. Etter departementets syn åpner bestemmelsen imidlertid uansett for en for vidtgående bruk av innleie, jf. ovenfor, selv om bestemmelsen praktiseres etter sin ordlyd og verken misforstås eller omgås. En presisering er derfor etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig for å begrense bruken av innleie. Departementet vil likevel som omtalt ovenfor utarbeide en generell veileder i samråd med partene på området.

Norsk Olje og Gass har foreslått at innleie ved arbeid av midlertidig karakter bør være tillatt for virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, uten at det kreves lokal avtale om innleie. Et annet alternativ kan ifølge *Norsk Olje og Gass* være å etablere en dispensasjonsordning etter modell fra Arbeidsleieutvalget, som på 1990-tallet hadde anledning til å gi dispensasjon fra dagjeldende regelverk, jf. Blaalid-utvalgets utredning (NOU 1998: 15) kapittel 5 og 6. Departementet viser her til at det allerede gjelder et krav om tidsbegrensning i avtaleadgangen etter § 14-12 andre ledd, og at det å innføre et krav om midlertidighet og samtidig fjerne kravet om lokal avtale, trolig ikke vil medføre at bruken av innleie reduseres. Når det gjelder dispensasjonsordning, ville dette etter departementets syn være både tid- og ressurskrevende. Det vil også være utfordrende for det organet som eventuelt skal gi slike dispensasjoner å få tilstrekkelig oversikt over virksomhetens organisering for å vurdere om det foreligger grunnlag for dispensasjon. Departementet vurderer at disse tiltakene ikke er hensiktsmessige for å oppnå målet med forslagene.

Departementet har også vurdert andre tiltak, herunder om det bør innføres en kvoteordning. Departementet viser til at dette ble vurdert i Prop. 73 L (2017–2018), og at de samme motforestillingene gjør seg gjeldende også i dag, jf. punkt 6.4.2 ovenfor.

Departementet har etter dette kommet til at adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter bør oppheves. Departementet har særlig lagt vekt på at bestemmelsen åpner for en for vidtgående innleieadgang, at bestemmelsens skjønnsmessige karakter muliggjør omgåelser av regelverket, og at dette samlet bidrar til å fortrenge faste og direkte ansettelser. Det vil fortsatt være adgang til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak etter § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e, samt ved avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd.

Departementet mener at en lovendring på dette området som hovedregel bør gjelde alle bransjer og ikke være geografisk avgrenset.

På enkelte områder ser departementet imidlertid at det kan være grunn til å vurdere en avgrenset unntaksadgang.

Hovedregelen i norsk arbeidsliv skal være fast og direkte ansettelse. Også *helsepersonell* bør etter departementets syn som den klare hovedregel ansettes direkte i den virksomheten som skal ha arbeidet utført. Departementet ser likevel at det kan være særlige hensyn som tilsier at det i noen situasjoner kan være behov for å leie inn helsepersonell for å sikre forsvarlig drift, herunder for å opprettholde kapasiteten og kvaliteten i helse tilbudet til befolkningen. Etter departementets vurdering er det avgjørende at virksomheter innen helse og omsorg har tilgang til tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft. Departementet viser til at staten og kommunene har et overordnet ansvar for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Mangel på tilstrekkelig kvalifisert helsepersonell kan i verste fall gå utover pasientsikkerheten. Departementet viser videre til at det i distriktene kan være vanskelig å få rekruttert helsepersonell for direkte ansettelse. Behovet for innleie kan også oppstå raskt, for eksempel ved utbrudd av sykdommer, større ulykker mv.

Departementet foreslår derfor at det åpnes for en unntaksadgang på dette området, ved at det inntas en forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten. Bestemmelsen vil åpne for at det i avgrensede tilfeller kan åpnes for innleie i noe flere situasjoner enn det som vil følge av § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e. Det presiseres at bestemmelsen skal forstås strengt. Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med slik forskrift, og at dette presiseres i § 18-6 første ledd.

Departementet viser videre til at bruk av *rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse* kan reise noen særlige spørsmål. Slike tjenester vil i noen sammenhenger organiseres slik at forholdet må anses som innleie, og slik at forholdene hos utleier innebærer at konsulent- eller rådgivningsselskapet er å anse som bemanningsforetak. I slike tilfeller må blant annet vilkårene for innleie i § 14-12 være oppfylt, og konsulent- eller rådgivningsselskapet må være registrert i bemanningsforetaksregisteret. Høringsinnspill viser blant annet til at rådgiv-

vere og konsulenter i både privat og offentlig sektor benyttes for å hente inn tidsbegrenset ekspertise og spisskompetanse, for eksempel til gjennomføring av innovasjons- og utviklingsprosjekter, herunder innenfor IKT. Det vises også til at bruk av slike konsulenter bidrar til utvikling ved at de deler erfaring og kunnskap, og at de hos sine arbeidsgivere har fagmiljø for vedlikehold og videreutvikling av kompetanse. Videre pekes det på at konsulenter og rådgivere er høyt utdannede med faste og ordnede arbeidsforhold.

Departementet ser at det kan være viktig for virksomheters utviklings- og omstillingsarbeid å ha mulighet til knytte til seg eksterne konsulenter og rådgivere med ekspertise og erfaring som virksomheten selv ikke besitter. Departementet antar at bruk av slike tjenester kan organiseres på ulike måter, både som kjøp av tjenester fra selvstendige oppdragstakere, innleie fra bemanningsforetak eller produksjonsbedrift, og som entrepriser. Som også enkelte høringsinnspill viser, vil ikke entrepriser nødvendigvis være en egnet kontraktsform innenfor dette markedet, blant annet fordi prosjekter kan ønskes gjennomført i tett samarbeid med oppdragsgiver, og det ikke alltid er ønskelig eller mulig at resultatet fastsettes på forhånd.

Etter departementets oppfatning vil innleie av ekspertise og spisskompetanse til klart avgrensede prosjekter i innleievirksomheten, i mindre grad også utfordre virksomhetens grunnbemanninger eller faste ansettelser. De innleide arbeidstakerne det her er tale om kan etter departementets syn dessuten i mindre grad være sårbare for de negative virkningene av innleie.

Departementet vil på bakgrunn av forholdene ovenfor vurdere nærmere behovet for et mulig snevert unntak eller særregulering knyttet til slik innleie. Den nærmere avgrensning knyttet til et eventuelt unntak, herunder hvilke spesialister slike regler eventuelt bør omfatte, må avklares nærmere i et forskriftsarbeid. Departementet foreslår derfor at det i arbeidsmiljøloven inntas en forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan fastsette nærmere regler for innleie av spesialkompetanse som avviker fra § 14-12 første ledd. Departementet foreslår at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med slik forskrift, og at dette presiseres i § 18-6 første ledd.

I høringen nevnte departementet at *avløsning til jordbruket* kan reise noen særskilte spørsmål.

Det finnes enkelte utfordringer knyttet til arbeidsvilkår i landbruksnæringen, herunder for sesongarbeidere. Departementet mener imidlertid det er viktig å sørge for en fortsatt effektiv og velfungerende avløserordning for norske bønder.

På denne bakgrunn kan det være behov for å vurdere tilpasninger i regelverket for denne næringsen særskilt. Departementet viser i denne sammenheng også til at gjeldende forskriftsverk på området kan fremstå uklar.

Departementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet og partene i arbeidslivet

foreta en gjennomgang av regelverket. Departementet mener det bør gis utsatt ikrafttredelse av opphevelsen av adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter for jordbruksforetak frem til dette er utredet og særregulering fastsatt.

7 Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier

7.1 Gjeldende rett

Det følger i dag av arbeidsmiljøloven at innleid arbeidstaker har rett til fast ansettelse hos innleievirksomheten dersom arbeidstaker har vært sammenhengende innleid over en viss tid. Regelen fremgår av § 14-12 fjerde ledd, som fastslår at «tre-/fireårsregelen» for midlertidig ansatte gjelder tilsvarende, jf. § 14-9 sjuende ledd. Sistnevnte bestemmelse regulerer rett til fast ansettelse etter en viss tid for midlertidig ansatte etter § 14-9 andre ledd bokstav a og b. Bestemmelsen innebærer at innleid arbeidstaker som har vært innleid med grunnlag i bokstav a (arbeid av midlertidig karakter) har rett til fast ansettelse etter fire år. Ved innleie på grunnlag av bokstav b (vikariat) har den innleide rett til fast ansettelse etter tre år. Innleie etter disse grunnlagene i kombinasjon gir rett til fast ansettelse etter tre år. Rettigheten er dermed parallell med reglene for midlertidig ansettelse.

Tre-/fireårsregelen gjelder ikke ved avtalebasert innleie etter § 14-12 andre ledd. Dette fremgår forutsetningsvis av henvisningen til tre-/fireårsregelen for midlertidig ansatte, som kun gjelder ansettelse etter bokstav a og b. Det fremgår også av forarbeidene til § 14-12 at tre-/fireårsregelen ikke gjelder i disse tilfellene, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009) punkt 6.1.5 og lovmerknadene.

7.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet en endring i arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd. Departementet foreslo at retten til fast ansettelse hos innleier også skal gjelde for arbeidstaker som er innleid med grunnlag i avtale med tillitsvalgte etter § 14-12 andre ledd. I dag gjelder retten kun ved innleie etter § 14-12 første ledd. Departementet foreslo videre at innslagstidspunktet for når retten til fast ansettelse inntreier for innleid arbeidstaker, senkes til to år. I dag inntreier retten etter henholdsvis tre eller fire år avhengig av grunnlaget for innleien.

Departementet foreslo at regelen om rett til fast ansettelse for innleide får en selvstendig

bestemmelse i § 14-12 fjerde ledd uten henvisning til tre-/fireårsregelen for midlertidig ansettelse.

7.3 Høringsinstansenes syn

LO støtter forslaget om å innføre rett til fast ansettelse etter kortere tid enn i dag, men mener det vil være en bedre løsning at innleid arbeidstaker har krav på fast ansettelse etter å ha utført arbeid for samme virksomhet i sammenlagt mer enn 24 måneder i løpet av en periode på 36 måneder, slik som er foreslått i Sverige. *LO* viser til at man da unngår problemstillinger knyttet til om ansettelsen er sammenhengende. *LO* viser til at en slik regel gjerne kan kombineres med en type standardisert erstatningsregel, slik som det svenske forslaget. *LO* foreslår at en slik regel også skal gjelde for innleie etter § 14-12 andre ledd.

Unio støtter forslaget om rett til fast ansettelse etter to år, og mener det vil kunne være et viktig virkemiddel for at arbeidsgiver i større grad benytter seg av faste stillinger, eller ordinær midlertidighet som vil gi den ansatte en nærmere tilknytning til sin arbeidsgiver og større mulighet til påvirkning av sitt arbeidsforhold. *Unio* mener at en slik regel bør innføres som en ensidig rett for den enkelte arbeidstaker som vil fremsette krav om ansettelse, og ikke som en automatisk regel. *Unio* mener det er mange ulike årsaker til at arbeidstakere velger å arbeide gjennom bemanningsforetak, og en slik automatisk regel vil kunne føre til negative konsekvenser for dem som ønsker å jobbe på denne måten.

YS støtter vurderingen av at innleide etter § 14-12 andre ledd også bør omfattes av reglene om fast ansettelse etter en viss tid. *YS* støtter også forslaget om å gi arbeidstaker rett til fast ansettelse etter to år. *YS* mener at det bør vurderes om samme grense bør gjelde ved midlertidig ansettelse.

Akademikerne støtter forslaget om at det for alle innleietilfeller hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-12 skal være en rett til fast ansettelse etter en viss tid i innleievirksomheten. *Akademikerne* mener at mange ansatte ønsker å være fast ansatt

i for eksempel rådgivnings- eller konsulentvirksomhet, og mener det derfor er viktig at det er opp til den innleide selv om man ønsker å benytte seg av en rett til fast ansettelse hos innleier eller forbli ansatt hos utleier, og mener at dette må tydeliggjøres enten i selve lovbestemmelsen eller forarbeidene. *Akademikerne* mener det er viktig at tidsgrensene for når man har rett til fast ansettelse harmoniseres i ulike lover/bestemmelser. *Akademikerne* vil ikke sette seg imot forslaget om at retten til fast ansettelse knyttes til en toårsregel, men mener at en slik grense må konsekvensutredes først, og at en tidsgrense for innleie uansett bør kunne fravikes etter avtale med tillitsvalgte, eksempelvis fra to til tre år. *Akademikerne* mener også at forslaget må ses i sammenheng med den foreslåtte harmoniseringen som Fougner-utvalgets flertall har foreslått.

NHO støtter ikke forslaget og viser blant annet til at det i en rekke fag og bransjer vil være et klart behov for innleieforhold som strekker seg ut over to år. *NHO* viser også til at forslaget avviker fra Fougner-utvalgets flertall der man foreslo en generell regel om rett til fast ansettelse etter tre år som midlertidig ansatt, at forslaget mangler en faktisk begrunnelse og at det ikke pekes på noe faktagrunnlag som tyder på at det er problematisk med uforholdsmessig lange innleieforhold generelt eller med hjemmel i § 14-12 andre ledd. *NHO* mener at det under enhver omstendighet bør gjøres unntak for rett til fast ansettelse i tilfeller der den innleide skriftlig bekrefter at en ikke ønsker fast ansettelse.

KS støtter forslaget om at innleid arbeidstaker skal ha rett til fast ansettelse hos innleier etter en viss tid også ved innleie etter avtale. *KS* støtter ikke forslaget om rett til fast ansettelse hos innleier etter to år som innleid. *KS* ser ikke at begrunnelsen for forslaget berettiger at det skal være ulike regler avhengig av om vikarbehovet dekkes av innleide eller midlertidige ansatte, og mener det vil gi uheldige og tilfeldige resultater dersom innleide som også har et arbeidsforhold og rettigheter hos utleier, på et tidligere tidspunkt enn kommunens midlertidige ansatte, skal få rett til fast ansettelse.

Virke støtter ikke forslaget, og mener at dagens regler balanserer ulike behov på en god måte, at en ny bestemmelse vil komplisere arbeidet for den enkelte virksomhet, og ikke tar hensyn til de ulike årsakene til hvorfor virksomhetene benytter innleie. *Virke* viser til at en stor andel av de som leies inn benyttes til konkrete og tidsavgrensede prosjekter og bemanningsbehov. Andre benytter innleie som del av inkluderings-

arbeidet, der flertallet av Virkes medlemmer oppgir adgang til midlertidig ansettelse og innleie som viktig for å gi jobbmulighet til de som ellers ikke ville blitt ansatt som kvalifisert, og at innleie i disse tilfellene kan fungere som en terskel inn til fast arbeid.

Spekter støtter ikke forslaget, og kan ikke se noen gode begrunnelser for en særregel for innleide personer, hvorav de fleste allerede har et godt etablert arbeidsforhold hos bemanningsforetaket. *Spekter* viser til at følgen av en slik regel kan bli at bemanningsforetakets ansatte som i dag gjennom gjentatte utleieforhold til et begrenset utvalg innleievirksomheter som de blir godt kjent med, i stedet blir leid ut til mange forskjellige virksomheter over tid med den konsekvens at de får stadig nye arbeidsplasser og kollegaer å forholde seg til.

Arbeidstilsynet og *Petroleumstilsynet* støtter forslaget.

7.4 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering er retten til fast ansettelse hos innleier etter en viss tid en viktig mekanisme for å forhindre misbruk av innleieinstituttet. På samme måte som for midlertidig ansettelse, bør innleieforhold etter departementets vurdering verken være over for langt tidsrom eller gjenopptas i for stor utstrekning. Dersom en arbeidstaker har vært innleid til virksomheten over en lengre periode, kan dette dessuten indikere et stabilt behov for arbeidskraft. Det å få fast ansettelse hos innleier etter en viss tid er også en viktig rettighet for innleide arbeidstakere ved at disse kan oppnå fast ansettelse direkte i den virksomheten hvor arbeidet utføres, og dermed ansettelse i en topartsrelasjon.

Retten til fast ansettelse etter tre/fire år gjelder ikke i de tilfellene arbeidstaker er innleid med grunnlag i avtale etter § 14-12 andre ledd. I forarbeidene fremgår at «fireårsregelen ved innleie bør ha samme anvendelsesområde som fireårsregelen ved midlertidige ansettelser. Fireårsregelen bør derfor på tilsvarende måte ikke gjelde ved avtale om innleie etter § 14-12 annet ledd», jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

Departementet har i lys av utviklingen gjort en ny vurdering av dette, og kan i dag vanskelig se at regelen om rett til fast ansettelse etter en viss tid ikke bør gjelde ved innleie på bakgrunn av avtale etter § 14-12 andre ledd. På samme måte som ved innleie etter første ledd, er det prinsipielt uheldig

dersom innleieferhold varer over for langt tidsrom – også i de tilfellene innleien har hjemmel i avtale.

I høringen har *NHO* pekt på at forslaget vil innebære at partene fratras muligheten og fleksibiliteten som ligger i å kunne avtale innleie særlig tilpasset forholdene i den enkelte bransje eller den enkelte virksomhet, og at fordi avtaleadgangen er forbeholdt fagforeninger med innstillingsrett, er den også begrenset og underlagt kontroll av profesjonelle aktører.

Departementet er enig i at kravene som ligger i bestemmelsen i dag, både når det gjelder tariffbinding og at innleien skal være «tidsbegrenset», kan bidra til å hindre utbredelsen av innleieavtaler som strider mot lovens formål, herunder innleie av for lang varighet. Bestemmelsen åpner imidlertid for lokale avtaler uten krav om godkjenning eller lignende fra sentral fagforening, og det er heller ikke presisert nærmere hva som ligger i at innleien må være «tidsbegrenset». En bestemmelse om innleievarighetens yttergrenser kan etter departementets syn bidra til klarhet og samtidig ivareta hensynet til at innleieferhold ikke varer for lenge. Departementet viser i denne sammenheng også til *Industri Energi*s høringsuttalelse, hvor det hevdes at avtaler om innleie etter § 14-12 andre ledd inngås regelmessig på virksomhetenes initiativ og kun motivert av å benytte innleie i større utstrekning enn loven gir adgang til, og at bestemmelsen i deres områder brukes som pressmiddel i lokale forhandlinger. Disse viser også til at mange tillitsvalgte ikke er klar over at innleie etter denne bestemmelsen i dag ikke gir rett til fast ansettelse etter en viss tid.

Etter departementets vurdering vil forslaget også harmonisere godt med vikarbyrådirektivets formål. Det vises til at EU-domstolen har fastslått at vikarbyrådirektivet har som formål å stimulere vikaransattes adgang til fast ansettelse hos innleier, og at medlemsstatene skal sikre at vikararbeid hos en og samme innleievirksomhet ikke ender opp med å bli en permanent situasjon for den vikaransatte, jf. sak C-681/18.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at lovens regel om innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse etter en viss tid også skal gjelde når innleien er hjemlet i avtale etter § 14-12 andre ledd.

I høringen foreslo departementet også at retten til fast ansettelse for innleide bør inntre etter to år, i stedet for henholdsvis tre eller fire år som i dag. En slik endring ville sikre innleide arbeidstakere bedre rettigheter og underbygge hovedregelen om fast ansettelse i norsk arbeidsliv. Et sammenhengende innleieferhold som varer i mer enn

to år indikerer dessuten et mer permanent behov for arbeidskraft. I høringen viste departementet også til at det i Sverige er foreslått en regel som pålegger innleier å tilby fast ansettelse til innleid arbeidstaker som har vært plassert/utleid hos innleier på en og samme driftsenhet sammenlagt mer enn 24 måneder i løpet av en periode på 36 måneder. Det vises til beskrivelse av det svenske forslaget i punkt 4.1.

Flere høringsinstanser er imot forslaget. *NHO* mener at en rekke innleieferhold legitimt vil strekke seg ut over to år, og viser blant annet til rettigheter i lovverket til permisjoner ut over to år og behovet for vikar ved langtidssykefravær. Flere høringsinstanser har også reist spørsmål knyttet til sammenhengen mellom reglene for innleie og midlertidig ansettelse. *KS* mener det vil gi uheldige og tilfeldige resultater dersom innleide som også har et arbeidsforhold og rettigheter hos utleier, på et tidligere tidspunkt enn kommunens midlertidig ansatte, skal få rett til fast ansettelse. *Advokatforeningen* påpeker at en toårsregel for innleie med samtidig opprettholdelse av en treårsregel for midlertidig ansatte, vil kunne medføre at innleide i en virksomhet gis prioritet foran midlertidig ansatte, og at konsekvensene av ulik lengde på de to kategoriene er uoversiktlige og bør utredes ytterligere før en slik toårsregel eventuelt innføres. *Akademikerne* mener det er viktig at tidsgrensene for når man har rett til fast ansettelse harmoniseres i ulike lover/bestemmelser, og viser til at tilbakemeldinger fra tillitsvalgte er tydelige på at ulike grenser er utfordrende i praksis. *Akademikerne* mener at en slik grense må konsekvensutredes før dette endelig kan tas stilling til. Departementet er enig i dette, og mener at bestemmelsene om rett til fast ansettelse for henholdsvis innleide og midlertidig ansatte bør ses i sammenheng.

Departementet har i lys av dette kommet til at det ikke foreslås å endre til en toårsregel nå.

Etter departementets vurdering er det dermed en treårsregel som bør legges til grunn, både når det gjelder innleie etter § 14-12 første ledd, og når det gjelder innleie med grunnlag i lokale avtaler etter andre ledd. Ettersom departementet foreslår å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, jf. ovenfor, vil lovens gjeldende fireårsregel ved innleie ikke lenger være aktuell. Etter departementets vurdering er det naturlig at lovens gjeldende treårsregel ved innleie med grunnlag i vikariat, også gjelder ved innleie etter avtale med tillitsvalgte.

Departementet viser også til at flertallet i Fougner-utvalget har foreslått en felles treårsre-

gel for midlertidig ansatte. Departementet kommer tilbake til dette forslaget i egen prosess.

For å tydeliggjøre bestemmelsen foreslår departementet at rett til fast ansettelse for innleid arbeidstaker står i en egen bestemmelse, uten henvisning til 3/4-årsregelen for midlertidig ansettelse.

Departementet presiserer at opphevelsen av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, jf. punkt 6.4.4 ovenfor, ikke er ment å forringe arbeidstakers rett til fast ansettelse etter § 14-12 fjerde ledd. Innleie etter § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, vil fortsatt inngå i beregningsgrunnlaget som danner rett til fast ansettelse.

I høringsrunden er det for øvrig reist spørsmål om retten til fast ansettelse for innleid arbeidstaker bør inntre automatisk, eller om innleid arbeidstaker aktivt må fremsette krav om, eventuelt samtykke til, fast ansettelse hos innleier. *Unio* mener det bør være en ensidig rett for den enkelte arbeidstaker som vil fremsette krav om ansettelse, og ikke som en automatisk regel. *Akademikerne* mener det bør være opp til den innleide selv om man ønsker å benytte seg av en rett til fast ansettelse hos innleier eller forbli ansatt hos utleier, og at dette må tydeliggjøres enten i selve lovbestemmelsen eller forarbeidene. *NHO* mener at det under enhver omstendighet bør gjøres unntak for rett til fast ansettelse i tilfeller der den innleide skriftlig bekrefter at en ikke ønsker fast ansettelse.

Departementet viser til at dette ikke er en ny problemstilling som oppstår med forslaget departementet fremmer i denne proposisjonen. Innleide arbeidstakere har allerede rett til fast ansettelse hos innleier etter tre eller fire år, jf. gjeldende § 14-12 fjerde ledd. Departementet viser til at det etter gjeldende rett ikke er en forutsetning at innleid arbeidstaker må fremsette krav om fast ansettelse, for at rettsvirkningen etter bestemmelsen skal inntre. Gjeldende bestemmelse henviser til tilsvarende regel for midlertidig ansettelse, hvor rettsvirkningen er at arbeidstakeren «skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av

arbeidsforhold kommer til anvendelse». Se også lovmerknadene i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

Samtidig viser departementet til at i motsetning til situasjonen for midlertidig ansatte, vil denne rettigheten for innleide arbeidstakere innebære et skifte av arbeidsgiver.

Departementet utelukker ikke at det kan være innleide arbeidstakere som heller ønsker fortsatt ansettelse hos utleier i stedet for ansettelse hos innleier. For å tydeliggjøre at det foreligger en valgfrihet for arbeidstaker, foreslår departementet at det i ordlyden fremgår at innleid arbeidstaker «har rett til fast ansettelse» hos innleier, i stedet for «skal anses som fast», slik ordlyden opprinnelig ble foreslått i høringen og slik den er formulert når det gjelder midlertidig ansettelse. I dette ligger at arbeidstaker aktivt må gjøre rettigheten gjeldende overfor innleier. Dette for å sikre at innleid arbeidstaker ikke blir fast ansatt hos innleier mot sin vilje.

I høringsrunden har *Industri Energi og Norsk Journalistlag* pekt på at det er en utfordring at reglene om rett til fast ansettelse etter en viss tid tilpasses ved at innleid arbeidstaker som nærmer seg «opptjent tid», byttes ut med en annen innleid arbeidstaker. Etter departementets syn vil det å bytte ut en innleid arbeidstaker med en annen for å utføre samme type arbeid i den hensikt å frata arbeidstakeren rettigheter etter loven, etter omstendighetene kunne bli å betrakte som en ulovlig omgåelse. Departementet foreslår ingen lovregulering knyttet til denne problemstillingen særskilt, men viser til at spørsmålet om hvorvidt det foreligger omgåelse må vurderes konkret av domstolene.

Departementet foreslår at det fremgår i § 14-12 fjerde ledd:

«Arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid etter denne paragraf i mer enn tre år, har rett til fast ansettelse hos innleier slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregningen skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.»

8 Grensen mellom innleie og entrepris

8.1 Gjeldende rett

Adgangen til å leie inn arbeidstakere og hvilke vilkår som gjelder ved innleie fremgår av arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13. Hva som anses som innleie er ikke regulert i arbeidsmiljøloven. Det finnes imidlertid en definisjon av utleie i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd. Bestemmelsen definerer utleie av arbeidstakere som «leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse».

Innleie av arbeidstakere må avgrenses mot entrepris. Ved innleie leier en virksomhet inn arbeidstakere fra en annen virksomhet for en tidsbegrenset periode. Arbeidet utføres under innleiers ledelse og kontroll, og det er innleier som bærer risikoen for arbeidsresultatet.

Et entrepriseforhold kjennetegnes ved at en oppdragstaker/entreprenør benytter egne arbeidstakere for å utføre arbeid på oppdrag for en oppdragsgiver. Ved entrepris er entreprenøren forpliktet til å levere et bestemt resultat, og arbeidstakerne er underlagt entreprenørens ledelse og kontroll. Entrepriser reguleres gjennom avtale mellom oppdragsgiver og oppdragstaker, og er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens regler om innleie. Skillet mellom innleie og entrepris har derfor avgjørende betydning for rettighetene og pliktene til den som skal ha arbeid utført og den som utfører arbeidet.

Hvorvidt arbeidsmiljølovens innleieregler kommer til anvendelse, avgjøres basert på ulovfestede kriterier som kan utledes av forarbeider og rettspraksis. Av Ot.prp. nr. 70 (1998–1999), som bygger på NOU 1998: 15 (Blaalid-utvalget), fremgår det at det i utgangspunktet foreligger en entrepris når:

- ledelsen av arbeidet er hos entreprenøren og ikke hos oppdragsgiver,
- antall arbeidstakere som nyttes på oppdraget er uvedkommende for oppdragsgiver,
- det er avtalt en fast pris,
- oppdraget er klart avgrenset,
- entreprenøren har et selvstendig ansvar for resultatet, og

- entreprenøren nytter egne materialer og verktøy.

Videre fremgår det at det er utleie av arbeidskraft når:

- oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet,
- et bestemt antall arbeidstakere er stilt til disposisjon for oppdragsgiver,
- det er fastsatt en timepris eller timeavhengig pris,
- det er ubestemte eller kun skisserte arbeidsoppgaver,
- oppdragsgiver beholder ansvaret for det utførte arbeid, og
- oppdragsgivers materialer og verktøy nyttes under oppdraget.

Høyesterett har uttalt at momentlisten ikke innebærer likestilte eller kumulative vilkår, men at det «må foretas en helhetsvurdering der de sentrale kriteriene er om entreprenøren har et ansvar for ledelsen og resultatet av det arbeidet som utføres. De øvrige kriteriene tjener mest som sperre mot forsøk på omgåelser», jf. HR-2018-2371-A (Norwegian) avsnitt 80. I Rt. 2013 side 998 (Quality People) la Høyesterett til grunn at det ikke er avgjørende i grensedragningen mellom innleie og entrepris om oppdraget går ut på å levere et produkt eller en løpende tjeneste. At en entrepris kan gå ut på levering av løpende tjeneste ble senere stadfestet av Høyesterett i Norwegian-dommen. Høyesterett viste i begge avgjørelsene til at det er en lovgiveroppgave å vurdere behovet for eventuelle regelendringer.

8.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringen en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som nærmere angir grensen mellom innleie og entrepris. Departementet viste til at formålet med forslaget er å tydeliggjøre den rettslige avgrensningen mellom innleie og entrepris; en grensedragning som får avgjørende betydning for rettighetene og pliktene

til den som skal ha arbeid utført og den som utfører arbeidet.

Departementet tok utgangspunkt i forslaget til innleiedefinisjon som ble fremmet av flertallet i Fougner-utvalget, jf. NOU 2021: 9 som var på høring fra 24. juni 2021 til 1. november 2021. Utvalgsflertallet foreslo en definisjon av innleie i ny § 14-11a med følgende ordlyd:

Med innleie menes at en virksomhet (innleier) leier inn arbeidstaker fra en annen virksomhet (utleier), hvor det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, og hvor innleier utøver arbeidsledelse og har et selvstendig ansvar for resultatet. I helhetsvurderingen etter første punktum skal det også legges vekt på om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet og innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftbehov og kjernevirksomhet.

I høringen foreslo departementet at grensedragningen reguleres i nytt sjettede ledd i § 14-12 om innleie fra bemanningsforetak, med følgende ordlyd:

Ved vurderingen av om en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie, skal det særlig legges vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. Andre relevante forhold er blant annet om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.

Det ble også foreslått å innta en henvisning til bestemmelsen i § 14-13 om innleie fra produksjonsbedrift, og i arbeidsmarkedsloven § 25 som definerer utleie.

8.3 Høringsinstansenes syn

Hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden støtter forslaget. *LO* mener at det er viktig med en klargjøring av skillet mellom innleie og entrepris, og erfarer at innleie bevisst feilklassifiseres som entrepris. *LO* viser til HR-2018-2371-A (Norwegian), og påpeker at det er viktig at departementets forslag bidrar til å endre rettstilstanden. For å oppnå endring av rettstilstanden, mener *LO* at det ikke kan være slik at det «særlig skal legges vekt på» kriteriene om hvem som har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet, og at disse to kri-

teriene må knytte seg til de reelle forholdene og ikke formelle sider. I tillegg mener *LO* at definisjonen må oppfylle formålet i arbeidsmiljøloven § 1-1 om å sikre trygge ansettelsesforhold. *LO* påpeker videre at momentet om hvem som står for verktøy og materialer fortsatt bør ha betydning, og at det bør trekke i retning av innleieforhold når et selskap kun leverer tjenester til ett annet selskap. At oppdragstaker har et selvstendig ansvar for resultatet av arbeidet som utføres, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at kontrakten klassifiseres som entrepris. *LO* kommer med forslag til en egen definisjon, der det blant annet fremgår at det skal legges avgjørende vekt på om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftbehov og/eller kjernevirksomhet.

Unio mener at det er viktig med en klargjøring av skillet mellom innleie og entrepris for å unngå feilklassifisering og ulovlige omgørelser av innleie som entrepris. En lovregulering vil gjøre rettstilstanden lettere tilgjengelig, både for de innleide og tillitsvalgte.

Akademikerne er positive til å lovfeste vurderingsmomenter som alternativ til en legaldefinisjon, og viser til at momentene er godt egnet til å skape større klarhet og definere grensen mellom innleie og entrepris. Departementets forslag har ifølge *Akademikerne* et noe mer dynamisk preg enn forslaget fra flertallet i Fougner-utvalget, noe som er godt begrunnet i et samfunnsutviklingsperspektiv. Forslaget vil etter *Akademikernes* syn skape mer forutsigbarhet, både for arbeidsgiver og arbeidstaker.

YS mener det er et klart behov for å tydeliggjøre skillet mellom innleie og entrepris, spesielt etter at likebehandlingsprinsippet ble innført. Mange virksomheter har ifølge *YS* trolig sett seg tjent med å klassifisere innleie som entrepris for å unngå likebehandling. *YS* ber departementet i tillegg vurdere entrepriser i konsern. Bemanningsentrepriser internt i et konsern bør ifølge *YS* anses som innleie.

Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden er imot forslaget. *NHO* mener gjeldende rett og etablerte momenter, slik dette kommer til uttrykk i Rt. 2013 side 998 og HR-2018-2371-A, er godt egnet til å trekke grensen mellom innleie og entrepris. *NHO* påpeker at det er viktig at grensedragningen ikke innebærer for store begrensninger på virksomhetens valg av fornuftige og kostnadseffektive virksomhetsmodeller. Departementets forslag etterlater ifølge *NHO* noe tvil om hensikten er å utvide det som etter gjeldende rett

anses som innleie, på bekostning av entreprisegrepet. Forslaget vil etter *NHOs* syn medføre nye skjønnsmessige vurderinger og avgrensningsproblemer. Kriteriene i forslaget andre punktum er uklare, vage og svært skjønnsmessig utformet. *NHO* viser blant annet 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. Også kriteriet «vedvarende» behov for arbeidskraft er uklart.

KS viser til at forslaget ikke vil gjøre grensen mellom innleie og entreprisetydeligere og mer tilgjengelig for brukerne av loven. Forslaget vil reise ytterligere tolkningsspørsmål. Den foreslåtte bestemmelsen gir ifølge *KS* begrenset veiledning med hensyn til vektingen av momentene, og brukerne av loven må derfor uansett støtte seg på forarbeider og rettspraksis. Det vil bli opp til domstolen i den enkelte sak å foreta den konkrete helhetsvurderingen.

Virke mener at momentene i grensedragningen mellom innleie og entreprisetydeligere bør følge av forarbeider og rettspraksis. Momentene som oppstilles i rettspraksis viser etter *Virkes* syn et velfundert og godt skille mellom innleie og entreprisetydeligere. *Virke* påpeker at en lovfesting av momentliste kan motvirke domstolens mulighet for en bredere vurdering, hvilket kan bidra til økt risiko for feilklassifisering. Det kan også skape unødig uklarhet om hvilke andre tilfeller enn det som i dag regnes som innleie som skal omfattes.

Spekter mener at grensedragningen bør baseres på gjeldende rett. Dagens avgrensning mellom innleie og entreprisetydeligere gir rom for utvikling gjennom domstolens praksis, og gjør den dermed robust i møte med samfunnsutviklingen. Lovforslagets begreper er ifølge *Spekter* skjønnsmessige og vil skape nye uklarheter og avgrensningsproblemer med fare for feilklassifiseringer. Forslaget tar etter *Spekters* syn ikke høyde for tjenestavtalene som gjerne kalles innsatsentrepriser, og som benyttes innen IT- og konsulentbransjen. Mange virksomheter jobber tett med konsulentene fra sine leverandører over tid, fremfor at det leveres et avgrenset produkt. Konsulentene får på denne måten tilhørighet til det kompetansemiljøet de trenger. Ved direkte ansettelse hos oppdragsgiveren ville deres kompetanse raskt bli utdatert.

Arbeidstilsynet støtter forslaget. *Arbeidstilsynet* viser til at arbeidsmiljøloven er en brukerrettet lov, og at en lovfesting av hvilke momenter som skal vektlegges vil gi brukeren veiledning og informasjon. Forslaget vil også kunne gi veiledning til *Arbeidstilsynets* inspektører i forbindelse

med tilsyn. *Arbeidstilsynet* har erfart at enkelte arbeidsgivere og tillitsvalgte ikke har klart for seg grensen mellom innleie og entreprisetydeligere.

Petroleumstilsynet støtter forslaget, og viser til at bestemmelsen vil gi nyttig informasjon til arbeidsgivere og arbeidstakere om hva som anses som innleie. *Petroleumstilsynet* erfarer at mange i bransjen ikke har et bevisst forhold til grensen mellom innleie og entreprisetydeligere, og at de jevnlig får henvendelser fra arbeidstakere som ønsker rettigheter som innleid, men hvor oppdragsforholdet er klassifisert som en entreprisetydeligere.

NHO Luftfart støtter ikke forslaget og viser til at deres medlemmer opererer i et internasjonalt marked preget av sterk konkurranse, og at muligheten for en effektiv og hensiktsmessig organisering i Norge er avgjørende for å kunne konkurrere i dette markedet. *NHO Luftfart* støtter ikke endringer som begrenser mulighetene virksomhetene i dag har innenfor gjeldende rettstilstand til å benytte en entreprisetydeligere. Skillet mellom innleie og entreprisetydeligere bør etter *NHO Luftfarts* vurdering fortsatt trekkes slik det følger av forarbeider og langvarig rettspraksis.

Norsk Flygerforbund støtter flertallets forslag i Fougner-utvalget, og viser til HR-2018-2371-A (Norwegian) og hvilke negative konsekvenser bemanningsentrepriser har for arbeidstakerrettigheter. Bemanningsentrepriser medfører ifølge *Norsk Flygerforbund* at maktbalansen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver rokkes ved, og at trepartssamarbeidet settes ut av spill. De ansatte har i realiteten ingen virkemidler via arbeidskamp, ettersom selskapet de er ansatt i, ved en eventuell streik, enkelt kan slås konkurs uten betydelige ulemper for verdiene til aksjonærene. *Norsk Flygerforbund* ber departementet om å fremme et lovforslag som har til hensikt å hindre et nytt Norwegian-eksempel og fraråder departementet å lovfeste gjeldende rett. *Norsk Flygerforbund* mener at det er behov for å definere hva som menes med «egne materialer og verktøy», og viser til at levering av ferdig trent personell og vaktplaner ble ansett som utstyr i Norwegian-dommen.

Skatteetaten peker på at skillet mellom innleie og entreprisetydeligere vil være avgjørende for om inntekt fra utenlandske arbeidstakere kan beskattes i Norge. *Skatteetaten* mener det kan være klagende å lovfeste momentene som i dag fremgår av forarbeider og praksis, men at det må gjøres med varsomhet og tydelig fremgå at momentene ikke er uttømmende, og at konklusjonen baserer seg på en helhetlig vurdering. *Skatteetaten* mener at det bør presiseres at hvorvidt oppdraget er klart definert på forhånd vil ha betydning for om det

foreligger en entreprise eller innleie. *Skatteetaten* har også trukket frem at et alternativ kan være at entrepriser som har store likhetstrekk med utleie av arbeidskraft, herunder såkalte bemanningsentrepriser, bør forbys.

8.4 Departementets vurdering

Hvorvidt en oppdragsavtale mellom to virksomheter er å anse som innleie av arbeidstakere eller entreprise, beror i dag på en helhetsvurdering av momenter som fremgår av forarbeider og rettspraksis. Ved innleie stilles utleiers arbeidstakere til disposisjon for innleier, og det er innleier som er ansvarlig for arbeidsresultatet. Ved entreprise skal oppdragstaker derimot levere en resultatforpliktelse. Grensedragningen får avgjørende betydning for partenes rettigheter og plikter. Klassifiseres forholdet som innleie fra bemanningsforetak, må arbeidsmiljølovens vilkår for innleie være oppfylt. Den innleide vil også ha krav på likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår, jf. § 14-12 a, samt krav på fast ansettelse i innleievirksomheten ved innleie etter en viss tid, jf. § 14-12 fjerde ledd. Det er ikke tilsvarende begrensninger i regelverket ved entreprise.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å trekke grensen mellom innleie og entreprise. Grensen mellom innleie og entreprise kan få særlig aktualitet når det gjøres endringer og innstramminger i innleiereglene. En konsekvens av å stramme inn på vilkårene for innleie kan være at virksomhetene finner alternative måter å løse bemanningsbehovet på. Dette kan føre til nye måter å organisere virksomheten på, for eksempel ved økt bruk av entrepriser og underentrepriser. Strengere vilkår for innleie kan også medføre en høyere risiko for forsøk på omgørelser av regelverket, for eksempel ved at innleie forkles som entreprise. Departementet viser til at det i tverrfaglige kontroller rettet mot arbeidslivskriminalitet blant annet er avdekket tilfeller hvor innleie av arbeidskraft hevdes å være entreprise, jf. punkt 3.7 ovenfor.

Å organisere arbeid i entrepriser kan etter departementets syn være en nødvendig, legitim og bedriftsøkonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Entrepriser sikrer virksomheters konkurransekraft og effektivitet, og kan derfor også være samfunnsøkonomisk nyttig. Bruken av entrepriskontrakter spenner over et bredt spekter både når det gjelder bransjer, type arbeidsoppgaver og måten entreprisen organisere

res og gjennomføres på. Departementet viser til Fougner-utvalgets oversikt over ulike typer entrepriser, jf. NOU 2021: 9 punkt 4.3.5. Fougner-utvalget foretok også en grundig vurdering av rettsutviklingen på området, og pekte på ulike utviklingstrekk og konsekvenser for arbeidsforhold, jf. NOU 2021: 9 punkt 8.6.6 og kapittel 13. Utviklingen viser etter departementets syn at det å organisere virksomhetens arbeid ved bruk av entrepriser kan reise spørsmål i forhold til målet om at fast ansettelse i et topartsforhold skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv. Departementet viser til punkt 13.1 der utvalget uttaler følgende:

Tradisjonelt har entrepriskontrakter vært forbundet med tidsbegrensede avtaler om levering av et produkt, vare eller gjenstand, for eksempel i bygge- og anleggsnæringen. Senere har det også blitt vanlig på mer varig basis å sette ut («outsourc») ulike støttefunksjoner, som kantine, renhold og vakthold, i entrepriskontrakter. Kontraktsgjenstanden i slike tilfeller er ikke en ting, men en tjeneste. I de tilfeller arbeidskraft står sentralt i slike leveranser kan det etter omstendighetene være vanskelig å trekke grensen mellom innleie og entreprise. To høyesterettsdommer, Rt. 2013 side 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian), har i løpet av det siste tiåret synliggjort flere problemstillinger i dette grenselandet mellom innleie og entreprise. I begge saker var bemanning sentralt i leveransen, og entreprisene omtales som «bemanningsentreprise». Slik utvalget forstår begrepet kan det likestilles med tjenestekjøp mellom virksomheter hvor arbeidskraft eller bemanning utgjør den bærende innsatsfaktoren, men hvor det samtidig er avtalt en resultatforpliktelse. Også ved innleie er arbeidskraften eller «bemanningen» det sentrale i avtalen, men innleier står selv til ansvar for resultatet. Det kan reises spørsmål om det er behov for et tydeligere skille mellom hva som er levering av ren bemanning (innleie), og hva som er levering av en resultatforpliktelse (entreprise).

Videre uttaler utvalget i punkt 13.2.4:

En annen side ved disse to dommene fra Høyesterett er at det i begge sakene ble anført av arbeidstakersiden at fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan innebære at arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold utfordres. Felles for begge

sakene var at det var tale om entrepriser som innebar varig utsetting av visse sider av virksomhetens drift.

Departementet mener at det er viktig at hensynet bak innleiebegrensningene ikke undergraves gjennom entreprisekontrakter der formålet er å organisere seg bort fra forpliktelser og arbeidsgiveransvar. En utvikling i retning av stadig større oppsplitting og fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan undergrave hovedregelen om fast, direkte ansettelse mellom en arbeidsgiver og arbeidstaker som den norske arbeidslivsmodellen bygger på. Samtidig er det viktig å sikre virksomheters konkurransekraft og effektivitet gjennom den type virksomhetsorganisering som entreprisekontrakter muliggjør.

Fougner-utvalget vurderte om det var behov for tiltak når det gjelder grensedragningen mellom innleie og entrepris, jf. NOU 2021: 9 kapittel 13. Utvalget vurderte både om gjeldende rettstilstand er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig og fanger opp de kontrakter som bør klassifiseres som innleie, og om det av pedagogiske hensyn bør inntas en bestemmelse i loven. Utvalget viste til de problemstillinger som ble reist i henholdsvis Rt. 2013 side 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian), om hvorvidt fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan innebære negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, og at Høyesterett i begge saker viste til at det er en lovgiveroppgave å vurdere behovet for eventuelle regelendringer. Utvalgets flertall foreslo en definisjon av innleie i loven, og ga også uttrykk for at det er visse entrepriser hvor det kan være særlig grunn til å være oppmerksom på konsekvensene for ansettelsesforhold. Flertallet mente det av denne grunn kan være grunn til å presisere og/eller tilføre nye kriterier i momentlisten for å skille mellom innleie og entrepris.

Departementets vurdering er at det er behov for en egen bestemmelse i arbeidsmiljøloven om grensen mellom innleie og entrepris, slik også Fougner-utvalgets flertall foreslo.

Departementet mener for det første at det er hensiktsmessig med en *lovfesting* av vurderingsmomentene som taler for at det foreligger innleie. I dag følger momentene av forarbeider og rettspraksis. En lovfesting vil i seg selv gjøre grensedragningen mellom innleie og entrepris lettere og mer tilgjengelig for brukerne av loven. Det vil også kunne gjøre det enklere for virksomhetene å unngå feilklassifiseringer. Pedagogiske hensyn tilsier derfor etter departementets syn at momentene bør fremgå direkte av loven.

Å lovfeste momentene vil også forenkle tilsynsmyndighetenes kontroll med innleiereglene, ved at det blir lettere å vurdere om det foreligger innleie eller en entrepris. Hensynet til å hindre omgåelse av regelverket taler også for å innta vurderingsmomentene i loven. Dette vil kunne bidra til å forhindre at entrepriser benyttes på en måte som undergraver lovens formål om trygge ansettelser.

For det andre vil en ny bestemmelse gi en oppdatert regulering av hvor grensen mellom kontrakter som faller innenfor og utenfor innleiereglene går. Departementet viser til nærmere gjennomgang og omtale av forslagene til kriterier i punkt 8.5 nedenfor.

Mange av høringsinstansene er positive til at momentene som taler for at et oppdragsforhold innebærer innleie fremgår direkte av loven. Hovedorganisasjonene på arbeidsgiversiden mener derimot at å lovfeste vurderingsmomentene kan motvirke domstolenes mulighet til å foreta en bredere vurdering, samt gjøre klassifiseringen mindre dynamisk og utilsiktet begrense nye, effektive og hensiktsmessige former for samarbeid mellom virksomheter i fremtiden. Etter departementets syn vil imidlertid en lovfesting virke klargjørende. Ved å legge opp til en helhetsvurdering av momenter som ikke er uttømmende, vil domstolene også ha mulighet til å foreta en bred vurdering og også vektlegge andre relevante hensyn enn de som foreslås eksplisitt i bestemmelsen.

Ved vurderingen av de ulike kriteriene har departementet tatt utgangspunkt i forslaget til innleiedefinisjon fra flertallet i Fougner-utvalget. Utvalgets flertall pekte på seks kriterier for å skille mellom innleie og entrepris;

- om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft,
- hvem som har ansvar for arbeidsledelsen,
- hvem som er ansvarlig for arbeidsresultatet,
- varigheten av oppdraget,
- nærhet til oppdragsgivers virksomhet,
- arten av arbeidsoppdraget.

Etter departementets vurdering er samtlige av disse kriteriene relevante ved grensedragningen mellom innleie og entrepris. Forslaget tar etter departementets syn særlig sikte på å hindre fragmentering av virksomhet gjennom *entrepriser* som innebærer negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, herunder at selskapsstrukturen gjør at regler i lovverk og avtaleverk om informasjon, samarbeid og medvirkning blir illusoriske. Departementet viser til at slik fragmentering av virksomheten kan innebære økt avstand mellom

arbeidstaker og arbeidsgiver, som kan føre til en kompleksitet i utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner og plassering av for eksempel HMS-ansvar, samt gjøre informasjonsflyt, medvirkning og partssamarbeidet mellom de involverte aktører mer krevende.

Når det gjelder *innleie* fra bemanningsforetak har lovgiver tatt konsekvensene av at trepartsrelasjonen kan medføre slike negative konsekvenser for ansettelsesforholdene, gjennom å gi reguleringer som skal sikre at innleie kun brukes i særlige tilfeller og at arbeidstakerne sikres anstendige vilkår. Etter departementets vurdering er det gode grunner til at utsetting av oppdrag i entreprisekontrakter som har vesentlige likhetstrekk med innleie, i større grad også anses som innleie, og dermed omfattes av de lovfaste begrensningene og kravene som følger av arbeidsmiljøloven. Utvalgsflertallets forslag til kriterier ivaretar etter departementets vurdering dette formålet.

Departementet foreslår at det ved vurderingen av om en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie *«særlig skal legges vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet»*. Videre foreslår departementet at andre relevante momenter i helhetsvurderingen blant annet skal være om det i *«hovedsak skal leveres arbeidskraft»*, *«om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet»*, *«om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver»* og *«om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet»*. De ulike momentene omtales nærmere i punkt 8.5 nedenfor.

Departementet foreslår at momentene inntas i en egen bestemmelse i § 14-12 nytt femte ledd. Bestemmelsen angir hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om en oppdragsavtale innebærer innleie.

8.5 Nærmere om departementets forslag

Departementet foreslår at det ved vurderingen av om det foreligger innleie særlig skal legges vekt på om det er oppdragsgiver som har *ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet*. Hvorvidt det er oppdragsgiver eller oppdragstaker som har ansvar for arbeidsledelsen og arbeidsresultatet, er etter departementets syn av sentral betydning ved avgjørelsen av om det foreligger innleie eller entrepris, jf. også Høyesteretts uttalelser i HR-2018-2371-A (Norwegian).

Ved innleie er det oppdragsgiver som instruerer, kontrollerer og leder de innleide arbeidstakerne som om de var ansatt direkte, og det er oppdragsgiver som har ansvar for arbeidsresultatet. Momentet om hvorvidt det er oppdragsgiver eller oppdragstaker som utøver arbeidsledelsen, innebærer at det må utøves reell arbeidsledelse. For at oppdragstaker skal sies å ha ledelse med arbeidet, må det innenfor kontraktens rammer være oppdragstaker som bestemmer hvordan og når arbeidet skal utføres, jf. Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23. Det vil også være relevant å se hen til hvem som utøver andre arbeidsgiverfunksjoner enn selve arbeidsledelsen. Det vil eksempelvis tale for at det foreligger innleie dersom det er oppdragsgiver som avgjør arbeidsstyrkens størrelse og sammensetning. Departementet viser til Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23, hvor det fremgår at *«dersom oppdragsgiveren fastsetter og kontrollerer arbeidstiden, innvilger permisjoner mv., og dermed utøver visse arbeidsgiverfunksjoner, tyder det på at det foreligger utleie av arbeidskraft»*. Arbeider derimot arbeidstakerne under oppdragstakers ledelse og kontroll, og oppdragstaker er ansvarlig for resultatet, vil det trekke i retning av at det foreligger en entrepris. Et kjennetegn på entrepris er at oppdragsgiver betaler entreprenøren for resultatet, og ikke for arbeidsinnsatsen. Det vil på den annen side tale sterkt for at det foreligger innleie hvis det er oppdragsgiver som utøver arbeidsledelsen og har ansvar for arbeidsresultatet. Å innta momentene om arbeidsledelse og ansvar for arbeidsresultatet i loven innebærer etter departementets syn en lovfesting av gjeldende rett, og momentene må derfor tolkes i lys av gjeldende forarbeider og rettspraksis.

Departementet foreslår videre at det i bestemmelsens andre punktum lovfestes ytterligere momenter som kan tale for at en oppdragsavtale innebærer innleie. Momentene kan etter departementets syn delvis utledes av gjeldende rett, jf. blant annet Ot.prp. nr. 53 (1970–71) og NOU 2021: 9. Momentene i forslagetets andre punktum vil være av særlig betydning for å avklare om oppdragsavtalen utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesforhold på en slik måte at oppdragsavtalen bør omfattes av de strengere reglene om innleie. Momentene vil særlig være relevante ved avgrensning mot entrepriser om tjenestekjøp, hvor arbeidskraft gjerne utgjør det bærende elementet i leveransen, såkalte bemanningsentrepriser. Andre punktum er derimot av mindre praktisk betydning når oppdraget går ut på å levere et produkt eller en vare. Dersom en entreprisekontrakt omfatter både en tjeneste og levering av en

vare, vil det være naturlig å vektlegge hvorvidt tjenesteelementet utgjør den dominerende delen av leveransen. Etter departementets syn bør momentene tolkes i lys av formålet med forslaget, herunder at fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser ikke må undergrave lovens formål om faste og direkte ansettelser i et topartsforhold.

At det *i hovedsak skal leveres arbeidskraft* vil etter departementets syn trekke klart i retning av at det foreligger innleie. Et grunnleggende skille mellom innleie og entrepriser er at innleie går ut på å levere bemanning, mens entrepriser normalt er en resultatforpliktelse. Departementet viser til Fougner-utvalgets uttalelser om at entreprisekontrakter tradisjonelt har vært forbundet med tidsbegrensede avtaler om levering av et produkt, vare eller gjenstand, og at det i nyere rettspraksis foreligger eksempler på tjenestekjøp mellom virksomheter hvor arbeidskraft eller bemanning utgjør den bærende innsatsfaktoren, men hvor det samtidig er avtalt en resultatforpliktelse, jf. Rt. 2013 side 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian). I begge disse dommene ble oppdragsavtalen mellom partene omtalt som en bemanningsentreprise. Grensedragningen mellom innleie og entrepriser vil i slike tilfeller være vanskeligere å trekke.

Departementet mener at det er behov for et tydeligere skille enn i dag mellom hva som er levering av ren bemanning i form av innleie (stille arbeidskraft til disposisjon), og hva som er levering av en resultatforpliktelse i form av en entrepriser.

NHO viser til at det er uklart hva som ligger i at det «i hovedsak» skal leveres arbeidskraft. Hvorvidt det i hovedsak skal leveres arbeidskraft må etter departementets syn vurderes konkret. Dersom avtalen i all hovedsak går ut på å levere arbeidskraft som en innsatsforpliktelse, og da slik at oppdragsgiver selv kontrollerer denne, vil dette normalt tale for at det er innleie. For at et oppdragsforhold der arbeidskraft utgjør hovedelementet i leveransen, likevel skal anses som en entrepriser, bør oppdragsavtalen etter departementets syn inneholde tydelige elementer av at det foreligger en resultatforpliktelse, og at det skal leveres noe mer enn arbeidskraft og den kompetansen arbeidstakerne besitter. Uklarheter rundt arbeidsresultat, eller hyppige endringer av arbeidsoppgaver i løpet av avtaleperioden, taler for at det foreligger innleie. Det vil også være relevant å se hen til om det er oppdragsgiver eller oppdragstaker som stiller med utstyr, verktøy og materialer. Dersom oppdragsgiver selv stiller med slikt utstyr, kan det indikere at det er selve

arbeidskraften som er det sentrale i leveransen, og at det dermed taler for innleie. Hvem som stiller med utstyr vil imidlertid ikke være avgjørende, men tjene som et støttemoment i grensetilfeller. At det kreves at det leveres noe mer enn arbeidskraft, vil etter departementets vurdering bidra til å begrense bruken av såkalte bemanningsentrepriser. En slik fragmentering av virksomheten kan innebære svekkede arbeidstakerrettigheter ved at arbeidsgiveransvaret flyttes, større avstand til egen arbeidsgiver og færre påvirkningsmuligheter. Dette kan undergrave lovens formål om trygge ansettelsesforhold. Slik virksomhetsorganisering bør etter departementets syn som hovedregel anses som innleie, og dermed omfattes av de lovfastsatte begrensningene og kravene som følger av arbeidsmiljøloven.

Departementet foreslår videre at det at arbeidet skjer i *nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet*, skal være et moment som trekker i retning av innleie. Flertallet i Fougner-utvalget skiller mellom «on-site» og «off-site» entrepriser, herunder om entreprisen utføres i oppdragsgivers eller oppdragstakers lokaler. Flertallet viser til at «on-site» entrepriser ligner mer på innleieforhold, ettersom arbeidet ofte foregår hos oppdragsgiver og side om side med oppdragsgivers egne ansatte. Oppdragsgiver vil dermed kunne utøve større innflytelse over arbeidet, og det kan innebære fysisk avstand mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som vanskeliggjør partssamarbeidet. Flertallet legger likevel til grunn at «on-site» entrepriser fortsatt vil være en naturlig og legitim del av norsk arbeidsliv. Departementet deler utvalgsflertallets synspunkt om at det vil tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet.

Kriteriet om at arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, vil typisk være oppfylt dersom oppdraget utføres i oppdragsgivers lokaler, ved hjelp av oppdragsgivers utstyr, og/eller side om side med oppdragsgivers egne ansatte. Det må foretas en helhetsvurdering, hvor nærheten til oppdragsgiver og dennes virksomhet vil være det sentrale. Dersom arbeidet som utføres like gjerne kunne vært utført av oppdragsgivers egne ansatte, kan det være en indikasjon på at aktiviteten skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet. Momentet om nærhet til oppdragsgivers virksomhet er etter departementets syn nytt, og innebærer derfor en endring av gjeldende rett. Hvor arbeidet utføres vil imidlertid ikke være avgjørende, men vil kunne ha betydning i tvilstilfeller dersom oppdragsforholdet utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesfor-

hold. Betydningen av nærhet til oppdragsgivers virksomhet må ses i sammenheng med forslagetts øvrige momenter. Departementet viser til at mange legitime entrepriser utføres hos oppdragsgiver, for eksempel ved utsetting av støttefunksjoner som renhold, kantine og vakthold. Dersom oppdraget derimot omfatter oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet, og arbeidet utføres hos oppdragsgiver, vil det etter departementets syn trekke klart i retning av innleie.

Departementet foreslår videre at det vil tale for at det foreligger innleie dersom oppdraget skal *dekke et vedvarende arbeidskraftsbehov* hos oppdragsgiver. Kriteriet kan delvis utledes av gjeldende rett. Av Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23–24 fremgår det at «ved en entrepris vil det ofte være avtalt at arbeidet skal utføres innen en bestemt tid». Kriteriet tilsier at entrepriser normalt er tidsbegrensede.

Etter departementets syn kan en permanent oppsplitting av virksomheten gjennom entrepriser innebære negative konsekvenser for arbeidsforhold, slik at oppdragsforholdet bør anses som innleie. Slik permanent oppsplitting innebærer økt avstand mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, som blant annet kan føre til svekket informasjonsflyt, medvirkning og partssamarbeid. Momentet vil fortsatt sikre virksomheter fleksibilitet til å innhente spisskompetanse gjennom entrepriser virksomheten har behov for i en tidsbegrenset periode. Dette kan for eksempel gjelde ulike tidsbegrensede prosjekter knyttet til IKT, innovasjons- og forbedringsarbeid mv. *NHO* mener at uttrykket «vedvarende» arbeidskraftbehov er skjønnsmessig og upresist. At arbeidskraftbehovet er vedvarende betyr etter departementets vurdering at oppdragsgiver har et permanent eller tidsbegrenset behov for at arbeidet utføres, i motsetning til et midlertidig eller tidsavgrenset behov. Det er oppdragsgivers arbeidskraftsbehov som må vurderes, og ikke om avtalen som sådan er tidsbegrenset.

Det siste momentet i departementets forslag knytter seg til arten av arbeidsoppdraget. Det vil tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers *kjerne- eller hovedaktivitet*. Momentet kan delvis utledes av gjeldende rett. Departementet viser til Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23, der det fremgår at det taler for at det foreligger entrepris dersom arbeidsoppgaven skiller seg fra det oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med. Motsatt bør det etter departementets syn tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.

NHO og *Spekter* påpeker at begrepet «kjerne- eller hovedaktivitet» vil være dynamisk avhengig av virksomhetens til enhver tid gjeldende strategi for driften, og at kriteriet derfor er lite egnet som rettslig begrep. Departementet viser til at det i mange tilfeller vil være uproblematisk å avgjøre hva som er virksomhetens kjerne- eller hovedaktivitet. For private virksomheter vil kjerne- eller hovedaktiviteten som regel være det virksomheten tjener penger på. For offentlige virksomheter vil det være relevant å se hen til hvilken aktivitet som oppfyller samfunnsoppdraget. Det kan i alle tilfeller være relevant å se hen til hvilken del av virksomheten det investeres mest tid og ressurser i, herunder andelen av den samlede arbeidsstokken som utfører den aktuelle aktiviteten. Administrative funksjoner og støttefunksjoner som regnskap, HR, økonomi, renhold og kantine vil typisk falle utenom, med mindre dette anses som en del av virksomhetens kjerne- eller hovedaktivitet.

Momentene i departementets forslag inngår i en helhetsvurdering og må ses i sammenheng. Momentene er ikke kumulative, og deres relevans og vekt vil variere avhengig av hvordan oppdragsforholdet er organisert. Momentene er heller ikke uttømmende. Departementet viser til at bruken av entreprisekontrakter spenner over et bredt spekter både når det gjelder bransjer, type arbeidsoppgaver og måten entreprisen organiseres og gjennomføres på.

Det er de reelle forholdene som er avgjørende, ikke om oppdragsforholdet formelt klassifiseres som innleie eller entrepris.

Ved kontrakter om tjenestekjøp, der det er oppdragstaker som har ansvar for arbeidsledelsen og/eller arbeidsresultatet, må det foretas en vurdering av om momentene i forslagetts andre punktum likevel tilsier at oppdragsforholdet må klassifiseres som innleie. Dersom alle momentene i bestemmelsens andre punktum er oppfylt, taler det etter departementets vurdering for at kontrakten bør klassifiseres som innleie, også i de tilfellene oppdragstaker har ansvar for arbeidsledelsen og/eller arbeidsresultatet. Momentene i bestemmelsens andre punktum innebærer en endring av gjeldende rett, som medfører at flere kontrakter om tjenestekjøp vil kunne bli ansett som innleie. Bemanningsentrepriser som innebærer utsetting av oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet på permanent basis, må som den klare hovedregel klassifiseres som innleie. Dersom momentene peker i ulike retninger, må det foretas en helhetsvurdering, også i lys av lovens formål om trygge ansettelsesforhold.

Etter departementets syn bør både innleie fra bemanningsforetak etter § 14-12 og innleie fra produksjonsbedrift etter § 14-13 være omfattet av forslaget. Lovens system er at dersom innleien ikke faller inn under § 14-13, omfattes den av § 14-12 om innleie fra bemanningsforetak. Dette tilsier at de samme vurderingsmomentene for å avgjøre om det foreligger innleie bør gjelde etter begge bestemmelsene. For å tydeliggjøre dette foreslår derfor departementet at det inntas en henvisning fra § 14-13 til § 14-12.

Departementet mener at momentene i den nye bestemmelsen om grensen mellom innleie og entrepris også bør være av betydning ved vurderingen av om det foreligger utleie etter arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at det er samsvar mellom grensene for innleie og utleie, slik at man unngår en situasjon der en oppdragsavtale anses som innleie etter arbeidsmiljøloven og entrepris etter arbeidsmarkedsloven. Departementet fore-

slår derfor at det inntas en henvisning fra bestemmelsen i arbeidsmarkedsloven til den nye bestemmelsen i arbeidsmiljøloven om grensen mellom innleie og entrepris.

Sjøfartsdirektoratet viser til at det følger av skipsarbeidsloven § 3-9 at arbeidsgivere som benytter seg av arbeidsformidlingsvirksomhet, skal dokumentere at denne virksomheten oppfyller krav som er stilt i eller i medhold av arbeidsmarkedsloven. *Sjøfartsdirektoratet* mener derfor at forslaget om å henvise fra arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd til arbeidsmiljøloven, vil kunne få utilsiktede konsekvenser for skipsfartsnæringen. Departementet viser til at det ikke gjelder noen begrensninger på adgangen til bruk av innleie etter skipsarbeidsloven, jf. Prop. 115 L (2012–2013) side 103–106. Etter departementets syn vil derfor ikke en henvisning fra arbeidsmarkedsloven til momentene som taler for at en oppdragsavtale innebærer innleie etter arbeidsmiljøloven få konsekvenser for skipsfartsnæringen.

9 Etablering av godkjenningsordning for bemanningsforetak

9.1 Gjeldende rett

Arbeidsmarkedsloven oppstiller visse krav til virksomheter som driver med utleie av arbeidstakere. Av § 27 første ledd fremgår det at virksomheter som leier ut arbeidstakere ikke kan:

- begrense arbeidstakerens mulighet til å ta arbeid hos innleier etter at ansettelsesforholdet hos utleier er avsluttet,
- leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne,
- kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester.

Det følger videre av § 27 andre ledd at departementet i forskrift kan fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten, samt vilkår for innleie av arbeidstaker fra utleievirksomhet og for tilsyn med slik innleie. Slike regler er fastsatt i forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak. Forskriften regulerer hvilke formelle krav foretak som har til formål å drive utleie av arbeidskraft må oppfylle. De mest sentrale er:

- Bemanningsforetak må være registrert for å kunne drive virksomhet i Norge, jf. §§ 5 og 6.
- Foretaket må være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eventuelt stille sikkerhet i form av garanti tilsvarende minste aksjekapital, jf. § 2.
- Utenlandske bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge og som ikke har fast forretningssted eller hjemsted i Norge, må ha eller oppnevne en representant her i landet som har fullmakt til å motta krav og foreta rettslige handlinger på vegne av foretaket, jf. § 4.
- Foretaket må sende inn melding til Arbeidstilsynet med visse opplysninger, jf. § 5. Dette gjelder navn, forretningsadresse, organisasjonsnummer, og eventuelt navn og adresse i Norge på fast representant for utenlandsk virksomhet. Meldingen skal også inneholde dokumentasjon som viser at foretaket:

- oppfyller vilkårene for registrering og garanti etter § 2 eller § 3,
- er registrert i Enhetsregisteret,
- er registrert hos norske skattemyndigheter.
- Foretaket må sende inn melding til Arbeidstilsynet årlig for å vise at de fortsatt oppfyller de fastsatte kravene til meldeplikt etter § 5, jf. § 7.

Foretak som unnlater å oppfylle kravet om årlig melding kan bli slettet fra registeret over bemanningsforetak, jf. § 7 andre ledd.

Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt fra foretak som er registrert i bemanningsforetaksregisteret, jf. forskriften § 10 første ledd. Arbeidstilsynet fører register over bemanningsforetakene, jf. § 6, og fører tilsyn med at innleie skjer fra virksomhet som er registrert, jf. § 10 andre ledd. Arbeidstilsynet har også hjemmel til å gi pålegg og treffe vedtak som er nødvendige for å gjennomføre bestemmelsen. Arbeidsmiljøloven § 18-6 første, andre, sjette, sjuende og åttende ledd, samt § 18-7 og § 18-8 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn med bestemmelsen, jf. § 10 tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at Arbeidstilsynet kan benytte sine ordinære virkemidler med unntak av overtredelsesgebyr. Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet, jf. siste punktum.

9.2 Departementets høringsforslag

I høringen foreslo departementet både lov- og forskriftsendringer for å utvide dagens registreringsordning til å bli en godkjenningsordning for bemanningsforetak.

Departementet foreslo at virksomhetene må dokumentere at de oppfyller grunnleggende krav til arbeidsmiljø mv., samt dokumentere oppfyllelse av flere offentlige registerplikter enn i dag, for å få godkjenning. Det ble blant annet foreslått dokumentasjonsplikter knyttet til kravet om vernetjeneste etter arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7, skriftlige arbeidsavtaler, rutiner som skal sikre at reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak oppfylles,

samt yrkesskadeforsikring. Det ble også foreslått krav om registrering i Foretaksregisteret, Merverdiavgiftsregisteret og arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

De nærmere bestemmelsene om innholdet i og utformingen av ordningen ble foreslått fastsatt i forskrift om bemanningsforetak.

For å sikre tilstrekkelig hjemmel til å fastsette slik godkjenningsordning, foreslo departementet en endring i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd.

Departementet foreslo videre at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med at både utleie og innleie skjer i henhold til reglene, herunder gjøre bruk av de alminnelige reaksjonsmidlene, inkludert overtredelsesgebyr.

Departementet ba også om høringsinstansenes synspunkter på om arbeidsmiljøloven kapittel 19 om straff bør gjøres tilsvarende gjeldende ved brudd på reglene om inn- og utleie fra bemanningsforetak.

Til sist foreslo departementet en bestemmelse i forskrift om bemanningsforetak om at arbeidsmiljøloven § 14-14 gjøres tilsvarende gjeldende dersom en virksomhet leier inn en arbeidstaker fra et bemanningsforetak som verken er godkjent av Arbeidstilsynet eller har søknad til behandling. En slik regel vil innebære at retten etter påstand fra den innleide arbeidstakeren skal avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier.

9.3 Høringsinstansenes syn

LO støtter forslaget om å etablere en godkjenningsordning for bemanningsforetak, og viser til at dagens registreringsordning tidvis kan virke mot sin hensikt ved at den gir et falskt skinn av seriøsitet. I tillegg til de vilkårene departementet foreslår som en del av ordningen, ber *LO* departementet vurdere enkelte ytterligere krav, slik som blant annet opplysning om bemanningsforetaket er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, dokumentasjonsplikt knyttet til obligatorisk tjenestepensjon og garantiordning for lønnskav. *LO* mener dessuten at bemanningsforetakene ikke bør kunne leie ut arbeidskraft før Arbeidstilsynet har gitt godkjenning, slik at arbeidskraft ikke kan leies ut mens søknaden er til behandling. Videre støtter *LO* forslaget om at arbeidsmiljøloven § 14-14 gjøres gjeldende dersom en virksomhet leier inn en arbeidstaker fra et vikarbyrå som ikke er godkjent av Arbeidstilsynet.

Unio er positiv til at det stilles strengere krav for at bemanningsforetak skal kunne tilby sine tje-

nester. Ifølge *Unio* er dette en bransje som fortsatt lider under useriøse aktører, og en slik løsning vil kunne bidra til å luke ut flere av dem. En styrking av Arbeidstilsynets rolle og sanksjonsmuligheter er også viktige virkemidler for å oppnå dette, uttaler *Unio*.

YS tror en godkjenningsordning er et fornuftig tiltak som kan bidra til å luke ut enkelte mindre seriøse foretak. *YS* mener kravene til godkjenning gjerne kunne vært mer knyttet til arbeidsforholdene i bemanningsbyrået. Her viser *YS* til at det i tillegg bør vurderes krav om en viss andel faste ansatte, at de faste ansatte har rett til lønn mellom oppdrag og at stillingsbrøker er av en viss størrelse. *YS* mener også at det bør opplyses om bemanningsbyrået er bundet av tariffavtale og hvilken.

Akademikerne støtter forslaget om å innføre en godkjenningsordning for bemanningsforetak, at Arbeidstilsynets kompetanse på dette området utvides og at arbeidsmiljøloven § 14-14 gjøres tilsvarende gjeldende dersom en virksomhet leier inn en arbeidstaker fra et bemanningsforetak som verken er godkjent av Arbeidstilsynet eller har søknad til behandling. *Akademikerne* antar at det i dag er et innslag av manglende registrering etter forskrift om bemanningsforetak, og etterlyser tiltak som kan øke bevisstheten omkring regelverket.

NHO støtter forslaget og mener det vil være en styrke for de seriøse bemanningsforetakene. *NHO* uttaler at en effektiv og bransjetilpasset godkjenningsordning er et målrettet tiltak for å luke ut eventuelle useriøse aktører. *NHO* er imidlertid ikke enig i at rett til fast ansettelse hos innleier bør være konsekvens av brudd på en godkjenningsordning, og viser til at det kan tenkes ulike årsaker til at det foreligger brudd som likevel ikke begrunner at den utleide kan kreve fast ansettelse hos innleier.

KS støtter forslaget, og viser til at plikten for innleier til å undersøke om bemanningsforetaket er godkjent eller har søknad til behandling ikke kan sies å være særlig byrdefull.

Virke ser at det kan være enkelte aktører i bemanningsbransjen som både utfordrer spillereglene og bryter reglene i arbeidslivet. *Virke* gir uttrykk for at en godkjenningsordning slik departementet foreslår fremstår som et hensiktsmessig virkemiddel mot useriøse aktører, og slutter seg til forslaget.

Spekter støtter generelt ikke departementets fremlagte forslag.

Arbeidstilsynet støtter forslaget, men har enkelte kommentarer til den nærmere utformingen.

Advokatforeningen kommenterer blant annet spørsmålet om straffeskjerpelse, og stiller seg tvilende til at en økning av straffene vil ha noen preventiv effekt, samtidig som foreningen påpeker at det har andre og negative konsekvenser.

9.4 Departementets vurdering og forslag

9.4.1 Godkjenningsordning for bemanningsforetak

I arbeidet for et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold, og som bygger opp om topartsforholdet, er det etter departementets syn viktig å ha fokus ikke bare på vilkårene for innleie, men også på hvilke regler og krav som gjelder for bemanningsforetak som driver utleie av arbeidskraft. For å sikre etterlevelse av innleiereglene, unngå omgåelse og bygge opp under gode vilkår i bransjen, mener departementet det er viktig at det også stilles krav og føres kontroll med de virksomhetene som driver utleie. Forskrift om bemanningsforetak stiller i dag først og fremst krav om at visse formelle betingelser må være oppfylt for å kunne drive med utleie av arbeidskraft. Ordningen er kun en registreringsordning, som i liten grad innebærer en kvalitativ vurdering av virksomhetene. Etter departementets syn er det behov for skjerpede krav til, og kontroll med, utleievirksomhetene. En godkjenningsordning og et register over hvem som er godkjent, vil etter departementets vurdering gi brukere av tjenestene mulighet til å identifisere seriøse aktører i markedet, samtidig som offentlige myndigheter får bedre verktøy for å kunne føre effektivt tilsyn. Departementet vil derfor innføre en godkjenningsordning for bemanningsforetak.

Mange høringsinstanser er positive til innføring av en godkjenningsordning, herunder både arbeidstakerorganisasjonene og de fleste arbeidsgiverorganisasjonene. I Norge finnes det også allerede bransjeordninger som fungerer som en form for godkjenning. Revidert Arbeidsgiver er en ordning drevet av NHO Service og Handel som gir bemanningsforetak et eget kvalitetsstempel. Departementet mener en godkjenningsordning etter inspirasjon fra godkjenningsordningen i renhold og bilpleie er den mest egnede måten å innføre skjerpede krav, og vil innta krav i forskriften som har likheter med disse ordningene.

For å kunne fastsette de nødvendige forskriftsbestemmelsene foreslås det også endring i hjemmelen i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd, som i dag fastslår at departementet kan «fastsette

nærmere vilkår for melding, rapportering, organisering og drift av utleievirksomheten». Departementet foreslår at «godkjenning» føyes til listen over hva departementet kan forskriftsregulere, og foreslår også en språklig endring ved at begrepet «fastsette nærmere vilkår for» endres til «fastsette nærmere *regler om*». Bestemmelsen vil etter dette lyde:

«Departementet kan i forskrift fastsette nærmere *regler om* melding, rapportering, tilsyn, organisering, drift og *godkjenning* av utleievirksomheten. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for innleie av arbeidstaker fra utleievirksomhet og for tilsyn med slik innleie.»

9.4.2 Tilsyn og reaksjonsmidler

Etter departementets syn er det viktig med tiltak som effektivt sikrer etterlevelse av kravene til bemanningsforetak, som et ledd i det generelle målet om å unngå omgåelse og sikre god praktisering av innleieregelverket.

Departementet foreslår at Arbeidstilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med en ny godkjenningsordning, samt gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Dette innebærer en utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse sammenlignet med i dag, ved at Arbeidstilsynet også gis hjemmel til å føre tilsyn med og sanksjonere mot brudd på plikten for bemanningsforetak til å være godkjent.

Departementet foreslår videre at Arbeidstilsynets reaksjonsmidler også skal omfatte arbeidsmiljøloven § 18-10 om overtredelsesgebyr, tilsvarende som ved håndheving av godkjenningsordningen for renholdsaktiviteter, samt den nye godkjenningsordningen for bilpleie. Slik departementet ser det, er det liten grunn til at Arbeidstilsynet ikke skal ha de samme reaksjonsmidlene til rådighet også ved tilsyn med reglene knyttet til godkjenningsordning for bemanningsforetak. Departementet viser også til at muligheten for tilsynsmyndighetene til å fastsette overtredelsesgebyr kan føre til en mer effektiv håndheving av og respekt for regelverket.

Ettersom overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med et pønalt element, må hjemmelen for å ilegge dette foreligge i lov. Departementet foreslår en bestemmelse om dette i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd.

I høringen ba departementet også om høringsinstansenes syn på om arbeidsmiljøloven kapittel 19 om straff burde gjøres tilsvarende gjeldende ved brudd på reglene om innleie og utleie.

Det følger i dag av bemanningsforetaksforskriften § 11, jf. arbeidsmarkedsloven § 30, at forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften kan straffes med bøter, dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebud. Til sammenligning åpner renholdsforskriften, som henviser til arbeidsmiljølovens straffebestemmelser, for både bøter og fengselsstraff inntil ett år ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av reglene. Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil fem år anvendes. Tilsvarende gjelder for godkjenningensordningen for bilpleie mv., slik denne trer i kraft 1. juli 2022.

LO mener at arbeidsmiljøloven kapittel 19 om straff bør gjelde for brudd på reglene i den foreslåtte ordningen. *Arbeidstilsynet* er av samme

oppfatning. *Politidirektoratet*, sammen med *Øst politidistrikt*, *Oslo politidistrikt* og *Økokrim* støtter også at det innføres strengere sanksjoner og konsekvenser ved brudd på reglene. *NHO* uttaler på den annen side at straff ikke er en egnet sanksjon ved denne type overtredelser, og mener at det ikke bør innføres straffesanksjon her. *Advokatforeningen* er også skeptisk til å heve straffenivået på dette området, og mener det først og fremst er godkjenningensordningen og Arbeidstilsynets tilsyn som vil medføre økt etterlevelse av regelverket. Foreningen har liten tro på at en økning av straffene vil ha noen preventiv effekt, samtidig som det har andre og negative effekter.

Departementet vil ta med seg de ulike innspillene på dette området, og vil vurdere behovet for strengere straff for brudd på forskriften nærmere.

10 Opplysning om innleien gjelder vikariat

Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd andre punktum skal innleier på forespørsel fra bemanningsforetaket opplyse om innleien gjelder et vikariat. Bestemmelsen ble innført i forbindelse med et forslag om en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak, jf. Prop. 73 L (2017–2018). Forslaget innebar at dersom den utleide arbeidstakeren skulle være vikar for en annen arbeidstaker i innleievirksomheten, kunne bemanningsforetaket ansette arbeidstakeren midlertidig. For at bemanningsforetaket skulle kunne vurdere om det forelå adgang til å ansette midlertidig, ble det fra departementets side den gang foreslått tatt inn et nytt andre punktum i § 14-12 første ledd, om at innleievirksomheten på forespørsel fra bemanningsforetaket skal opplyse om innleien gjelder et vikariat. Forslaget om en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetaket ble imidlertid ikke vedtatt.

Departementet foreslo i høringen å oppheve § 14-12 første ledd andre punktum, og ba om høringsinstansenes syn på forslaget.

LO mener bestemmelsen i stedet bør omformuleres slik at det skal opplyses hvem det vikarie-

res for, og at det vil sikre notoritet rundt at det er et reelt vikariat. Departementet viser til at det ikke er et ubetinget krav etter gjeldende rett at det vikarieres for bestemte/navngitte personer. Departementet mener derfor at det ikke fremstår hensiktsmessig med en slik regel.

Virke støtter ikke de foreslåtte innstrammingerne i innleieregelverket, og mener derfor at det er hensiktsmessig at bestemmelsen blir stående. Etter departementets syn har ikke bestemmelsen noen praktisk betydning uavhengig av om vilkårene for innleie strammes inn eller ikke.

Ettersom forslaget om en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak ikke ble vedtatt, mener departementet at bestemmelsen om at innleier skal opplyse om innleien gjelder et vikariat, bør oppheves. Bestemmelsen har etter departementets vurdering ingen praktisk betydning og anses derfor unødvendig. Det er innleier som må sørge for at vilkårene for innleie er oppfylt. Departementet foreslår derfor at § 14-12 første ledd andre punktum oppheves.

11 Særlig om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

11.1 Innleie ved arbeid av midlertidig karakter

Ifølge statsansatteloven § 11 første ledd er innleie fra bemanningsforetak tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter lovens § 9 første ledd bokstav a og b. Det vil si at innleie kan foretas når arbeidet er av midlertidig karakter og for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat). Statsansatteloven har derfor en noe snevrere adgang til innleie fra bemanningsforetak enn arbeidsmiljøloven. Loven åpner imidlertid også for at arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestvistloven, skriftlig kan avtale tidsbegrenset innleie, jf. § 11 andre ledd.

I høringen foreslo Kommunal- og distriktsdepartementet at adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter bør oppheves i statsansatteloven, på tilsvarende måte som i arbeidsmiljøloven. Det vil si at det bare vil være adgang til innleie til statlig virksomhet der det kan avtales midlertidig ansettelse i vikariat. I tillegg kan det inngås lokale avtaler om tidsbegrenset innleie etter § 11 andre ledd.

LO, Unio, Akademikerne og *YS* støtter forslaget om å endre statsansatteloven slik at arbeidsmiljøloven og statsansatte i størst mulig grad er like.

Virke og *Advokatforeningen* mener at det prinsipielt bør være tilsvarende regler for statlige arbeidsgivere som en legger arbeidsgivere i privat sektor å forholde seg til.

Departementet mener at det ikke foreligger åpenbare grunner til at staten skal ha videre muligheter for innleie enn virksomheter i andre sektorer. Formålet om å hindre at innleie fortrenger faste og direkte ansettelser, samt å gjøre regelverket enklere å praktisere og håndheve, gjør seg også gjeldende ved innleie til statlige virksomheter.

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslår derfor å oppheve adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter, jf. statsansatteloven § 11 første ledd, jf. § 9 første ledd bokstav a.

11.2 Forbud mot innleie til byggenæringen

I høringen la Kommunal- og distriktsdepartementet til grunn at det ikke er behov for å innføre et forbud mot innleie til byggenæringen i statlig sektor, da entreprenører som utfører byggearbeid for staten vil være underlagt et eventuelt forbud hjemlet i arbeidsmiljøloven. Kommunal- og distriktsdepartementet ba om høringsinstansenes innspill knyttet til behovet for et tilsvarende forbud hjemlet i statsansatteloven.

LO og *YS* mener at det ikke foreligger et praktisk behov for å innføre et forbud i bygg i statlig sektor. *Akademikerne* påpeker at man, uavhengig av det praktiske behovet, ikke kan se bort fra signaleffekten ved å unnta statssektoren fra et slikt forbud.

Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering er at det ikke synes å være behov for å benytte forskriftshjemmelen i statsansatteloven § 11 femte ledd og fastsette forbud mot innleie til byggenæringen i statlig sektor. Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at statlige byggeprosjekter normalt ledes av Statsbygg, men da i kraft av å være byggherre og ikke utførende entreprenør. Private byggevirksomheter som får byggeoppdrag fra staten vil være underlagt arbeidsmiljøloven, og dermed et slikt forbud som det legges opp til med hjemmel i arbeidsmiljøloven.

11.3 Grensen mellom innleie og entrepriser

Statsansatteloven inneholder ingen definisjon av innleie. Kommunal- og distriktsdepartementet ga i høringen uttrykk for at det er usikkert om det foreligger et behov for å lovfeste vurderingsmomentene som taler for at det foreligger innleie i statsansatteloven, og ba om høringsinstansenes syn på dette.

LO, Unio, Akademikerne og *YS* mener at statsansatteloven bør inneholde den samme definisjonen av innleie som arbeidsmiljøloven. *Virke* og *Advokatforeningen* viser til at det prinsipielt bør

være tilsvarende regler i statlig sektor som i privat sektor.

Etter Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering er grensen mellom innleie og entrepris også relevant i statlig sektor. Kommunal- og distriktsdepartementet mener imidlertid at det ikke foreligger et særlig behov for å lovfeste vurderingsmomentene i statsansatteloven. En lovfesting av de nevnte vurderingsmomentene i arbeidsmiljøloven vil ha generell virkning, blant annet ved at det inntas en henvisning i arbeidsmarkedsloven § 25 til arbeidsmiljøloven § 14-12. Det er da ikke tilstrekkelig sterke grunner som tilsier at også statsansatteloven tilføres en egen bestemmelse om dette.

11.4 Innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier

Ifølge statsansatteloven har innleid arbeidstaker krav på fast ansettelse i innleievirksomheten ved innleie i mer enn tre år, jf. § 11 fjerde ledd, jf. § 9 tredje ledd. Kommunal- og distriktsdepartementet vurderte i høringen at det ikke er grunnlag for å senke innslagstidspunktet for når retten til fast ansettelse inntreffer til to år, og ba om høringsinstansenes syn på dette.

LO, Unio og Akademikerne mener at statsansatteloven bør ha samme regel som den foreslåtte endringen i arbeidsmiljøloven når det gjelder rett til fast ansettelse etter en viss tid. Utleie til statlig sektor gjør ifølge de nevnte høringsinstansene ikke at arbeidstaker har behov for mindre vern enn ved utleie til privat sektor. *NHO Service og*

Handel viser til at uavhengig av om det er to, tre eller fire år som gir grunnlag for å kreve fast ansettelse hos innleier, må det samme gjelde innenfor alle sektorer, både privat og offentlig.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at det ikke foreslås at arbeidsmiljøloven endres slik at arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid fra bemanningsforetak i mer enn to år, skal anses som fast ansatt hos innleier. Retten vil dermed inntre etter sammenhengende ansettelse i mer enn tre år. Statsansatteloven har en ren treårsgrense for overgang fra midlertidig til fast ansettelse, som også gjelder ved innleie, jf. § 9 tredje ledd, jf. § 11 fjerde ledd. Det foreslås derfor ingen endringer i statsansatteloven på dette punktet.

I arbeidsmiljøloven foreslås det at også arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid etter avtale med de tillitsvalgte etter lovens § 14-12 andre ledd, har rett til fast ansettelse hos innleier etter tre år, slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det vises til punkt 7.4.

Ifølge statsansatteloven § 11 andre ledd kan arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister, skriftlig avtale tidsbegrenset innleie uten hinder av det som fremgår av bestemmelsens første ledd. Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at forslag om at rett til fast ansettelse i innleievirksomheten også skal gjelde ved innleie som er hjemlet i avtale etter § 11 andre ledd, ikke har vært på høring. Det fremmes derfor ikke forslag om endring i statsansatteloven om dette nå, men tilsvarende forslag vil sendes på høring på et senere tidspunkt.

12 Ikrafttredelse og overgangsregler

Departementet foreslår at endringsloven settes i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på ikrafttredelse fra 2023.

Flere av forslagene i proposisjonen kan etter departementets syn få konsekvenser for virksomhetenes organisering og bemanning, herunder at det kan være behov for å innrette bemanningen på ny måte. For å unngå for store økonomiske konsekvenser, vurderer departementet at det for enkelte av forslagene kan være behov for overgangsregler og/eller at forslagene i lovproposisjonen settes i kraft til forskjellig tid.

Når det gjelder opphevelsen av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter, viser

departementet til at forslaget innebærer forholdsvis store endringer i innleieregelverket som vil kunne få konsekvenser for virksomhetenes organisering og bemanning. Departementet vurderer derfor at det er behov for en overgangsregel for allerede bindende kontrakter som foreligger på ikrafttredelsestidspunktet.

Departementet vil også vurdere behovet for overgangsregler knyttet til de øvrige forslagene.

Når det gjelder forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området, viser departementet til punkt 6.4.2.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedmålet med forslagene er å legge til rette for at faste ansettelse i et topartsforhold mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver benyttes i størst mulig grad. Det er dermed også en ønsket konsekvens av forslagene at innleie fra bemanningsforetak benyttes i mindre grad. Som nevnt i kapittel 5 innebærer innleie av arbeidstakere fra bemanningsforetak et trepartsforhold, hvor arbeidstakeren har bemanningsforetaket som sin formelle arbeidsgiver, men utfører selve arbeidet hos en annen virksomhet. Virksomheten som leier inn arbeidstakeren blir en tredjepart som i stor grad påvirker og styrer arbeidstakerens hverdag. Mange av arbeidstakerne som leies ut har en fast ansettelse i bemanningsforetaket, men arbeidet de utfører ligger i stor grad utenfor den formelle arbeidsgiverens kontroll.

Som omtalt i punkt 3.6 er det forskjeller i arbeidsvilkår og arbeidssituasjon for innleide arbeidstakere sammenlignet med arbeidstakere med fast, direkte ansettelse. De innleide er i mindre grad organisert, de får mindre del i kompetanseutvikling, har lavere tilfredshet med jobben sammenlignet med fast ansatte og har økt risiko for å bli utsatt for skader og ulykker. Selve organiseringen i et trepartsforhold samsvarer dårlig med sentrale reguleringer av norsk arbeidsliv, slik som reglene om stillingsvern, vernetjeneste i virksomhetene og systemet med tillitsvalgte som arbeidstakernes representanter.

For arbeidstakerne innebærer forslagene økt mulighet for fast ansettelse, med den trygghet og forutsigbarhet det fører med seg når det gjelder sikkerhet for fremtidig arbeid og inntekt. Høy grad av faste ansettelse kan også bidra til mer produktive, omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse. Et mål for forslagene er å gjøre det mer attraktivt og lettere å rekruttere arbeidstakere til faste stillinger i virksomhetene. Dette bidrar også til positive konsekvenser på samfunnsnivå.

Forslagene vil ha konsekvenser for arbeidstakere som i dag er tilknyttet bemanningsforetak. Det må antas at bemanningsforetakenes utleieaktivitet vil bli redusert og at det vil føre til at de må

redusere antall ansatte. Hensikten bak forslagene er å legge til rette for at arbeidstakerne i større grad skal få direkte ansettelse i produksjonsbedriftene i stedet. Forslagene vil i seg selv ikke medføre redusert behov for arbeidskraft og sysselsetting, men er ment å ha betydning for hvordan virksomhetene knytter til seg arbeidskraften. Innleie fra bemanningsforetak benyttes i dag på ulike måter for å løse ulike behov i virksomhetene. I de tilfellene hvor innleie benyttes som en mer eller mindre permanent del av bemanningen vil det oppstå større behov for å gjøre endringer som følge av forslagene.

Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet etter koronapandemien har ført til at mange virksomheter opplever utfordringer med å rekruttere arbeidskraft. Vinteren 2022 svarte nærmere halvparten av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk at de hadde problemer med å få tak i ansatte med riktige kvalifikasjoner. Tilgangen på nye stillinger er for tiden høy. Det kan innebære bedre muligheter for arbeidstakere til fast ansettelse direkte i virksomhetene. På den andre siden kan det innebære begrensninger i virksomhetenes muligheter for å få tak i den arbeidskraften de trenger. Rekrutteringsutfordringer kan medføre reduksjon i aktiviteten og for eksempel hvor mange oppdrag en virksomhet kan ta på seg. Samtidig er det mange andre forhold som også påvirker dette, slik som den generelle kostnadsutviklingen og utviklingen i etterspørsel, tilgangen på innsatsfaktorer til produksjonen og reguleringer på andre områder av betydning for det markedet en virksomhet opererer i.

For enkelte arbeidstakere kan arbeid gjennom bemanningsforetak fungere som en inngangsport til arbeidsmarkedet. Som en del av Arbeids- og velferdsetatens innsats for å bistå arbeidssøkere med å få og beholde arbeid, og bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, er det blant annet inngått intensjonsavtaler om samarbeid med enkelte bemanningsbyråer.

Det kan ikke utelukkes at et redusert omfang av innleiemarkedet vil påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet og gjøre at færre arbeidsledige kan få arbeidserfaring og styrkede jobbmulighe-

ter gjennom innleie. På den andre siden kan økt tilrettelegging for faste ansettelser styrke arbeids-søkeres muligheter til å oppnå en varig fast tilknytning til arbeidslivet. Dette må også ses i sammenheng med regjeringens målsettinger om å styrke den offentlige arbeidsformidlingen.

Forslagene vil innebære en begrensning av bemanningsbransjens omfang og rolle, men det vil blant annet fortsatt være mulig å leie ut arbeidstakere til arbeid i vikariater, noe som kan gi muligheter for overgang til fast ansettelse direkte i virksomheten. Virksomhetene vil også ha anledning til å benytte innleie fra bemanningsforetak etter avtale med tillitsvalgte. For bemanningsforetakenes egen virksomhet må det forventes at forslagene vil innebære redusert aktivitetsnivå og omsetning.

Etter dagens regelverk må bemanningsforetak registreres hos Arbeidstilsynet og innlevere årlige meldinger for å kunne drive lovlig utleievirksomhet. Departementet har foreslått at plikten utvides til å gjelde krav om godkjenning av bemanningsforetak, med flere krav blant annet når det gjelder registrering i offentlige registre og etterlevelse av HMS-krav. Uten godkjenning vil det ikke være lovlig å drive utleie av arbeidskraft.

En slik endring vil innebære økte plikter for bemanningsforetakene, men konsekvensene vurderes som begrensede i og med at det allerede foreligger en registreringsplikt. Bemanningsforetakene som er medlemmer i NHO Service og Handel er allerede tilsluttet egne bransjeordninger med mer omfattende krav til rapportering og revisjon. Forslaget vurderes å bidra til likere konkurransevilkår mellom aktørene i bransjen, ved at det stilles økte krav til alle aktører uavhengig av organisasjonstilknytning. Dette må vurderes som en positiv konsekvens for de virksomhetene som ønsker å drive inn- og utleie av arbeidskraft i samsvar med regelverkets krav.

Forslaget vil innebære en utvidelse av Arbeidstilsynets oppgaver. Arbeidstilsynet må i større grad enn i dagens registreringsordning for bemanningsforetak behandle søknader om godkjenning og vurdere om disse oppfyller kravene. Det foreslås at godkjenningsordningen legges opp tilsvarende som godkjenningsordningene for virksomheter i renhold og bipleie mv. Det vil forenkle gjennomføringen for Arbeidstilsynet.

Forslagene vil innebære en reduksjon av virksomhetenes muligheter til å benytte innleie. Virksomheter som vil omfattes av et forbud i byggenæringen vil måtte finne alternative måter å dekke sine bemanningsbehov på. I tillegg til å øke grunnbemanningen gjennom faste ansettelser i

egen virksomhet, er det også mulig å ansette midlertidig dersom vilkårene for dette er oppfylt. For øvrig kan sesong- og oppdragsvariasjoner møtes gjennom øvrige fleksibilitetsmekanismer som lovverket åpner for. Ved siden av leie av arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter omfatter dette for eksempel reglene for overtid, gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, deltid, permittering, oppsigelse, oppdragskontrakter og entrepriser. Et forbud mot innleie vil kunne ha konsekvenser for produksjon og kostnader, jf. omtale i punkt 6.4. En konsekvens vil være at virksomhetene vil måtte finne andre løsninger på sine bemanningsbehov. Hvordan virksomhetene kan tilpasse seg de foreslåtte begrensningene vil avhenge av flere faktorer. Målsettingen er å legge til rette for økt bruk av faste ansettelser. Det gir også et grunnlag for styrket rekruttering til byggenæringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere, hvor det eksisterer godt utviklede ordninger i næringen og hvor det er behov for å øke tilbudet av kvalifisert arbeidskraft. På denne måten svarer forslaget på langsiktige utfordringer i næringen. Rekruttering av utenlandske arbeidstakere har vært nødvendig og viktig for virksomhetene i byggenæringen. Arbeidsmarkedet i EØS-området gir etter departementets vurdering muligheter for slik rekruttering også uten bruk av innleie.

Forslaget om å oppheve adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter vil innebære at mulighetene til innleie begrenses til å gjelde vikartilfeller eller etter avtale med tillitsvalgte. Den sistnevnte adgangen forutsetter at virksomhetene har tariffavtale med fagforeninger med innstillingsrett. Arbeidsgiver og de tillitsvalgte lokalt kan i slike virksomheter inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uavhengig av vilkårene som følger av § 14-12 første ledd. En betydelig del av arbeidslivet har mulighet til å benytte avtaleadgangen. Nærmere to tredjedeler av alle sysselsatte arbeidere i virksomheter som er omfattet av tariffavtaler. I offentlig sektor er alle virksomheter omfattet av tariffavtaler. I privat sektor er tariffavtaledekningen høyest i oljenæringen, hvor over 90 prosent av virksomhetene er omfattet av tariffavtaler. Deretter følger industrien, hvor vel tre fjerdedeler av virksomhetene er omfattet. Andre næringer med høy tariffavtaledekning er elektrisitets- og kraftforsyning, finansiell tjenesteyting og transport. Næringer med lavere tariffavtaledekning er bygg og anlegg, IKT, varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og overnatting/servering. Generelt er utbredelsen av tariffavtaler lavere blant mindre bedrifter,

det gjelder i alle næringer. En virkning av forslagene kan være at utbredelsen av tariffavtaler øker i enkelte næringer.

Dersom det ikke er aktuelt eller mulig for virksomheter å inngå slike avtaler med tillitsvalgte, vil forslaget innebære en reduksjon av noe av den fleksibiliteten virksomhetene i dag har til å leie inn i forbindelse med produksjonstopper og kortvarige behov for tilgang på arbeidskraft. Hvor store konsekvensene blir vil imidlertid avhenge av hvordan virksomhetene har innrettet seg i utgangspunktet. De som har tilpasset seg med vedvarende høyt omfang av innleie vil ha større omstillingskostnader enn andre.

Det foreligger ikke opplysninger om hvilke konkrete hjemler som benyttes ved innleie fra bemanningsforetak. Ofte vil innleie være en løsning for å midlertidig erstatte en arbeidstaker som er fraværende, og dermed omfattes av bestemmelsen om vikariat, som ikke foreslås endret. Det kan også være tilfeller i grenselandet mellom arbeid av midlertidig karakter og vikariat, hvor den sistnevnte bestemmelsen kan være relevant å benytte. En sannsynlig følge av forslaget vil være at det blir økende bevissthet om, og bruk av, bestemmelsen om innleie ved vikariat.

I enkelte næringer fører sesongpreget drift til behov for ekstra arbeidskraft av et visst omfang i perioder, blant annet i reiseliv og primærnæringene. En konsekvens av å fjerne adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil være at slike behov må løses ved å benytte de øvrige løvhjemlene for innleie, eller ved andre tiltak som nevnt over.

Fra enkelte hold er det uttrykt bekymring for at dette kan etablere nye forhandlingsarenaer mellom arbeidslivets parter som vil kunne medføre økte kostnader for virksomhetene. Det er også pekt på at det kan være tidkrevende og potensielt ressurskrevende å etablere slike avtaler. På den andre siden tyder erfaringene fra håndteringen av koronapandemien på at det lot seg gjøre å finne løsninger. I en undersøkelse for KS oppgir åtte av ti kommunalsjefer for helse og omsorg at det lokale partssamarbeidet i stor grad bidro til å finne løsninger under pandemien (KS – tilleggsundersøkelse til Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021). Eksempler på slike løsninger var omdisponering av personell internt, at deltidsansatte jobbet ut over sin stillingsprosent og økt bruk av overtid. Flere enn ni av ti kommunalsjefer vurderer at endringskapasiteten i egen sektor er meget eller ganske stor. I en rapport utarbeidet for bemanningsbransjen er det gjort intervjuer med aktørene i helse- og omsorgssekto-

ren som belyser mulighetene for å komme frem til enighet om innleie basert på avtaler med de tillitsvalgte, og det vurderes at det kan være et godt grunnlag for å oppnå dette (Jakobsen mfl., 2021).

Innleie fra bemanningsforetak brukes i dag blant annet for å sikre bemanning og kompetent personale i helse- og omsorgstjenester og i oppvekstsektoren. Dette er områder med samfunnskritiske tjenester hvor det ser ut til at innleie for arbeid av midlertidig karakter foregår relativt hyppig. Tjenestene kan i avgrensede geografiske områder og for enkelte typer fagkompetanse være sårbar dersom adgangen til innleie begrenses. I helse og omsorg er det omfattende innslag av døgnkontinuerlig produksjon. I distriktene, og i særlig grad i Nord-Norge, rapporterer kommuner og helseforetak om rekrutteringsutfordringer til blant annet legestillinger. Innleie av spesialisert helsepersonell benyttes her som ordning for å bemanne tjenestene. Håndteringen av koronapandemien medførte et midlertidig økt behov for personell også til andre oppgaver, slik som smittesporing, vaksinerings og til å dekke vikariater.

Som omtalt i punkt 6.4.4 foreslås det en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten.

Arbeidstilsynet har i løpet av de siste årene fått utvidet håndhevingsmyndighet når det gjelder innleie. En erfaring fra tilsynsaktiviteten er at bestemmelsen om innleie ved arbeid av midlertidig karakter er krevende å vurdere og innebærer betydelig behov for innhenting av dokumentasjon. Vurderingene av om reglene er overholdt vil ifølge Arbeidstilsynet kreve inngående kunnskap om virksomhetens drift og organisatoriske forhold. Det samme bildet fremkommer i en rapport Proba samfunnsanalyse har utarbeidet om offentlige byggherrers oppfølging av innleie. Mange av de som ble intervjuet vurderer bestemmelsen om innleie ved arbeid av midlertidig karakter som en vanskelig avgrensning og krevende å dokumentere.

En konsekvens av endring på dette punktet vil dermed kunne være at regelverket blir tydeligere, og dermed enklere å praktisere og håndheve.

Forslaget om å klargjøre grensene mellom innleie og entreprise er ment å gjøre regelverket tydeligere og mer tilgjengelig for både arbeidsgiver og arbeidstaker. De foreslåtte begrensningene i adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak kan tenkes å føre til at flere virksomheter vil benytte entreprisekontrakter som alternativ. Kartlegginger indikerer økende bruk av

både innleie og entreprise i flere næringer. Det kan være indikasjoner på at tidligere gjennomførte innstramminger i regelverket for innleie har ført til at enkelte virksomheter forsøker å omgå regelverket og at forhold som i realiteten er inn-

leie betegnes entreprise. En konsekvens av forslaget vil være en tydeliggjøring av grensen mellom innleie og entreprise. Det vil kunne bidra til å hindre omgåelser og at reglene blir lettere å etterleve for virksomhetene.

14 EØS-rettslig vurdering

14.1 Innledning og generell vurdering

Norge har gjennomført EUs vikarbyrådirektiv (direktiv 2008/104/EF). Vikarbyrådirektivet har flere formål, jf. artikkel 2. Direktivet skal «sikre vern av vikarer» og «forbedre kvaliteten på vikararbeid». Dette skal sikres gjennom likebehandlingsprinsippet, jf. artikkel 5, som er gjennomført i arbeidsmiljøloven § 14-12 a. Vikarbyrådirektivet har dessuten som formål å «anerkjenne vikarbyråer som arbeidsgivere, samtidig som det tas hensyn til behovet for å opprette egnede rammer for bruk av vikararbeid med sikte på å bidra effektivt til å skape arbeidsplasser og til å utvikle fleksible arbeidsformer». I fortalen punkt 11 fremgår det at vikararbeid ikke bare tilgodeser virksomhetens behov for fleksibilitet, men også arbeidstakernes behov for å forene privatliv og yrkesliv, og at vikararbeid dermed bidrar til å skape arbeidsplasser og til deltakelse og integrering på arbeidsmarkedet. I artikkel 4 er det derfor inntatt en restriksjonsbestemmelse som lyder slik (artikkel 4 nr. 1):

Forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid skal begrunnes bare med allmenne hensyn, særlig vern av vikarer, krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen eller behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk.

Departementet har tidligere vurdert at de gjeldende innleiereglerne i arbeidsmiljøloven er å anse som restriksjoner i medhold av direktivet, men at de kan begrunnes i allmenne hensyn og anses proporsjonale, jf. Prop. 74 L (2011–2012) punkt 7.1.

Bestemmelsen i artikkel 4 nr. 1 innebærer at begrensninger i adgangen til bruk av vikarer fra vikarbyrå må begrunnes i allmenne hensyn for å være i tråd med direktivet. Direktivet angir eksempler på hva som kan utgjøre allmenne hensyn, men listen er ikke uttømmende. Det innebærer at også andre hensyn eller interesser kan være beskyttelsesverdige. Departementet har tidligere lagt til grunn at vilkåret «allmenne hensyn» må forstås i samsvar med EU-domstolens praksis

knyttet til de fire friheter, og særlig tjenestereglene.

Hva gjelder hensynet til *vern av vikarer*, vises det til at dette er et av hovedformålene bak direktivets regler om likebehandling, jf. artikkel 2, hvor det står at «formålet med dette direktiv er å sikre vern av vikarer og å forbedre kvaliteten på vikararbeid ved å sikre at prinsippet om likebehandling, som fastsatt i artikkel 5, anvendes på vikarer».

Når det gjelder *krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen*, fremgår det av fortalens punkt 13 at nærmere regler om sikkerheten og helsen på arbeidsplassen for arbeidstakere som har et tidsbegrenset eller midlertidig arbeidsforhold følger av Rådskdirektiv 91/383/EØF. I Prop. 74 L (2011–2012) legger departementet til grunn at «helse, arbeidsmiljø og sikkerhet generelt vil være beskyttelsesverdige interesser. Det må legges til grunn at også forhold som støtter opp om dette omfattes, for eksempel kompetanseheving og arbeidstakermedvirkning for å sikre helse og arbeidsmiljø».

I Prop. 74 L (2011–2012) viste departementet til at en rekke hensyn kan anses å ivareta et *velfungerende arbeidsmarked*. Departementet viste til at fordi organiseringen av arbeidsmarkedene kan være noe forskjellig, kan landene ønske å ivareta noe ulike hensyn her. Det ble videre vist til at «et hensyn i tråd med direktivet er naturligvis at det finnes eller etableres passende rammer for at vikarbyråene kan spille en positiv rolle, jf. direktivets formål i artikkel 2. Det er også nærliggende å knytte konstateringen i fortalens punkt 15 om at arbeidsavtaler uten tidsbegrensning er den alminnelige form for ansettelsesforhold til noe som ivaretar et «velfungerende arbeidsmarked», da det dreier seg om den grunnleggende organiseringen av arbeidsmarkedet».

Departementet la også til grunn at hensyn som tar sikte på å hindre undergraving eller omgåelse av regelverk om arbeidstakeres rettigheter eller organiseringen av arbeidsmarkedet, må kunne være relevante og tillatte allmenne hensyn.

Etter departementets vurdering vil flere av tiltakene i denne lovproposisjonen innebære en restriksjon i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1.

Disse må dermed kunne begrunnes i «allmenne hensyn» i tråd med direktivet. Dette må vurderes konkret.

Nærmere vurdering av de enkelte tiltak fremgår nedenfor.

14.2 Forskrift om forbud mot innleie i byggenæringen

Departementet legger til grunn at et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak i byggenæringen innebærer et «forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid» i relasjon til direktivet. Et forbud må derfor kunne begrunnes i allmenne hensyn.

Innleieandelen i byggenæringen i Oslo-området er markant høyere enn for resten av arbeidslivet, og det er etter departementets syn helt nødvendig med tiltak for å skape endringer. Det er klare tegn på at innleie fører med seg flere negative konsekvenser, både på individ- og samfunnsmessig nivå, jf. punkt 3.6. På individnivå vises det særlig til konsekvenser og usikkerhet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, uforutsigbarhet for arbeid, og risiko for skader og ulykker. På samfunnsnivå vises det særlig til betydning for partssamarbeid og organisering, rekruttering til bransjen, og betydning av omgørelser og etterlevelse av regelverk. Når innleieandelen er såpass høy, vil næringen etter departementets vurdering i større grad være eksponert for de negative konsekvensene knyttet til innleie.

Departementet viser til at formålet med departementets tiltak overordnet er å stimulere til bruk av faste ansettelser, og dermed også legge til rette for organisering og bruk av tariffavtaler i næringen. Faste ansettelser gir også et grunnlag for rekruttering til næringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere, hvor det eksisterer godt utviklede ordninger i næringen og hvor det er behov for å øke tilbudet av kvalifisert arbeidskraft. På denne måten svarer tiltaket på langsiktige utfordringer i næringen, som etter departementets vurdering samlet sett vil være begrunnet i flere av de hensynene som direktivet gir anvisning på. Departementet viser særlig til behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked. Departementet viser dessuten til at beskyttelse av arbeidstakere generelt er anerkjent som et legitimt allment hensyn av EU-domstolen i en rekke saker, jf. blant annet C-60/03 og C-164/99.

Departementet viser til at medlemsstatene har betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse av beskyttelsesnivå. Vikarbyrådirektivet er også et minimumsdirektiv, hvor det i artikkel 9 nr. 1

fremgår at «dette direktiv berører ikke medlemsstatenes rett til å anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». Departementet viser også til EU-domstolens sak C-232/20 (Daimler) hvor det i premiss 33 fremgår:

Det bemærkes således indledningsvis, at der ikke er nogen bestemmelse i direktiv 2008/104, der vedrører arbeidets art eller arten af den stilling, der skal besættes i brugervirksomheden. Dette direktiv opregner heller ikke de tilfælde, der kan begrunde anvendelsen af denne form for arbejde, idet medlemsstaterne, således som generaladvokaten har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse, har bevaret en betydelig skønsmargen med hensyn til at fastlægge de situationer, der begrunder anvendelsen heraf. I denne henseende fastsætter direktiv 2008/104 kun indførelsen af minimumskrav, således som det fremgår af dette direktivs artikel 9, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, KG (Successive udsendelser i forbindelse med vikaransættelse), C-681/18, EU:C:2020:823, præmis 41).

Norske myndigheter ønsker et høyt beskyttelsesnivå, både for vern av arbeidstakere, et velfungerende arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettelser og et seriøst og organisert arbeidsliv. At direktivet anerkjenner at permanente ansettelsesforhold er den alminnelige ansettelsesform er understreket av EU-domstolen i sak C-681/18 (KG) avsnitt 51 og 62. Departementet viser i denne sammenheng også til vurderingen i Prop. 74 L (2011–2012) punkt 7.1.5.2:

Hovedregelen om fast ansettelse og begrenset adgang til innleie og midlertidige arbeidsforhold, gjelder grunnleggende trekk ved organiseringen av det norske arbeidsmarkedet, og må også sies å være et sentralt trekk ved et «velfungerende arbeidsmarked». Det gir dessuten uttrykk for vårt høye norske beskyttelsesnivå.

Det kan også nevnes at regelverket har sin opprinnelse i ønsket om å ha et arbeidsmarked med flest mulig faste ansettelser, der arbeidstakeren arbeider direkte for arbeidsgiveren. Mange av reglene i arbeidslivet er utformet med særlig tanke på topartsrelasjonen, blant annet stillingsvernet, reglene om vernetjenesten og systemet med tillitsvalgte som representanter for arbeidstakerne i den virksomhet de er ansatt. Virksomheten som leier inn arbeidstaker blir en tredjepart med stor innflytelse, ettersom

innleier ofte vil være nærmest til å vurdere arbeidstakers ytelse, til tross for at det er vikarbyrået som er den formelle arbeidsgiveren. I tillegg vil mange av faktorene som styrer arbeidstakernes hverdag ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll. Det er dermed vanskeligere for partene å finne løsninger sammen. Topartsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er lagt til grunn for norsk arbeidslovgivning, samt for tariff- og forhandlings-systemer, og er et sentralt og grunnleggende trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Regler som sikrer at dette er hovedregelen må sies å sikre et «velfungerende arbeidsmarked».

Etter departementets vurdering vil et bransjemesig og geografisk avgrenset forbud være et egnet virkemiddel, da et slikt tiltak vil støtte opp under målet om å sikre et arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettelser i topartsrelasjon. Departementet viser for øvrig til at tiltaket vil bli fulgt opp med forskning og evaluering omkring forbudets virkninger, og at dette vil gjøres i samråd med partene.

Til beskyttelse av arbeidstakere og et velfungerende norsk arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettelser i topartsrelasjon, vurderes tiltaket som nødvendig slik situasjonen i byggenæringen i Oslo-området har utviklet seg. Som det fremgår i punkt 6.4.2, vurderer departementet at det ikke er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse gjennom mindre inngripende tiltak. Det er behov for et sterkt og tydelig tiltak for å sikre at det skapes varige endringer i virksomhetenes bemanningsmetoder. Departementet viser dessuten til at tiltaket er direkte spisset mot den bransjen og de geografiske områdene hvor utfordringene er størst, og at tiltaket derfor ikke går lenger enn nødvendig. Departementet viser også til at det blant annet vil gis overgangsordninger, jf. punkt 6.4.2.

Departementet mener på denne bakgrunn at et forbud vil kunne begrunnes i allmenne hensyn, og være proporsjonalt i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1.

14.3 Arbeidsmiljøloven § 14-12

Vilkårene for innleie i § 14-12 innebærer en restriksjon på bruk av vikararbeid som må kunne begrunnes i allmenne hensyn. Formålet med forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter er å begrense bruken av innleie som fortrenger faste ansettelser,

og dermed sikre at fast og direkte ansettelse er den sentrale ansettelsesformen i norsk arbeidsliv. At direktivet anerkjenner at hovedregelen i arbeidslivet skal være faste ansettelser er slått fast av EU-domstolen, jf. omtale i punkt 14.2.

Departementet viser til at innleie innebærer flere negative konsekvenser for arbeidstakerne og arbeidsmarkedet, jf. punkt 3.6 og 14.2. Innleie fra bemanningsforetak kan medføre lavere lønn for de innleide og dårligere lønnsutvikling i innleievirksomheten, dårligere arbeidsmiljø, mindre grad av medvirkning og tillit, og lavere organisasjonsgrad. Forslaget vil redusere bruken av innleie, og bidrar derfor etter departementets syn til å sikre et velfungerende arbeidsmarked. Forslaget har også til formål å forhindre misbruk og omgåelse av innleiereglene. Departementet viser til at vilkåret om at arbeidet må være av midlertidig karakter er svært skjønnsmessig, og det er grunn til å tro at flere virksomheter leier inn arbeidstakere i større omfang enn det loven gir grunnlag for, og at dette undergraver hovedregelen om fast ansettelse. Departementet mener på denne bakgrunn at forslaget kan begrunnes i allmenne hensyn. Det vises for øvrig til restriksjonsvurderingen som ble foretatt i Prop. 74 L (2011–2012), jf. også punkt 14.1.

Å oppheve innleieadgangen ved arbeid av midlertidig karakter vil etter departementets syn være et egnet virkemiddel for å oppnå et arbeidsmarked der de fleste ansettelsesforhold inngår direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på ubestemt tid. Forslaget støtter også opp om ønsket om å sikre trygge ansettelsesforhold og en jevnere maktbalanse mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vil bidra til å hindre misbruk og omgørelser av innleiereglene.

Departementet har også vurdert hvorvidt det å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter er et forholdsmessig tiltak, herunder om det er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse ved hjelp av mindre inngripende virkemidler. Departementet viser til at medlemsstatene har en betydelig skjønnsmargin ved fastsettelsen av beskyttelsesnivået, jf. punkt 14.2. EU-domstolen har også anerkjent at bruken av vikarbyråansatte varierer betydelig mellom medlemsstatene, og at direktivet derfor er ment å skulle respektere forskjellene i arbeidsmarkedene innen EU, jf. sak C-681/18 (KG):

Det fremgår af 10. og 12. betragtning til direktiv 2008/104, at vikaransattes juridiske situation, status og arbejdsvilkår inden for Unionen er karakteriseret ved store forskelle, i hvilken

forbindelse det nevnte direktiv tilsigter at oppstille en ramme for beskyttelse av disse arbeidstagere, som er ikke-diskriminerende, gennemsiktig og står i rimelig forhold til formålet, samtidig med, at den respekterer arbeidsmarkedernes og arbeidsmarkedsrelasjonernes forskjellighet.

Som det fremgår i punkt 6.4.4 er departementets vurdering at andre alternative virkemidler ikke vil være like egnet for å oppnå formålet om å redusere bruken av innleie som fortrenger faste ansettelser.

Departementet viser også til at utviklingen i EU går i retning av større fokus på faste og trygge ansettelsesforhold. Dette gjenspeiles blant annet i den Europeiske pilaren for sosiale rettigheter og i direktiv (EU) 2019/1152 om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår. Direktivet setter eksempelvis grenser for bruk av tilkallingsvikarer, jf. artikkel 11. Den foreliggende praksis fra EU-domstolen som gjelder tolkning av vikarbyrådirektivet, bringer etter departementets syn fortolkningen av direktivet videre i retning av vern av vikarer og arbeidstakerbeskyttelse, snarere enn hensynet til å utvikle fleksible arbeidsformer.

Dagens innleieregelverk åpner for en praktisering som står i strid med hovedregelen om fast og direkte ansettelse. Bestemmelsen som gir adgang til innleie ved arbeid av midlertidig karakter åpner for en bred skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen kan derfor misforstås og misbrukes, og generelt gjøre det mulig å basere et permanent bemanningsbehov på innleie. Innleie innen byggenæringen er et eksempel på dette. En slik måte å organisere arbeidslivet på er i strid med den norske modellen og hensynene bak innleiereglene.

Departementet mener derfor at det er behov for en tydelig innstramming når det gjelder adgangen til innleie fra bemanningsforetak, og at det er hensiktsmessig å stramme inn på den bestemmelsen som er mest skjønnsmessig. Departementet viser til at selv om en slik innstramming begrenser adgangen til innleie, vil det fortsatt være mulig å leie inn arbeidstakere ved behov for vikarer, praksisarbeid, arbeidsmarkedstiltak, ved arbeid innen idrett og etter avtale med tillitsvalgte. Etter som det ikke strammes inn på de øvrige vilkårene for innleie, og det etter departementets syn ikke er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse med mindre inngripende tiltak, mener departementet at innstrammingen er forholdsmessig og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om faste og direkte ansettelser. Departe-

mentet viser for øvrig til forslaget om en forskriftshjemmel som åpner for visse avgrensede unntak på særlige områder.

Departementet mener at forslaget kan begrunnes i allmenne hensyn som er vernet av direktivets artikkel 4 nr. 1, og at det oppfyller kravet til proporsjonalitet og forholdsmessighet.

14.4 Grensen mellom innleie og entreprise

Forslaget om å lovfeste momentene som skal vektlegges ved vurderingen av om en oppdragsavtale innebærer innleie, må også vurderes opp mot vikarbyrådirektivet. Det sentrale vilkåret for at direktivet skal komme til anvendelse knytter seg til at vikararbeidet skjer under «brakerforetakets», altså innleiers, tilsyn og ledelse, jf. artikkel 1 nr. 1. Det samme kriteriet fremgår av gjeldende rett og av departementets forslag til momenter som skal inntas i loven. Departementet mener at forslaget ivaretar direktivforpliktelsene.

Forslaget vil etter departementets syn kunne medføre at noen flere oppdragsavtaler om tjenestekjøp vil måtte klassifiseres som innleie, og at flere arbeidstakere dermed vil bli omfattet av arbeidsmiljølovens regler om innleie, herunder reglene om likebehandling.

Departementet viser til at direktivet er et minimumsdirektiv, jf. artikkel 9 nr. 1, og at det derfor ikke er til hinder for at medlemsstatene kan «anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». Direktivet tillater nasjonale regler som går lenger i favør av arbeidstakerne enn det som følger av direktivet. Det å skulle omfattes av likebehandlingsreglene, ha krav på fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid, og erstatning ved ulovlig innleie, vil etter departementets syn som et utgangspunkt oppfattes som «mer fordelaktig» for arbeidstakerne enn å ikke være omfattet av de nevnte reglene.

I den grad forslaget utgjør en restriksjon, mener departementet at det kan begrunnes i allmenne hensyn, jf. artikkel 4 nr. 1. Det vises til at formålet med forslaget er å sikre arbeidstakerrettigheter, opprettholde fast ansettelse i topartsforhold og bevare den norske arbeidslivsmodellen. Forslaget er både egnet og nødvendig for å nå formålene.

Departementet mener på denne bakgrunn at forslaget er i tråd med direktivet.

14.5 Krav til bemanningsforetak

Forslaget om krav til godkjenning av bemanningsforetak må vurderes opp mot vikarbyrådirektivet og EØS-rettens regler om etablerings- og tjenestefriheten.

Departementet viser til at det følger av vikarbyrådirektivet artikkel 4 nr. 4 at «Nr. 1, 2 og 3 berører ikke nasjonale krav til vikarbyråer med hensyn til registrering, godkjenning, sertifisering, finansielle garantier eller kontroll».

Departementet mener at EU gjennom dette har vurdert at medlemsstatene kan stille krav til registrering, godkjenning, sertifisering, finansielle garantier og kontroll av bemanningsforetak, uten at dette vil være i strid med reglene om retten til fri etablering og fri flyt av tjenester. Etter departementets syn er dette en indikasjon på at EU har ment at en restriksjon i form av en godkjenningsordning for bemanningsforetak, normalt vil være proporsjonal, og dermed som et utgangspunkt i tråd med direktivet.

Uavhengig av dette mener departementet at en godkjenningsordning som beskrevet i denne proposisjonen oppfyller kravet til proporsjonalitet. I proporsjonalitetskravet ligger det at det må vurderes om ordningen forfølger allmenne hensyn, er egnet til å oppnå de aktuelle hensynene og om den går lenger enn det som er nødvendig.

Hovedformålet med ordningen er å sikre etterlevelse av innleiereglene, unngå omgåelser og på den måten bygge opp under gode vilkår i bransjen. Etter departementets syn vil en godkjen-

ningsordning for å kunne drive utleie bidra til å hindre omgåelse av innleiereglene og sikre en seriøs og ryddig bransje som ikke utfordrer hovedregelen om faste og direkte ansettelser. En godkjenningsordning vil også gi bedre oversikt over aktørene og gjøre det enklere for kunder å identifisere hvilke aktører som driver seriøst. Ordningen vil dessuten kunne bidra til å styrke arbeidstakernes HMS-forhold, ved at virksomhetene må dokumentere at de oppfyller sentrale arbeidsrettslige krav for å få godkjenning.

Departementet mener at de krav som stilles i godkjenningsordningen ikke vil være unødvendig byrdefulle eller gå lenger enn det som er nødvendig. De foreslåtte tiltakene innebærer i hovedsak at det stilles krav om at bemanningsforetakene dokumenterer at allerede lovpålagte plikter er oppfylt. Departementet viser til at bransjen allerede har etablert en godkjenningsordning som stiller flere og strengere krav til bemanningsforetakene enn det som fremgår av departementets forslag. Den foreslåtte godkjenningsordningen skal i minst mulig grad innebære en ekstra byrde for virksomheter som har til hensikt å drive lovlig og seriøst. Departementet viser videre til at det er stilt tilsvarende krav om godkjenning av renholds- virksomheter, jf. arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd. Det er også vedtatt en godkjenningsordning for bilpleie mv., jf. Prop. 153 L (2020–2021).

Departementet mener på denne bakgrunn at den foreslåtte godkjenningsordningen er i tråd med direktivet og EØS-retten generelt.

15 Merknader til de enkelte bestemmelsene

15.1 Merknader til endringer i arbeidsmiljøloven

Til § 14-12 første ledd

Bestemmelsens første punktum endres ved at henvisningen til § 14-9 andre ledd bokstav a fjernes. Endringen innebærer at det ikke lenger vil være adgang til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak med begrunnelse i at «arbeidet er av midlertidig karakter». Innleie fra bemanningsforetak vil kun være lovlig ved reelle vikariat, praksisarbeid, arbeid i forbindelse med idrett, ved arbeidsmarkedstiltak og ved avtale med de tillitsvalgte etter § 14-12 andre ledd.

Bestemmelsens andre punktum oppheves. Ifølge bestemmelsen skulle innleier på forespørsel fra bemanningsforetaket opplyse om innleien gjelder et vikariat. Bestemmelsen har ingen praktisk betydning. Det vises til omtale i kapittel 10 i proposisjonen.

Til § 14-12 fjerde ledd

Første punktum i bestemmelsen endres ved at henvisningen til § 14-9 sjuende ledd om 3- og 4-årsregelen ved midlertidig ansettelse erstattes av en direkte regulering av innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier etter en viss tid. Det er også gjort en endring ved at innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse hos innleier utvides til også å gjelde ved innleie etter avtale med tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd. Bestemmelsen gir innleid arbeidstaker rett til fast ansettelse hos innleier etter tre år uavhengig av grunnlaget for innleien. Bestemmelsen skal for øvrig forstås på samme måte som før endringen.

I andre punktum er det presisert at det ikke skal gjøres fradrag for arbeidstakers fravær. Dette tilsvarende gjeldende rett, jf. Prop. 74 L (2011–2012) punkt 16.3.

Innleie som har vært hjemlet i § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, vil fortsatt inngå i beregningsgrunnlaget som danner rett til fast ansettelse.

Til § 14-12 nytt femte ledd

Bestemmelsen er ny og oppstiller momenter som taler for at en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie av arbeidstakere. Bestemmelsen har til hensikt å lovfeste og tydeliggjøre grensen mot entrepriser.

Momentene er ment å inngå i en helhetsvurdering og må ses i sammenheng. Momentene er ikke kumulative, og deres relevans og vekt vil variere etter hvordan oppdragsforholdet er organisert. Det er de reelle forholdene som er avgjørende, ikke om oppdragsforholdet formelt klassifiseres som innleie eller entrepriser. Bestemmelsen gir heller ikke en uttømmende oversikt over relevante momenter.

De to mest sentrale momentene for å avgjøre om en oppdragsavtale innebærer innleie av arbeidstakere fremgår av bestemmelsens første punktum. Det skal særlig legges vekt på hvem som utøver arbeidsledelsen og har ansvar for arbeidsresultatet. Disse momentene innebærer en lovfesting av gjeldende rett, og må derfor tolkes i lys av gjeldende forarbeid og rettspraksis. Det vil tale sterkt for at det foreligger innleie hvis det er oppdragsgiver som utøver arbeidsledelsen og har ansvar for arbeidsresultatet. Dersom det derimot er oppdragstaker som har arbeidsledelsen og står ansvarlig for arbeidsresultatet, vil det trekke i retning av entrepriser. Ved kontrakter om tjenestekjøp må det foretas en vurdering av om momentene i forslaget andre punktum likevel tilsier at oppdragsforholdet må klassifiseres som innleie. Dersom alle momentene i bestemmelsens andre punktum er oppfylt, taler det for at kontrakten bør klassifiseres som innleie, også i de tilfeller oppdragstaker har ansvar for arbeidsledelsen og/eller arbeidsresultatet.

Momentene i bestemmelsens andre punktum vil være av særlig betydning for å avklare om oppdragsavtalen utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesforhold på en slik måte at den omfattes av de strengere reglene om innleie. Momentene vil være særlig relevante ved avgrensning mot entrepriser om levering av (løpende) tjenester,

hvor arbeidskraft gjerne er det bærende elementet i leveransen.

At arbeidskraft utgjør hovedelementet i leveransen vil trekke klart i retning av at det foreligger innleie. Ved innleie er levering av bemanning og arbeidskraften det sentrale. Dette i motsetning til entrepriser, hvor entreprenøren skal levere en resultatforpliktelse. Ved kontrakter om tjenestekjøp må oppdragsforholdet inneholde tydelige elementer av at det foreligger en resultatforpliktelse og at det skal leveres noe mer enn arbeidskraft og den kompetansen arbeidstakerne besitter, for at oppdragsforholdet likevel skal anses som en entrepris.

At arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, for eksempel ved at arbeidet utføres i oppdragsgivers lokaler, ved hjelp av oppdragsgivers utstyr og/eller side om side med oppdragsgivers egne ansatte, taler for at det foreligger innleie. Hvor arbeidet utføres vil likevel ikke være avgjørende, men vil kunne ha betydning i tvilstilfeller dersom oppdragsforholdet utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesforhold.

Det vil også tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet er ment å dekke et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver. At arbeidskraftbehovet er vedvarende betyr at oppdragsgiver har et permanent eller tidsbegrenset behov for at arbeidet utføres, i motsetning til et midlertidig eller tidsavgrenset behov. Det er oppdragsgivers arbeidskraftbehov som må vurderes, ikke om avtalen i seg selv er tidsbegrenset.

At arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet vil også trekke i retning av at det foreligger innleie. For private virksomheter vil kjerne- eller hovedaktiviteten som regel være det virksomheten tjener penger på. For offentlige virksomheter kan det være relevant å se hen til hvilken aktivitet som oppfyller samfunnsoppdraget.

Dersom alle momentene i bestemmelsens andre punktum er oppfylt, vil det trekke klart i retning av at kontrakten må klassifiseres som innleie.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av de ulike momentenes relevans og vekt i punkt 8.5.

Til § 14-12 nytt sjettede ledd

Som følge av ny bestemmelse i § 14-12 femte ledd, blir tidligere femte ledd nytt sjettede ledd.

Til § 14-12 nytt sjuende ledd

Nytt sjuende ledd gir departementet hjemmel til å fastsette unntak og gi særregler om tidsbegrenset

innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten, og om tidsbegrenset innleie av spesialkompetanse, som avviker fra reglene for innleie som følger av § 14-12 første ledd. Bestemmelsen er ment å åpne for en snever unntaksadgang, og innebærer at det på disse områdene og i avgrensede tilfeller kan åpnes for innleie i noe flere situasjoner enn det som vil følge av § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b til e.

Unntak og særregulering for innleie av helsepersonell må knytte seg til behovet for å sikre forsvarlig drift. Forskriftshjemmelen omfatter innleie til spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester, samt til private helse- og omsorgstjenester.

Med «spesialkompetanse» menes faglig ekspertise og spisskompetanse som det ikke kan forventes at virksomheten selv besitter. Det vises til nærmere omtale i punkt 6.4.4.

Til § 14-13 nytt femte ledd

Bestemmelsen er ny og fastslår at momentene som fremgår av § 14-12 femte ledd om avgrensningen mot entrepris også er relevante ved vurderingen av om det foreligger innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie.

Til § 18-6 første ledd

Bestemmelsen endres ved at det inntas en henvisning til § 14-12 sjettede og sjuende ledd. Endringen innebærer at påleggskompetansen til Arbeidstilsynet også skal omfatte forskrifter gitt i medhold av § 14-12 sjettede og sjuende ledd. Endringen vil åpne for bruk av Arbeidstilsynets alminnelige reaksjonsmidler ved brudd på bestemmelser gitt i slike forskrifter. I forslaget til endring i § 18-6 er det tatt hensyn til endring i bestemmelsen som ble vedtatt i mars 2022 og trer i kraft 1. juli 2022, jf. Prop. 35 L (2021–2022), Innst. 154 L (2021–2022), og lovvedtak 42 (2021–2022).

15.2 Merknader til endringer i arbeidsmarkedsloven

Til § 25 andre ledd

Bestemmelsen endres ved at det inntas et nytt andre punktum. Ved vurderingen av om det foreligger utleie skal det legges vekt på momentene som fremgår av arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd. Bestemmelsen innebærer at det vil være

samsvar mellom hva som anses som henholdsvis inn- og utleie.

Til § 27 andre ledd

Første punktum endres ved at «godkjenning» tilføyes listen over forhold departementet kan gi nærmere forskriftsregler om når det gjelder utleievirksomheter. Endringen skjer som et ledd i forslaget om å innføre en godkjenningsordning for bemanningsforetak. Det gjøres i tillegg en språklig endring ved at begrepet «fastsette nærmere vilkår for» endres til «fastsette nærmere regler om».

Et nytt tredje punktum tas inn som gir Arbeidstilsynet hjemmel til å gi pålegg og treffe enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av reglene som er fastsatt i medhold av første og andre punktum. Et nytt fjerde punktum slår fast at arbeidsmiljøloven kapittel 18 får tilsvarende anvendelse. Endringen innebærer en utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse sammenlignet med i dag, ved at Arbeidstilsynet også gis hjemmel til å føre tilsyn med og sanksjonere mot brudd på plikten for bemanningsforetak til å være godkjent. Arbeidstilsynets reaksjonsmidler vil også omfatte overtredelsesgebyr.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak) i samsvar med et vedlagt forslag.

15.3 Merknader til endringer i statsansatteloven

Til § 11 første ledd

Bestemmelsen endres ved at henvisningen til § 9 første ledd bokstav a fjernes. Endringen innebærer at det ikke lenger vil være adgang til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak med begrunnelse i at «arbeidet er av midlertidig karakter». Innleie fra bemanningsforetak vil kun være lovlig ved reelle vikariater og ved avtale med tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven, jf. § 11 andre ledd.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak).

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 14-12 første ledd skal lyde:

Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav *b* til *e*.

§ 14-12 fjerde ledd skal lyde:

Arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid etter denne paragraf i mer enn tre år, har rett til fast ansettelse hos innleier slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregningen skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

§ 14-12 nytt femte ledd skal lyde:

Ved vurderingen av om en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie, skal det særlig legges vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. Andre relevante forhold er blant annet om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet.

§ 14-12 nåværende femte ledd blir sjette ledd.

§ 14-12 nytt sjuende ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi regler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten, og om tidsbegrenset innleie av spesialkompetanse, som avviker fra bestemmelsen i første ledd.

§ 14-13 nytt femte ledd skal lyde:

§ 14-12 femte ledd gjelder tilsvarende.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt §§ 14-1 a, 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd andre punktum, § 14-12 første, tredje, *sjette og sjuende* ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8. Dette gjelder likevel ikke § 10-2 andre til fjerde ledd og § 10-6 tiende ledd.

II

I lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester gjøres følgende endringer:

§ 25 andre ledd skal lyde:

Med utleie av arbeidstakere menes leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse. *Ved vurderingen av om det foreligger utleie, gjelder arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd tilsvarende.*

§ 27 andre ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om melding, rapportering, tilsyn, *organisering, drift og godkjenning* av utleievirksomheten. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for innleie av arbeidstaker fra utleievirksomhet og for tilsyn med slik innleie. *Arbeidstilsynet kan gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i medhold av første og andre punktum. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 får tilsvarende anvendelse.*

III

I lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. gjøres følgende endring:

§ 11 første ledd skal lyde:

Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 9 første ledd *bokstav b*.

IV

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
 2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.
-

Vedlegg 1**Kildehenvisninger**

- Alsos, K., Bråten, M. og Trygstad, S. C. (2016). *Sjatteringer av likhet. Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft*. Fafo-rapport 2016:15.
- Alsos, K., Nergaard, K. og Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler*. Fafo-rapport 2021:7.
- Andersen, R. K. og Jordfald, B. (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014*. Fafo-rapport 2016:39.
- Arbeidstilsynet (2018). *Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere*. Kompass Tema nr. 1-2018.
- Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2021). *Ansatt i bemanningsbransjen. Medarbeiderundersøkelsen 2020/21*.
- Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2022). *Bemanningsbarometeret 2021*.
- Benedictow, A. mfl. (2021). *Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 2021-13.
- Bjørnstad, R. (red.) (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Senter for lønnsdannelse. Rapport 2015-2.
- Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012). *Immigration and Wages: Evidence from Construction*. The Economic Journal 122(565).
- Bråten, M., Albrechtsen, E., Andersen, R. K., Tovslid, T. og Værnes, R. (2014). *Innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien*. Fafo-rapport 2014:54.
- Cappelen, Å. mfl. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2020/41.
- ECON Pöyry (2009). *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Rapport 2009-083.
- Engelstad, E. (2019). *Slutt med mobilen i handa? Egenbemanning, underentreprise og innleie i byggenæringa i Oslo og Akershus høsten 2019*. Rapport utgitt av en gruppe fagforeninger.
- Ingelsrud, M. H. mfl. (2020). *Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid*. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 2020:08.
- Jakobsen, E. W., Albertsen, M. O., Aamo, A. W. og Myklebust, A. (2021). *Verdien av bemanningsbransjen*. Menon-publikasjon nr. 2-2021.
- Kilskar, S. mfl. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen. Kartlegging av muligheter og utfordringer*. SINTEF i samarbeid med IdeT-handling.
- KS (2021). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021. Dybdykk blant kommunalsjefer for helse og omsorg*. Rapport fra Ipsos på vegne av KS.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. (2020). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018-2019*. Fafo-notat 2020:12.
- Nergaard, K. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv*. Fafo-notat 2021:17.
- Nesheim, T. (2017). *Tilknytningsformer for arbeid. Virksomhetsstudien*. SNF. Arbeidsnotat 07-2017.
- NHO (2016). *Arbeidsgiverbarometer 2016*.
- Norsk Sykepleierforbund (2022). *Kartlegging av innkjøp fra vikarbyrå i kommunehelsetjenestene*. Utført i samarbeid med Burson Cohn & Wolfe.
- Norsk Sykepleierforbund (2022). *Norske helseforetaks innleie av vikarer*. Utført i samarbeid med Burson Cohn & Wolfe.
- Olsen, K. M. (2016). *Utfordringer ved midlertidighet i organisasjoner*. Magma nr. 3/2016.
- Oslo Economics (2020). *Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser*. Rapport 2020-56.
- Proba Samfunnsanalyse (2022). *Offentlige byggherers bruk og oppfølging av innleie fra bemanningsforetak*. Rapport 2022-02.
- Strøm, M. og von Simson, K. (2020). *Atypisk arbeid i Norge 1995-2018*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:12.
- Strøm, M., Flaarønning, T. og Hoen, M. F. (2021). *Utsetting og atypisk arbeid i foretak. Sammenheng med lønnsomhet, lønn og direkte ansettelser i perioden 2005-2019*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2021:7.

- Strøm, M. og Wentzel, M. (2022). *Innleie og forutsigbarhet for arbeid: En evaluering av endringene i arbeidsmiljøloven 2019*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2022:5.
- Svalund, J., Sletvold Øistad, B. og Alsos, K. (2019). *Arbeidstakeres håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie*. Fafo-rapport 2019:38.
- Trygstad, S. mfl. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning*. Fafo-rapport 2021:10.
- von Simson, K. (2009). *Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere?* Søkelys på arbeidslivet nr. 3-2009.
- von Simson, K. (2016). *Effekten av arbeidsmarkeds tiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole*. Søkelys på arbeidslivet nr. 3-2016.
- Ydersbond, I. M. (2022). *Organiseringen av luftfarten i en europeisk virkelighet*. Transportøkonomisk institutt. Rapport 1869/2022.
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2022

