

**Høringsnotat om endringer i
arbeidsmiljøloven om fast ansettelse,
midlertidig ansettelse i og innleie fra
bemanningsforetak**

29. juni 2017

1	INNLEDNING	3
2	SITUASJONSBESKRIVELSE	4
2.1	Regulering av utleie/innleie	4
2.2	Omfanget av innleie fra bemanningsforetak	6
2.2.1	Utviklingen innen bygge- og anleggsnæringen	7
2.2.2	Kunnskapsbehov	8
2.3	Ansettelsesformer i bemanningsbransjen	8
2.4	Arbeidsmiljø, jobbkvalitet og tilknytning til arbeidsmarkedet	9
3	FAST ANSETTELSE	10
3.1	Gjeldende rett	10
3.1.1	Arbeidsmiljøloven om fast ansettelse	10
3.1.2	Nærmere om vilkår i avtaleforholdene	11
3.1.3	Rettspraksis	12
3.2	Departementets vurdering og forslag – presisering av "fast ansettelse" i arbeidsmiljøloven	14
3.2.1	Bakgrunn og formål	14
3.2.2	Nærmere om forslaget	16
3.2.3	Rettsvirkninger av brudd	18
4	MIDLERTIDIG ANSETTELSE I BEMANNINGSFORETAK	19
4.1	Gjeldende rett	19
4.1.1	Innledning	19
4.1.2	Arbeid av midlertidig karakter	19
4.1.3	Vikariat	20
4.1.4	Generell adgang i tolv måneder	20
4.1.5	Andre grunnlag for midlertidig ansettelse	21
4.1.6	Fortrinnsrett og rett til fast ansettelse	21
4.2	Departementets vurdering og forslag - Ny adgang til midlertidig ansettelse for bemanningsforetak	21
4.2.1	Bakgrunn og formål	21
4.2.2	Nærmere om forslaget	24

4.2.3	Rettsvirkninger av brudd m.m.	24
5	INNLEIE	25
5.1	Gjeldende rett	25
5.1.1	Vilkår for innleie	25
5.1.2	Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår	26
5.1.3	Håndheving av innleiereglene i arbeidsmiljøloven	27
5.1.4	Arbeidsmarkedsloven	27
5.1.5	Vikarbyrådirektivet – restriksjoner	28
5.2	Departementets vurdering og forslag	28
5.2.1	Begrensning i adgangen til innleie - kvote	28
5.2.2	Forholdet til vikarbyrådirektivet - restriksjonsvurderingen	32
6	FORSLAG TIL LOVENDRINGER	35
7	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	37
7.1	Innledning	37
7.2	Konsekvenser for arbeidslivet generelt - presisering av "fast ansettelse"	37
7.3	Konsekvenser knyttet til bemanningsforetakene	38
7.3.1	Presisering av "fast ansettelse"	38
7.3.2	Ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak	38
7.3.3	Begrensninger i adgangen til innleie - kvote	39
7.4	Samlet vurdering	39
	VEDLEGG: REFERANSELISTE	40

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet legger med dette fram forslag til enkelte endringer i arbeidsmiljøloven; En definisjon om hva fast ansettelse innebærer i arbeidsmiljøloven, en ny hjemmel for adgang til midlertidig ansettelse i bemanningsforetak, samt en skisse til forslag om kvote for antall innleide i den enkelte innleievirksomhet rettet mot visse bransjer.

Departementets forslag er ment som et samlet og helhetlig forslag til regulering på stadig tilbakevendende problemstillinger knyttet til innleie av arbeidskraft. Det er særlig uklarheten

omkring ansettelsesavtalene i bemanningsbransjen, og omfanget i bruk av innleid arbeidskraft, samt de negative konsekvensene av dette, som er bakgrunnen for departementets forslag.

Det har utviklet seg en praksis med økt bruk av avtaleformer som ikke gir forutsigbarhet for arbeid og dermed lønnsinntekt. Dette gjelder særlig i bemanningsbransjen med avtaler om "fast ansettelse uten garantilønn", men også i andre bransjer. Såkalte tilkallingsavtaler er varianter av det samme, det vil si at arbeidstaker blir tilkalt ved behov og ikke har noe garanti for arbeid. Det har hersket uenighet om denne typen kontrakter er lovlig faste ansettelser, eller om de i realiteten er midlertidige ansettelser som ikke alltid er i tråd med lovens vilkår for midlertidig ansettelse. For å skape større forutsigbarhet og klarhet mener departementet at begrepet "fast ansettelse" bør legaldefineres i arbeidsmiljøloven. Forslaget til definisjon tar utgangspunkt i departementets forståelse av gjeldende rett, slik begrepet er blitt tolket og lagt til grunn i foreliggende rettspraksis. Det vil si at det kreves forutsigbarhet med hensyn til arbeid (og dermed inntekt), og et reelt stillingsvern. Selv om forslaget i første omgang er ment å sørge for forutsigbarhet og klarere rammer i bemanningsbransjen, vil den gjelde for alle faste ansettelsesforhold og altså få betydning også utenfor bemanningsbransjen.

For å kunne videreføre en viss fleksibilitet for bemanningsforetakene når arbeidstaker skal leies ut for å fylle reelle vikariater i innleiebedriften, foreslår departementet en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetakene. Formålet er å sikre bemanningsforetakene ekstra fleksibilitet på grunn av en uforutsigbar oppdragsmengde til enhver tid når det gjelder utleie for å tre inn i vikariater. Adgangen gjelder kun for bemanningsforetak, og kun for arbeidstaker som skal leies ut for å fylle reelle vikariater (arbeid for en annen eller andre) i innleiebedriften.

Bygg- og anleggsnæringen viser til stor økning i bruken av innleie. Utfordringen er størst i Oslo-området. Faste og direkte ansettelser bør og skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv, og departementet mener det bør innføres tiltak mot økning i omfanget av innleie på visse områder. Departementet ønsker i denne forbindelse å få høringsinstansenes synspunkt på en mulig kvoteregulering for antall innleide per virksomhet i enkelte bransjer, særlig aktuelt er bygg- og anleggsbransjen. Formålet med en kvote vil være å begrense omfanget av innleie, og gjennom dette støtte opp om faste og direkte ansettelser, forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår og fortsatt god kompetanseutvikling og rekruttering av unge til bransjen(e).

Forslagene fremmes som en helhetlig pakke, som samlet tar sikte på å sikre tydeligere og mer forutsigbare regler for aktørene i bemanningsbransjen, samtidig som den nødvendige fleksibiliteten som ligger i adgangen til å benytte innleid arbeidskraft fortsatt beholdes. Etter departementets vurdering er det viktig å beholde en viss fleksibilitet for å opprettholde et velfungerende korttidsarbeidsmarked. Innleie kan være velegnet både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Reglene for innleie vil kunne påvirke virksomhetenes valg av tilknytningsformer, for eksempel ved at det kan framstå som mer attraktivt å ansette direkte i egen virksomhet eller å benytte underleverandører og oppdragstakere i sterkere grad. Forslaget er innrettet slik at innleie fortsatt skal være et reelt alternativ, men med tydeligere rammer enn i dag.

2 Situasjonsbeskrivelse

2.1 Regulering av utleie/innleie

Arbeidsmiljøloven slår fast at hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse. Det er bred enighet om at fast ansettelse er det som best sikrer stabile og forutsigbare rammebetingelser

for begge parter i et arbeidsforhold. Samtidig er det adgang til midlertidige ansettelser etter bestemte vilkår. En midlertidig ansettelse kan for mange være en vei inn for å oppnå fast tilknytning i arbeidslivet. Midlertidige ansettelser gir også virksomhetene muligheter for fleksibilitet, for eksempel i situasjoner med behov for vikariater eller der det er usikkerhet knyttet til framtidig behov for arbeidskraft.

Innleie av arbeidskraft kan være en annen måte å løse virksomhetenes behov for fleksibilitet. Innleie innebærer en trepartsrelasjon mellom arbeidstaker, arbeidsgiver i foretaket som leier ut og virksomheten som leier inn. Selv om det er utleierforetaket som er arbeidsgiver, er det i praksis innleie-virksomheten som legger opp og styrer arbeidet som arbeidstakeren skal utføre. Mellom utleier (arbeidsgiver) og arbeidstaker eksisterer et ansettelsesforhold, mens det mellom utleier og innleier er et oppdrags-/kontraktsforhold. Ansettelser i bemanningsforetak (virksomheter som har til formål å drive utleie) må skje på samme vilkår som i øvrige virksomheter, det vil si at arbeidstaker som utgangspunkt skal ansettes fast, men at midlertidig ansettelse kan benyttes dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Reguleringen av arbeidsleie er betydelig endret de siste ca. 40 år. I perioden 1971-2000 var det et generelt forbud mot utleie, men med mulighet for dispensasjoner. Fra og med 2000 ble det tillatt med *utleie* av alle typer arbeidskraft. Det stilles samtidig krav om at virksomheter som leier ut arbeidstakere må oppfylle visse betingelser. Dette reguleres i arbeidsmarkedsloven.

I arbeidsmiljøloven skilles det mellom innleie fra bemanningsforetak og innleie fra virksomheter som ikke har som formål å drive utleie.¹ Adgangen til å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak forutsetter at det enten foreligger et midlertidig behov for arbeidskraft, eller at virksomheten er tariffbundet og det er inngått avtale med de tillitsvalgte om tidsbegrenset innleie. Ved innleie fra bemanningsforetak gjelder også regler om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår. Ved innleie fra produksjonsbedrift følger det ikke andre vilkår enn at arbeidstaker er fast ansatt i utleiebedriften. Det kan i en del tilfeller være vanskelig å avklare om innleie skjer fra et bemanningsforetak eller en produksjonsbedrift da det blant annet stiller krav til kunnskap om den aktiviteten som foregår i utleievirksomhetens regi.

En grensedragnings må også trekkes mellom utleie og såkalte entrepriser. Et entrepriseforhold kjennetegnes gjerne ved at en underentreprenør bringer med seg sine arbeidstakere for å utføre arbeid på oppdrag for en oppdragsgiver. Entrepriser er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens regler om arbeidsleie, og det kan dermed ha stor betydning for arbeidstakerens rettigheter om det er tale om utleie eller entreprise.²

Reglene på innleieområdet må være i overensstemmelse med EUs vikarbyrådirektiv (direktiv 2008/104/EF), som har til formål å beskytte vikaransatte og å forbedre kvaliteten av vikararbeid. Vikarbyrådirektivet ble gjennomført i norsk rett med virkning fra 1. januar 2013, da blant annet regler om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ble innført. Vikarbyrådirektivet begrenser også medlemsstatenes adgang til å forby eller ha restriksjoner på bruken av vikararbeid.

¹ Den nærmere grensedragningen mellom virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) og virksomhet som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrift) fremkommer av arbeidsmiljøloven § 14-13 første ledd. Se også omtale i Prop. 74 L (2011-2012) punkt 5.6 og 5.7 og f.eks. Rt. 2013 side 1730.

² Grensedragningen mellom utleie og entreprise må vurderes konkret. Grensen er ikke lovregulert, men forarbeider og rettspraksis har trukket opp noen linjer. Se f.eks. omtale i Prop 74 L (2011-2012) pkt. 5.2.2 og Rt. 2013 s. 998.

2.2 Omfanget av innleie fra bemanningsforetak

I norsk arbeidsliv har de fleste arbeidstakere fast ansettelse. Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse viser at om lag åtte prosent har midlertidig ansettelse. Enkelte arbeidstakere arbeider også på tilkallingskontrakter. I en undersøkelse oppga 3 prosent at de ikke hadde fastsatt arbeidstid og arbeidet når arbeidsgiver hadde behov for arbeidskraft (Nergaard 2015). Det er også en del arbeidstakere som leies inn gjennom bemanningsforetak. Det foreligger ikke statistikk som gjør det mulig å fastslå det nøyaktige omfanget av dette. Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå og bemanningsbransjen i NHO Service anslår Fafo (Nergaard 2016) at innleide arbeidstakere utgjør mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk. Anslaget inkluderer også arbeidstakere på korttidsopphold i Norge som leies inn gjennom bemanningsforetak.

Bemanningsbransjen hadde sterk vekst fra 2004 til 2008, omfanget ble mer enn fordoblet i denne perioden. Den økonomiske nedgangsperioden som følge av finanskrisen i 2008-2009 bidro til at andelen sysselsatte i bransjen falt med 15-20 prosent. Omsetning og sysselsetting tok seg gradvis opp igjen i årene etterpå. Bemanningsbransjen i NHO Service publiserer jevnlig statistikk om utviklingen hos sine medlemsbedrifter. Deres tall viser en viss nedgang i omsetningen fra 2013 til slutten av 2016.

I 2013 ble likebehandlingsreglene i vikarbyrådirektivet innført, noe som ifølge NHO Service medførte kostnadsøkning for bemanningsforetakene. Den økonomiske nedgangsperioden etter fallet i olje- og gassprisene slo også ut når det gjelder etterspørselen etter bemanningsforetakenes tjenester. Den siste tiden ser vi igjen en vekst i bemanningsbransjen målt ved sysselsetting og omsetning. De siste kvartalstallene fra NHO Service viser at bransjen vokste med 2,2 prosent i første kvartal 2017.

Ifølge Arbeidstilsynet er om lag 2000 foretak registrert i Bemanningsforetaksregisteret. Det stilles krav om at alle som driver med utleie av arbeidskraft i Norge skal være registrert hos Arbeidstilsynet. Ifølge bemanningsbransjen i NHO Service var det om lag 1000 foretak som var aktive i det norske markedet i 2016, men det var bare 18 virksomheter som hadde en markedsandel høyere enn en prosent. De største aktørene driver formidling av bemanningstjenester til en rekke ulike bransjer, mens enkelte andre aktører har spesialisert seg innen enkeltbransjer som helse og omsorg.

På oppdrag fra departementet gjennomfører Fafo en kartlegging av hvordan bruken av innleie og andre tilknytningsformer i arbeidslivet utvikler seg. Når det gjelder innleie viser denne kartleggingen noen utviklingstrekk som er markante for perioden fra 2009/2010 og fram til i dag (Nergaard 2016 og 2017):

- Veksten i bemanningsbransjen etter finanskrisen har først og fremst kommet innen bygg og anlegg.
- Arbeidstakere med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa utgjør en stadig større andel av de sysselsatte innen utleie av arbeidskraft.
- Det er blitt færre arbeidstakere innen bemanningsbransjen med nordisk bakgrunn.

Disse utviklingstrekkene gjør at en ifølge Fafo kan se konturene av to separate arbeidsmarkeder innen bemanningsbransjen, og at disse to utvikler seg ulikt. Mens sysselsettingen blant norske og nordiske arbeidstakere har gått tilbake med 25 prosent fra toppåret i 2008, har veksten vært sterk blant arbeidstakere fra EU-landene i Øst-Europa, både blant bosatte og blant dem som er i Norge på korttidsopphold.

2.2.1 Utviklingen innen bygge- og anleggsnæringen

Mens det i senere år har vært små endringer for andre næringer, har det vært en markant vekst i utleie av arbeidskraft til bygge- og anleggsnæringen. Statistikken som foreligger skiller ikke mellom bygg og anlegg, men bygg utgjør over 85 prosent av sysselsettingen i næringen. Storparten av bruken av innleie er innen bygg (Nergaard 2017). I 2016 utgjorde bygge- og anleggsnæringen 32 prosent av alle solgte timer for bemanningsbransjen i NHO Service. Veksten innen utleie til bygg og anlegg fortsatte videre i første kvartal 2017. NHO Service anslår selv at deres medlemsbedrifter står for om lag 80 prosent av omsetningen i bemanningsbransjen. Statistisk sentralbyrås statistikk for næringslivstjenester (omsetning etter tjenestetype) oppgir omsetningstall for utleie av arbeidskraft etter bransje/tjenestetype. Disse tallene tyder på at når det gjelder utleie til bygg- og anleggsnæringen står NHO Service sine medlemsbedrifter for om lag halvparten av omsetningen. Det antas at blant annet utenlandske bemanningsforetak er aktive i denne delen av markedet. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det innen utleie av arbeidskraft fra 2010 og framover har vært vekst blant arbeidstakere med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa, og det er langt flere slike arbeidstakere i dag enn i 2008.

En undersøkelse av utviklingen når det gjelder arbeidstakere i byggenæringen (Andersen og Jordfald 2016) viser at andelen arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa økte fra 5 prosent i 2008 til 12 prosent i 2014. I det samme tidsrommet gikk andelen sysselsatte under 23 år ned. Selv om det fortsatt er en næring som preges av mange unge arbeidstakere er det tegn som tyder på økende utfordringer med rekruttering. Siden 2007 har det vært en nedgang i antall nye lærekontrakter fra bygg- og anleggsteknikk på videregående skole.

I følge en undersøkelse Fafo (Andersen og Ødegård 2017) har gjort blant bedrifter som benytter øst-europeisk arbeidskraft er det en høyere andel innen bygge- og anleggsnæringen som benytter seg av innleie fra bemanningsforetak enn for eksempel i industrien. 35 prosent av bedriftene innen bygg og anlegg svarer at de benytter øst-europeisk arbeidskraft. Der en like høy andel som ved tilsvarende undersøkelse i 2009. Nærmere halvparten av bedriftene innen bygg og anlegg som benytter øst-europeisk arbeidskraft svarte at de benyttet innleie fra bemanningsforetak. Dette benyttes ifølge denne undersøkelsen i vesentlig større grad enn innleie fra produksjonsbedrifter.

I tillegg til de bransjevise forskjellene i bruken av innleie av arbeidskraft er det også betydelige regionale forskjeller. Bruken av innleie er klart høyest i Oslo-området. Bemanningsbransjen i NHO Service anslår at deres medlemsbedrifter på landsbasis stod for 1,1 prosent av alle årsverk i første kvartal 2017, mens andelen i Oslo var 2,4 prosent av alle årsverk.

Omfanget av innleie innen bygg og anlegg i Oslo-området er klart høyere enn gjennomsnittet for landet, men det er vanskelig å si sikkert hvilket nivå det ligger på. En gruppe fagforeninger³ har på eget initiativ gjennomført kartlegging på større byggeplasser i Oslo-området (Elstad 2017). De fant at 35 prosent av arbeidstakerne var innleide og fagforeningene vurderte selv at 85 prosent av innleien var ulovlig ved at det ikke forelå avtaler med tillitsvalgte.

Fafo har estimert hvor stor andel av årsverkene i bygg og anlegg som utføres av innleide fra bemanningsforetak og kommet til at det kan utgjøre et sted mellom 6,3 og 8,6 prosent av alle årsverk. Dersom beregningen avgrenser seg til å gjelde de arbeidstakerne som er håndverkere

³ Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus, Oslo Bygningsarbeiderforening avdeling 603, Fellesforbundet Rørleggernes Fagforening avdeling 605 og Fellesforbundet Tømrer og Byggfagforeningen avdeling 601.

og eventuelt ufaglærte, siden det i hovedsak leies inn i denne type yrker, anslås det at innleide fra bemanningsforetak utgjør 8-11 prosent av alle årsverk. I Oslo og Akershus er denne andelen høyere. Tallmaterialet fra bemanningsbransjen i NHO Service og Statistisk sentralbyrå tyder på at Oslo og Akershus har mellom 40 og 50 prosent høyere andel innleide årsverk enn øvrige deler av landet. For 2016 betyr dette at andelen innleide ligger om lag fem til seks prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Det vil med andre ord si at innleide fra bemanningsforetak kan utgjøre 14-18 prosent av alle årsverk som utføres av håndverkere innen bygg og anlegg i Oslo og Akershus (Nergaard 2017).

2.2.2 Kunnskapsbehov

Det er behov for mer kunnskap om bruken av innleie i norsk arbeidsliv. Det datagrunnlaget som finnes bygger på tall fra Statistisk sentralbyrå og opplysninger fra bemanningsbransjen selv. Dette gir indikasjoner på nivået for sysselsetting og den økonomiske aktiviteten i bransjen og ikke minst hvordan disse endrer seg over tid, men det kan også være aktivitet som ikke fanges opp i sysselsettingsstatistikken og bransjens egne tall. Det er i tillegg ganske store forskjeller i anslag på sysselsetting og omsetning i de to statistikkene. Det er vanskelig å samle inn informasjon fra arbeidstakere i bransjen gjennom intervjuundersøkelser som Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse. I de undersøkelser som er gjennomført i bransjen viser det seg også å være krevende å nå like godt fram til alle arbeidstakergrupper. Innleide innen bygg og anlegg er en gruppe som er underrepresentert i flere undersøkelser.

Det føres ingen statistikk over bruken av inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter og det kan være vanskelig å skille slik innleie fra innleie fra bemanningsforetak. Kontrakter med underleverandører vil til dels kunne være et alternativ til bruk av innleie, eller bli benyttet i forbindelse med dette. Her kan det også oppstå krevende grensedragninger. Det foreligger heller ikke opplysninger om det samlede omfang av innleie som gjøres etter avtale med tillitsvalgte. Dette er forhold som er vanskelige å kartlegge fullt ut og det gjør at det vil være usikkerhet om det samlede omfanget av bruken av innleie.

Departementet satte i 2014 i gang en kartlegging av hvordan bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet utvikler seg. I forbindelse med kartleggingen av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet er det også behov for å se nærmere på bruken av innleie innen bygg og anlegg, blant annet for å belyse regionale forskjeller. Departementet har tatt initiativ til et tilleggsoppdrag om dette i forbindelse med det pågående prosjektet om tilknytningsformer i arbeidslivet. Sluttrapporten fra prosjektet legges fram våren 2018.

Departementet skal også sette i gang en kartlegging av utenlandske arbeidstakere i relevante bransjer, inkludert en kartlegging av forhold som berører virksomhetens praksis når det gjelder dekning av kostnader i forbindelse med reise, kost og losji. Denne kartleggingen vil også omfatte arbeidstakere som sendes ut fra utenlandske bemanningsforetak.

2.3 Ansettelsesformer i bemanningsbransjen

Tidligere kartlegginger viser at bemanningsforetakene sysselsetter mange unge arbeidstakere, det er flest menn og mange med innvandringsbakgrunn. Svært få arbeidstakere er organisert, mens majoriteten av virksomhetene er medlemmer i en næringsorganisasjon.

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 en måned. En undersøkelse blant medarbeidere i bemanningsbransjen som ble utført i 2016 på oppdrag fra bemanningsbransjen i NHO Service viser at gjennomsnittlig ansettelsestid er om lag fire

måneder. To tredjedeler av de spurte oppga at de arbeidet heltid i bemanningsbransjen. Over halvparten svarte at de hadde bemanningsforetaket som sin hovedarbeidsgiver, mens 10 prosent hadde annet arbeid ved siden av og 17 prosent var studenter. Av arbeidstakerne som leies inn til bygg og anlegg og industri svarte 61 prosent at de hadde bemanningsforetaket som hovedarbeidsgiver. Det er først og fremst arbeidstakerne som leies inn til helse og omsorg som har annet arbeid i tillegg til jobben i bemanningsbransjen. Over en tredjedel oppga at de hadde vært arbeidsledige før de ble ansatt i bemanningsbransjen, 19 prosent kom fra studier, 15 prosent oppga at de hadde vært i fast arbeid før de begynte i bemanningsbransjen og 12 prosent kom fra en midlertidig stilling. I ECON Pöyrys undersøkelse oppga arbeidsgiverne i bemanningsforetakene at de viktigste årsakene til at folk slutter i bransjen er at de får en stilling hos kundebedriften eller ny jobb hos en annen bedrift.

Ansettelsesformen "fast ansatt uten garantilønn" ser ut til å være den vanligste i bemanningsbransjen. Det er denne som benyttes i standardkontrakten til bemanningsbransjen i NHO Service. NHO opplyste i brev til departementet av 3. november 2015 at denne ansettelsesformen har vært benyttet av de bemanningsforetakene som er medlemmer i NHO Service helt siden de kom over til NHO fra Virke (daværende HSH) i 2000. I den grad det har skjedd en økning i bruken av tilknytningsformen fast ansettelse uten garantilønn skyldes dette ifølge NHO at en del av bemanningsforetakene som tidligere kun benyttet midlertidige ansettelser har gått over til å benytte ansettelsesformen "fast ansettelse med eller uten garantilønn".

I flere undersøkelser er arbeidstakere i bemanningsforetak spurt om hvilket ansettelsesforhold de har. Dette har vist seg å være vanskelig å belyse gjennom spørreundersøkelser. Svarene fra arbeidstakerne har vært sprikende. I ECON Pöyrys undersøkelse fra 2009 svarte 18 prosent av de utleide arbeidstakerne at de var fast ansatt i bemanningsforetaket med garantilønn, 20 prosent var fast ansatt uten garantilønn og 62 prosent hadde andre kontrakter med arbeidsgiver. Imidlertid framgår det av en studie Fafo gjennomførte av bemanningsbransjen i 2011 at ansettelsesformen "fast ansettelse uten garantilønn" ser ut til å være den dominerende ansettelsesformen i bemanningsforetakene, og at denne er blitt mer vanlig over tid (Nergaard 2011).

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) gjennomførte i 2016 en undersøkelse blant arbeidstakere i bemanningsforetak (Ellingsen mfl. 2016). Her svarte 42 prosent at de hadde midlertidig ansettelse, 34 prosent at de hadde fast ansettelse uten rett til lønn mellom oppdrag mens 10 prosent svarte at de hadde fast ansettelse med fast lønn. AFI viser til at NHO Service opplyser at "fast ansettelse uten garantilønn" er den normale ansettelsesformen i bransjen og omfatter rundt 70 prosent av de ansatte. AFI konkluderer derfor med at det må være en betydelig underrapportering og uklarhet rundt ansettelsesformer blant dem som har svart på undersøkelsen.

2.4 Arbeidsmiljø, jobbkvalitet og tilknytning til arbeidsmarkedet

Utfordringene når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø for innleide arbeidstakere vil være ulike avhengig av hvilken bransje de er innleid til. Arbeidstilsynet har trukket fram oppfølging og kontroll med arbeidstiden for de innleide arbeidstakerne som en av de viktigste utfordringene for utleier så vel som innleier. En gjennomgang Arbeidstilsynet har gjort av skader og ulykker i bygge- og anleggsnæringen viser at innleide arbeidstakere er særlig risikoutsatt. Arbeidstilsynets analyser viser at mangler ved kompetanse og opplæring ofte er en bakenforliggende årsak til ulykker. Utenlandske arbeidstakere er generelt mer risikoutsatt.

Over to tredjedeler av de spurte i bemanningsbransjens medarbeiderundersøkelse oppgir at verken bemanningsforetaket eller innleiebedriften har gitt dem tilbud om opplæringstiltak det siste året. I undersøkelsen fra ECON Pöyry ble ulike forhold knyttet til jobbkvalitet kartlagt, og dette ble videre analysert av Fafø, som fant at jobbkvaliteten var opplevd som høyest for arbeidstakerne med fast ansettelse med garantilønn og for dem med spesialkompetanse og/eller lederansvar. I AFIs undersøkelse fra 2016 oppga arbeidstakerne at de føler sterkere tilhørighet til innleieforetaket enn til bemanningsforetaket. Sammenlignet med arbeidslivet generelt er det færre av arbeidstakerne som er ansatt i bemanningsforetak som opplever positive jobbutfordringer og at arbeidet kjennes meningsfylt, men det er også færre som ofte eller alltid opplever en arbeidshverdag med stress, høyt tempo og for mye å gjøre på jobben.

I en undersøkelse fra 2016 oppgir virksomhetene at de benytter innleie av arbeidskraft for å dekke midlertidige behov for arbeidskraft, for eksempel i vikariater og for å få ekstra kapasitet i perioder (Nesheim 2017). Undersøkelsen viser at midlertidige ansettelser er mest benyttet som fleksibilitetsmekanisme, deretter følger bruk av entrepriser/underleverandører, kontrakter med selvstendige oppdragstakere og innleie fra bemanningsforetak. For flertallet av virksomhetene utgjør innleide arbeidstakere, sesongarbeidere eller andre midlertidige under ti prosent av den totale bemanningen.

Det er gjort studier på om bemanningsbransjen kan være en vei inn til fastere tilknytning til arbeidslivet. Studier fra det norske arbeidsmarkedet tyder på at vikarbyråarbeid kan øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring (von Simson 2012 og 2106). Tidligere undersøkelser tyder på at de fleste arbeidstakerne opplever at det å arbeide i bemanningsbransjen er en midlertidig tilknytning og at de helst ville ha hatt en fast jobb dersom det var en mulighet (ECON Pöyry 2009). Det er relativt vanlig at innleide arbeidstakere oppnår ansettelse i virksomheten de leies inn til. ECON Pöyrys undersøkelse viste at nær 40 prosent av arbeidstakerne i bemanningsbransjen etter et år var gått til andre næringer og at den viktigste grunnen til de utleide arbeidstakerne sluttet var at de fikk annen jobb.

3 Fast ansettelse

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Arbeidsmiljøloven om fast ansettelse

Det fremgår av arbeidsmiljøloven at arbeidstaker som hovedregel skal ansettes fast, jf. § 14-9. Bare når lovens vilkår i § 14-9 og § 14-10 er oppfylt, kan det avtales midlertidig ansettelse. Hovedregelen gjelder for alle typer virksomhet som omfattes av loven. En avtale om fast ansettelse er normalt kjennetegnet av en løpende plikt for arbeidsgiver til å gi arbeid og en motsvarende løpende plikt for arbeidstaker til å utføre arbeidet. Har arbeidsgiver et varig behov for arbeidskraft, har arbeidstakeren etter loven krav på fast ansettelse fra første dag, og en ansettelse som er ubegrenset i tid.

Loven inneholder ingen legaldefinisjon av fast ansettelse. Begrepets rettslige utgangspunkt og innhold fremkommer således ved en fortolkning av loven. Av formålsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 1-1 bokstav b går det frem at et formål med loven er "å sikre trygge ansettelsesforhold", særlig med sikte på stillingsvernet. Tolkning av lovens materielle rettslige regler skal skje i lys av formålsbestemmelsen. Bakgrunnen for de relativt stramme rammene for midlertidig ansettelse etter loven er nettopp å sikre hovedregelen om fast ansettelse, forutsigbarhet og trygghet i stillingen. Dette har kommet til uttrykk på ulike måter og

gjentatte ganger i ulike forarbeider til gjeldende lov og 1977-loven. I forarbeidene⁴ til gjeldende lov uttales det under kapittel 16.2.3 Generelle vurderinger:

Departementet mener i likhet med et enstemmig Arbeidslivslovutvalg at hovedregelen i norsk arbeidsliv fortsatt skal være fast ansettelse. At fast ansettelse er hovedregelen er i samsvar med prinsippene i EU-direktivet om midlertidig ansettelse, og innebærer stabile og forutsigbare rammebetingelser for begge parter i et arbeidsforhold. Foruten å gi arbeidstakerne den nødvendige trygghet, sikrer fast ansettelse en saklig og forsvarlig prosess i forbindelse med oppsigelse. Departementet legger til grunn at fast ansettelse bidrar til at virksomhetene beholder og videreutvikler nødvendig kompetanse og skaper en positiv lojalitet mellom arbeidstakerne og virksomheten, noe som igjen gir de beste forutsetninger for virksomhetenes HMS-arbeid. Norge har en svært høy andel fast ansatte blant de sysselsatte, og det er ikke ønskelig å åpne for en praksis i norsk arbeidsliv som endrer det helt dominerende mønster av faste ansettelsesforhold.

De fleste av pliktene og rettighetene etter arbeidsmiljøloven gjelder både ved midlertidig og fast ansettelse, f. eks. reglene om helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, arbeidstid osv. Det som særlig karakteriserer fast ansettelse er det tidsbestemte preget som er fulgt opp med at arbeidstaker har krav på fullt stillingsvern og at blant annet bestemmelser som gir vern mot usaklig oppsigelse og krav på oppsigelsestid mv. kommer til anvendelse.

Vikarbyrådirektivet (2008/104/EF) er gjennomført i norsk rett gjennom likebehandlingsreglene ved utleie fra bemanningsforetak i arbeidsmiljøloven §§ 14-12 a flg. Også Vikarbyrådirektivet slår fast (fortalen, premiss 15) at arbeidsavtaler uten tidsbegrensning er den alminnelige formen for ansettelse. Det forutsettes samtidig at de som er tilknyttet et bemanningsforetak gjennom tidsbegrensede avtaler, har et særlig vern i stillingen i forhold til andre.

3.1.2 Nærmere om vilkår i avtaleforholdene

Det er ikke uttrykkelig sagt i loven hvilke vilkår som må være avtalt mellom partene når det gjelder lønn. Lønnsvilkår, herunder lønnens form eller størrelse, er tradisjonelt et privatrettslig forhold som det er opp til arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale. Lønn reguleres gjennom individuelle avtaler og tariffavtaler. Det finnes ingen generell minstelønnslovgivning i Norge. Allmenngjøringsloven⁵ gir imidlertid hjemmelsgrunnlag for å fastsette forskrift om allmenngjøring av hele eller deler av tariffavtaler, herunder minstelønnssetser, innenfor et geografisk avgrenset område, innenfor en bransje osv.

Vikarbyrådirektivet oppstiller et prinsipp/krav om likebehandling. Likebehandlingsreglene innebærer at bemanningsforetaket skal sørge for at utleid arbeidstaker minst sikres nærmere bestemte lønns- og arbeidsvilkår, herunder lønn, som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid. Kravene til slik likebehandling gjelder i perioden arbeidstaker er utleid, se direktivet artikkel 5 nr. 1.

Partene i et ansettelsesforhold kan i utgangspunktet fritt avtale arbeidsomfanget eller stillingsprosent/stillingsandel. Loven stiller ikke særskilte krav til dette, bortsett fra tilfeller der arbeidstaker de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid. I så fall gir loven arbeidstaker rett på stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at det ikke lenger er behov for merarbeidet, jf. § 14-4 A, første

⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 208.

⁵ Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler.

ledd. Loven gir også deltidsansatte fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar nye ansettelser i virksomheten, jf. § 14-3.

Arbeidsmiljøloven har krav om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, jf. § 14-5, og minimumskrav til innholdet som nevnt i § 14-6. Av § 14-6 bokstav j følger det at arbeidsavtalen skal inneholde "lengde og plassering av den avtalte daglige og ukentlige arbeidstid". Imidlertid vil brudd på kravene til skriftlig arbeidsavtale i § 14-6 ikke ha betydning for gyldigheten av arbeidsforholdet og vil ikke ha materielle konsekvenser utover at det kan oppstå bevisvill om hva som er avtalt mellom partene, jf. også Høyesteretts uttalelse om dette ifb. tilsvarende krav til skriftlig arbeidsavtale i 1977-loven § 55B i Rt. 2004 side 53 (avsnitt 30). Det kan således ikke utledes et minstekrav til arbeidsomfang av bestemmelsen. Tilsvarende gjelder for kravet i bokstav i om at den gjeldende eller avtalte lønn skal fremgå av arbeidsavtalen.

Kravet til skriftlige arbeidsavtaler og hva de skal inneholde, kom inn i loven i 1994 som følge av implementering av Rådskdirektiv 91/533 om arbeidsgiverens plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet (Written Statement Directive). Europakommisjonen la 26. april 2017 frem et konsultasjonsdokument for arbeidslivets parter om endringer i direktivet. I tillegg til mulige endringer i bl.a. direktivets virkeområde, la Kommisjonen også opp til at konsultasjonen drøfter behovet for at direktivet bør inneholde noen materielle minimumsrettigheter for alle arbeidstakere, blant annet spørsmål om krav til avtalt arbeidsomfang, f. eks. en bestemt stillingsprosent.

I en rapport fra Europaparlamentet 20. desember 2016 (A8-0391/2016) til Europakommisjonens konsultasjon om "The European Pillar of Social Rights", anmoder parlamentet kommisjonen om å foreslå EU-regler om at krav til anstendige arbeidsforhold må gjelde for alle former for ansettelse. Blant annet uttaler parlamentet at det bør være begrensninger på "on-demand work" og at "zero hour contracts" ikke bør tillates.

3.1.3 Rettspraksis

Spørsmålet om hvilket innhold en ansettelse må gis for at den kan anses som fast etter loven er kommet på spissen i enkelte saker for domstolene, typisk i forbindelse med tvister om fast eller midlertidig ansettelse. Gjennom rettspraksis er det trukket opp en nedre grense for hva som faller inn under lovens betegnelse "fast ansettelse", som har betydning for tolkningen av dagens § 14-9, første ledd første punktum.

Høyesterett vurderte i "Kjell Braaten-dommen" (Rt. 2005 s. 826) om en arbeidstaker var ulovlig midlertidig ansatt iht. § 58A i 1977-loven. Etter arbeidsavtalen skulle arbeidstakeren være "ekstrahjelp ved behov". Både varighet av ansettelsesforholdet og arbeidstid var angitt å være "behovsrelatert". Arbeidsavtalen var ikke tidsbegrenset og det var avtalt oppsigelsestid. Arbeidstakeren hadde timelønn og arbeidet omtrent daglig i full stilling. Arbeidsgiveren hevdet at arbeidstaker var fast ansatt som ekstrahjelp. Høyesterett uttalte:

Når avtalen anga arbeidstiden til å være "behovsrelatert", ble det bare siktet til arbeidsgiverens behov. På den måten anga avtalen bare en ramme, som det var opp til arbeidsgiveren å gi innhold. A ble gitt en utsikt til arbeid og inntekt, alt etter arbeidsgiverens behov og vilje til å benytte seg av ham. Dette betyr at hans situasjon i realiteten var langt unna den situasjon som en fast ansatt arbeidstaker befinner seg i.

Høyesterett konkluderte slik:

Ut fra en ren ordfortolkning faller arbeidsavtalen i vår sak utenfor forbudet i § 58A ved at den ikke er midlertidig. Men den mangler helt den trygghet for arbeidstakeren som blant

annet følger av arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern ved fast ansettelse, i tillegg til at den som nevnt i det hele tatt gir arbeidstakeren en beskjedent sikkerhet for at han får arbeid og dermed lønnsinntekt. Slik avtalen lyder, kan jeg vanskelig se det annerledes enn at den innebærer en omgåelse av arbeidsmiljølovens stramme regulering av adgangen til å avtale midlertidige ansettelsesforhold. Når dette er situasjonen, er jeg kommet til at avtalen må likestilles med en ulovlig avtale om midlertidig ansettelse, og at forholdet mellom Kjell Braaten AS og A følgelig må reguleres av arbeidsmiljøloven § 58A.

Bestemmelsene og avgrensningene mellom fast og midlertidig ansettelse ble videreført fra 1977-loven til gjeldende arbeidsmiljølov.

De senere årene er spørsmålet om det foreligger fast eller midlertidig ansettelse reist i forbindelse med den vanligste ansettelsesformen i bemanningsbransjen, såkalt "fast ansettelse uten garantilønn" eller "fast ansettelse uten lønn mellom oppdrag". Det er ikke mange saker om denne typen avtaler for domstolene. Det er derfor grunn til å nevne Bergen tingretts dom 24. mars 2017 vedrørende ansettelsesforholdene mellom seks polske arbeidstakere og deres arbeidsgiver, som var et bemanningsbyrå (Clockwork). Dommen følger opp de prinsipielle oppfatningene i Kjell Braaten-dommen. Arbeidstakerne var organisert i og fikk bistand fra Fellesforbundet og virksomheten var organisert i NHO Service. Dommen er ikke påanket og må antas å gi uttrykk for gjeldende rett.

De seks arbeidstakerne gikk til søksmål og krevde dom for fast ansettelse. De gjorde gjeldende at selv om de formelt var fast ansatt i bemanningsbyrået, var de i realiteten midlertidig ansatte. Etter deres oppfatning var de i praksis tilkallingsvikarer som ble tilkalt ved arbeidsgivers behov, og dermed midlertidig ansatt hver gang de ble tilkalt og tildelt oppdrag.

Arbeidsgiver hevdet på sin side at arbeidstakerne var fast ansatt både formelt og reelt. Arbeidstakerne var i henhold til arbeidsavtalen eller i praksis "fast ansatt uten garantilønn", en vanlig avtaleform i bemanningsbransjen. Ansettelsen innebar at arbeidstakerne hadde rett til arbeid når virksomheten hadde behov og at arbeidsgiver hadde plikt til å presentere arbeidstakere i passende ledige oppdrag. Selv om arbeidstaker ikke hadde krav på lønn mellom oppdragene, hevdet arbeidsgiver at de hadde stillingsvern og at virksomheten hadde andre løpende forpliktelser for de ansatte mellom oppdrag, mht. sykeoppfølging, forsikringer, pensjon osv. Arbeidsgiver hevdet at arbeidsforholdet var innenfor arbeidsmiljølovens krav til fast ansettelse.

Tingretten bemerket innledningsvis at en arbeidsavtale av typen "fast ansettelse uten garantilønn" kan ha høyst ulike reguleringer av ansettelsesvilkår og kan praktiseres på høyst ulike måter, og at den formelle betegnelsen som er benyttet i den enkelte saksøkers ansettelsesavtale ikke alene er avgjørende for om ansettelsen faller i kategorien fast eller midlertidig.

Retten påpekte at det ikke er tilstrekkelig for fast ansettelse at arbeidsavtalen har bestemmelser om oppsigelse eller at den er tidsbegrenset etter sin ordlyd. Den viste til at Braaten-dommen gir holdepunkter for at det for fast ansettelse kreves noe mer enn stillingsvern, herunder at den ansattes trygghet for å få arbeid og dermed lønnsinntekt også er relevant ved vurderingen.

Retten understreket samtidig at verken lovens ordlyd i § 1-1 eller § 14-9, uttalelser i forarbeidene, andre utsagn fra lovgiversiden eller i rettspraksis, gir tilstrekkelig grunnlag for å slutte at en arbeidsavtale som fastsetter at en ansatt ikke har rett til lønn mellom oppdrag, *ikke* kan oppfylle kravene som stilles til "fast ansettelse" i arbeidsmiljølovens forstand. For å ta

stilling til dette, må både innholdet av arbeidsavtalen og hvorledes ansettelsesforholdet praktiseres vurderes konkret.

I denne saken tildelte bemanningsbyrået som hovedregel arbeidsoppdrag til de ansatte uke for uke, uavhengig av den konkrete lengden på oppdraget bemanningsbyrået hadde med kunden. Retten kom til at denne praksisen skapte en usikkerhet og uforutsigbarhet mht. oppdrag og inntekt som avviker fra den situasjonen fast ansatte normalt er i. Flere forhold i saken viste betydelige svakheter ved stillingsvernet til de ansatte eller viste at dette ikke var reelt. Også praksis mht. tildeling av oppdrag viste etter rettens oppfatning at de ansatte i mindre grad enn reelt fast ansatte, var sikret fortrinnsrett til ledige oppdrag etter arbeidsmiljøloven § 14-2. Flere andre forhold ble også ansett å svekke de ansattes stilling.

En enstemmig rett kom etter en samlet vurdering av momentene i saken til at alle ansettelsesforholdene manglet den forutsigbarhet mht. arbeid og inntekt og det stillingsvern som kreves for å kategorisere et ansettelse som fast i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd første punktum sin forstand. Tingretten vurderte det slik at arbeidstakere i realiteten ikke var fast ansatte, men at både avtalene og praktiseringen av disse innebar en omgåelse av reglene om midlertidig ansettelse. Retten avsa derfor dom for fast ansettelse med en individuelt angitt stillingsprosent for hver av saksøkerne.

Dommene gir grunnlag for å slutte at det for en fast ansettelse må kreves mer enn et løpende og tidsbestemt arbeidsforhold og stillingsvern; den ansatte må også ha en viss trygghet eller forutsigbarhet (sikkerhet) for å få arbeid og dermed lønnsinntekt. Dette følger også av formålsbetraktninger og at retten til fullt stillingsvern er uten betydning dersom arbeidstaker ikke har noen avtalte rettigheter i stillingen, herunder rett til tilgang på arbeid.

Kravet til trygghet og forutsigbarhet for arbeid og inntekt synes likevel ikke å innebære at det gjelder bestemte minstekrav til stillingsomfang eller at det ikke kan avtales deltid, enten som en jevn, løpende arbeidsytelse uten opphold, eller perioder uten arbeid mellom arbeidsperiodene. Kravet til forutsigbarhet må anses ivaretatt selv om stillingsandelen er lav.

Forutsetningen om at det kan foreligge fast ansettelse selv om arbeidsomfanget er konsentrert til f. eks. en kort periode hvert år uten arbeidsplikt i perioden mellom, kom til uttrykk i Rt. 1997 side 277 (Norges Varemesse) om arbeidstakernes rett til å stå i stilling. Verken ny arbeidsmiljølov eller nyere rettspraksis tilsier endringer i dette.

3.2 Departementets vurdering og forslag – presisering av "fast ansettelse" i arbeidsmiljøloven

3.2.1 Bakgrunn og formål

Arbeidsmiljølovens utgangspunkt er fast ansettelse, og det er kun når vilkårene for midlertidig ansettelse foreligger at hovedregelen kan fravikes. Vilkårene for "unntakene" fra hovedregelen for midlertidig ansettelse er relativt stramme, for å sikre flest mulig fast ansettelse etter hovedregelen.

I de senere årene er departementet gjort oppmerksom på praksis hvor ansettelser omtales som faste, uten at de nødvendigvis har det innhold som en tradisjonelt forbinder med fast ansettelse, blant annet når det gjelder forutsigbarhet for arbeid og dermed inntekt. Dette gjelder for eksempel i bemanningsbransjen, hvor "fast ansettelse uten garantilønn" med utgangspunkt i standardavtalen om dette på NHO Service sine nettsider, er den dominerende ansettelsesformen. Kjernen i slike avtaler er at det ved ansettelsen avtales en rett og plikt til å utføre et konkret oppdrag. Ved oppdragets utløp kan arbeidstaker velge om og eventuelt når

vedkommende vil ta nye oppdrag. Det foreligger ingen regulering av stillingsprosent eller minste garanti for lønn eller arbeidstid/-omfang. Av kontrakten følger det imidlertid at dersom arbeidstaker ønsker nye oppdrag, kan arbeidsgiver ikke unnlate å presentere vedkommende til passende ledige oppdrag hos en virksomhet. Det er likevel opp til virksomheten som skal leie inn arbeidstaker om vedkommende får oppdraget. Det utbetales ikke lønn mellom oppdragene. Arbeidstaker står fritt til å ta oppdrag hos andre arbeidsgivere, så lenge dette ikke skjer til fortrengsel for inngåtte avtaler om oppdrag. Se for øvrig beskrivelse av denne typen avtaler i kapittel 2.3.

Det er særlig denne avtaleformen som har skapt debatt om behovet for en presisering i loven av begrepet "fast ansettelse". Imidlertid varierer avtaler og praksis når det gjelder "fast ansettelse uten garantilønn" også innenfor bemanningsbransjen. Hvorvidt disse er faste ansettelser i samsvar med arbeidsmiljøloven, kan ikke bedømmes generelt, men må vurderes konkret.

Departementet har i tillegg fått innspill fra Arbeidstilsynet som tilsier at bruken av avtaler med liten eller ingen forutsigbarhet for arbeid og inntekt også vokser i andre bransjer, blant annet i restaurantbransjen, i renholdsbransjen og i varehandelen, men uten at omfanget er kartlagt konkret. Eksempel på dette er kontrakter hvor arbeidstaker ikke har noen garanti for å få arbeid, og at tildeling av arbeid utelukkende beror på arbeidsgivers behov.

Dersom arbeidstaker mener at ansettelsen er i strid med loven, kan vedkommende reise sak og få avklart dette, om nødvendig gjennom domstolene. I praksis viser det seg imidlertid at arbeidstakerne i liten grad går til domstolene for å avklare hvorvidt ansettelsesforholdene må anses i samsvar med loven. Arbeidstakere som arbeider i bemanningsbyrå eller i andre bransjer på løsere avtaler uten forutsigbarhet for arbeid er dessuten i liten grad organisert og søker derfor sjelden bistand hos fagforeninger.

Etter departementets vurdering bør begrepet "fast ansettelse" presiseres/defineres nærmere i arbeidsmiljøloven. Det er særlig fremveksten av ulike former for kontrakter uten forutsigbarhet for arbeid og praksisen i bemanningsbransjen med avtaler om "fast ansettelse uten garantilønn" som gjør det nødvendig med en slik presisering/definisjon. Det er etter departementets syn særlig problematisk at det gjeldende kravet til forutsigbarhet for arbeid ikke alltid ivaretas. Forslaget har som formål å stoppe en utvikling i dette. Arbeidstaker bør ved inngåelse av arbeidsavtalen vite hvilket arbeidsomfang en avtale om fast ansettelse innebærer og dermed hvilken inntekt som vedkommende kan påregne som følge av arbeidsinnsatsen.

Generelt kan utviklingen i retning av løsere tilknytningsformer enn tradisjonelle ansettelsesforhold, tilsi at det er større grunn enn før til å tydeliggjøre hva som skal til for at en ansettelse kan anses fast etter loven. Ved å presisere gjeldende rett vil det bli tydeligere for arbeidstaker hva som skal til for at ansettelsen i realiteten er fast og dermed enklere å vurdere/avklare om det er grunn til å ta opp sin sak. Det vil også bli enklere for arbeidsgiver å avklare hvilke rammer virksomheten må operere innenfor.

Avtaler som ikke innebærer noen garanti for arbeid kan gi virksomhetene fordeler mht. fleksibilitet og kostnadsbesparelser, særlig fordi arbeidstakerne ikke gis noen forutsigbarhet og kan tildeles arbeid i det øyeblikk virksomheten får behov for arbeidskraft og ikke ellers. Risikoen for at det i et løpende arbeidsforhold finnes arbeid å utføre, overføres helt og holdent til arbeidstakerne. Dette gir konkurransefordeler i forhold til virksomheter som satser på ordinære ansettelser hvor risikoen for arbeid ligger på virksomheten. Å presisere fast ansettelse har også som formål å sikre at virksomhetene som satser på en egenbemanning

ikke blir utkonkurrert. Gjennom dette sikres et videre grunnlag for hovedregelen om fast og forutsigbar ansettelse i alle bransjer.

3.2.2 Nærmere om forslaget

Departementet foreslår en generell lovendring som vil gjelde for alle arbeidsforhold uavhengig av bransje. Utgangspunktet er å kodifisere gjeldende rett, slik begrepet fast ansettelse er tolket i foreliggende rettspraksis.

En fast ansettelse er tidsubegrenset. Den løper uten fastsatt opphørstidspunkt og er heller ikke knyttet til ferdigstilling av et bestemt arbeid, i motsetning til midlertidige ansettelser. Dette er et kjennetegn som etter departementets syn bør presiseres i loven. Videre må arbeidstaker ha et reelt stillingsvern etter arbeidsmiljøloven, noe som særlig får den virkning av reglene for opphør av arbeidsforholdet gjelder. Blant annet innebærer dette at det må foreligge saklig grunn for oppsigelse, det gjelder en drøftingsplikt før beslutning om oppsigelse treffes av arbeidsgiver, oppsigelsen må være formriktig, og det gjelder oppsigelsesfrister, mv., iht. arbeidsmiljøloven kapittel 15. For eksempel vil en avtale om at arbeidsforholdet regnes som avsluttet dersom det ikke har vært kontakt mellom partene i løpet av en bestemt tidsperiode uten arbeid, ikke være i samsvar med arbeidsmiljølovens regler om opphør av fast ansettelse. Det vises i denne forbindelse til Bergen tingretts dom 24. mars 2017 side 16.

Det legges til grunn at den ansatte videre må ha en viss trygghet og forutsigbarhet (sikkerhet) for arbeid og dermed lønnsinntekt. I rettspraksis er det slått fast hva som *ikke* gir tilstrekkelig forutsigbarhet, men hva som gir tilstrekkelig forutsigbarhet er underlagt en skjønnsmessig vurdering av avtalen og praksis mellom partene. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å presisere konkrete størrelser for forutsigbarhet i loven. Det må fortsatt bero på en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle hvorvidt avtale og praksis mellom partene gir tilstrekkelig forutsigbarhet for arbeid og dermed inntekt. Noe annet vil føre til en for rigid regel i forhold til det mangfold av arbeidsforhold som finnes i arbeidsmarkedet. Kravet til forutsigbarhet for arbeid må imidlertid etter departementets oppfatning inngå i lovbestemmelsen.

Departementet vil i det følgende utdype noe hva kravet til forutsigbarhet for arbeid innebærer. Det er klart at det ikke kan utledes noe minstekrav til arbeid eller inntekt av gjeldene rett. Poenget er at det må være avklart mellom partene i hvilket omfang arbeid skal utføres. Det innebærer at det må avtales et konkret arbeidsomfang som forplikter arbeidsgiver og som gir arbeidstaker en sikkerhet for å få arbeid innenfor en periode. Kontrakter som ikke gir noen sikkerhet for arbeid vil ikke være i samsvar med forslaget. Det vil måtte avtales en reell og konkret sikkerhet for arbeid, f. eks. en konkret stillingsandel. På den annen side vil ikke en angitt stillingsprosent være den eneste måten å oppfylle kravet om forutsigbarhet på. Det kan også tenkes andre former for konkretisering av arbeidsomfanget i et ansettelsesforhold.

Departementet ser ikke at det er grunnlag for å kreve at nøyaktig tidspunkt for arbeidsytelsen eller at en arbeidsplan må foreligge i alle tilfeller ved inngåelse av arbeidsavtalen, for at kravet om tilstrekkelig forutsigbarhet for arbeid må sies å være oppfylt. Det kan være andre ordninger eller angivelser som kan gi tilstrekkelig forutsigbarhet, f. eks. avtale om et konkret antall timer, vakter, oppdrag eller lignende innenfor en angitt periode uten at eksakt tidspunkt for arbeidsytelsen foreligger. Tidspunktet kan i enkelte tilfeller bero på arbeidstakers valg innen visse rammer, f. eks. en avtale om et antall vakter, dager eller lignende. En viss fleksibilitet mht. fastsettelse av arbeidstid vil kunne være til fordel for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Det vises for øvrig til arbeidsmiljølovens preseptoriske regler i § 10-3 om at arbeidsplan skal utarbeides dersom arbeidstakerne skal arbeide ulike tider på døgnet, og til §

4-1 andre ledd om at blant annet arbeidstidsordninger skal planlegges slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.

Det er ikke klart om det etter gjeldende rett gjelder et selvstendig krav til forutsigbarhet for inntekt i tillegg til et krav om forutsigbarhet for arbeid, eller om dette bare følger som en konsekvens av forutsigbarheten for arbeid. I Kjell Braaten-dommen uttalte Høyesterett at arbeidsavtalen "gir arbeidstaker beskjeden sikkerhet for at han får arbeid og dermed lønnsinntekt". En arbeidsytelse forutsetter i de aller fleste tilfeller en motytelse i en eller annen form for godtgjøring, og krav til forutsigbarhet for arbeid vil samtidig gi forutsigbarhet for inntekt. Departementet tar ikke sikte på å innføre en ny regel som innebærer forbud mot arbeidsavtaler uten bestemmelser om inntekt eller avtaler om varierende inntekt knyttet til arbeidsinnsats, f. eks. provisjonsbaserte arbeidsavtaler, trainee-avtaler eller avtaler om frivillig arbeid uten godtgjøring. Avgjørende vil være at arbeidsavtalene også i disse tilfellene gir nødvendig forutsigbarhet og avklaring av arbeidsomfang. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på dette.

Det avtalte arbeidsomfanget må imidlertid være reelt og må være i samsvar med det faktisk forventede arbeidskraftsbehovet som arbeidsgiver har ved ansettelsen. Dersom det ikke stilles krav til et slikt samsvar, vil bestemmelsen om angivelse av arbeidsomfang kunne ha liten realitet. Dette er et element som ikke fremgår så tydelig av rettspraksis, men som etter departementets syn bør inngå i lovbestemmelsen. Det vil på denne bakgrunn ikke være i samsvar med bestemmelsen at det formelt avtales et svært lite arbeidsomfang, f. eks. 10 prosent stillingsandel, og at arbeidsgiver umiddelbart "bygger ut" arbeidsomfanget med merarbeid i stor eller varierende utstrekning. En slik varig, planlagt økning av arbeidsomfanget på ansettelsestidspunktet vil måtte vurderes som en omgåelse av kravene til fast ansettelse. Det vil dessuten være i strid med vilkårene iht. arbeidsmiljøloven § 10-6 for å avtale merarbeid, jf. at slikt arbeid ikke må gjennomføres uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det.

På den annen side kan det fra tid til annen oppstå et særskilt arbeidskraftsbehov utover det som forelå ved ansettelse. Dette vil på vanlig måte kunne anses som merarbeid som lovlig kan avtales iht. § 10-6. Forslaget til presisering av "fast ansettelse" tar ikke sikte på å begrense gjeldende adgang til merarbeid.

Dersom det avtalte stillingsomfanget viser seg å være for lavt i forhold til det arbeidet som faktisk utføres over tid (siste 12 måneder), kan arbeidstakeren kreve en økning av det avtalte stillingsandelen iht. arbeidsmiljøloven § 14-4 a tilsvarende faktisk arbeidstid, dersom vilkårene for det foreligger. Forslaget tar ikke sikte på å endre denne adgangen.

En avtale om fast ansettelse er en løpende avtale om arbeid som ikke er tidsavgrenset. En arbeidsavtale som ikke gir rett til lønn mellom arbeidsperioder kan i prinsippet også fylle kravene til fast ansettelse, se blant annet Rt. 1997 side 277 (Norges Varemesse) og Bergen tingretts dom 24. mars 2017 (Clockwork). En avtale om å utføre arbeid i perioder, med arbeidsfrie perioder mellom arbeidsperiodene, kan gi tilstrekkelig forutsigbarhet, f. eks. en avtale om fast ansettelse en bestemt måned høst og vår i forbindelse med høysesongene på et fjellhotell. Dette kan neppe vurderes annerledes mht. forutsigbarhet, enn en mindre deltidstilling som innebærer en løpende arbeidsplikt ukentlig. Departementet kan ikke se at det er hensiktsmessig eller riktig å kreve at det må være avtalt løpende arbeid uten arbeidsfrie perioder for at kravet til fast ansettelse skal anses oppfylt. Det avgjørende er at det er avklart mellom partene hvilket arbeidsomfang arbeidsavtalen innebærer og at den gir en forutsigbarhet og sikkerhet for arbeid og dermed inntekt.

Forslaget om å presisere hva fast ansettelse innebærer, er ikke ment å få betydning for bruk av tradisjonelle tilkallingsavtaler, som blant annet benyttes i helsesektoren og utelivsbransjen, dersom hvert enkelt oppdrag gir grunnlag for midlertidig ansettelse. Der slik tilkalling fyller et varig arbeidskraftbehov i virksomheten, vil arbeidstaker kunne ha krav på fast ansettelse. Dette er også i samsvar med gjeldende rett.

Forslaget er ikke til hinder for at de som ønsker arbeid registrerer seg som interessert hos virksomheter eller at det på forhånd inngås rammeavtaler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal komme til anvendelse dersom det inngås midlertidige arbeidsavtaler etter tilkalling. Dette kan være ønskelig for å forenkle prosessen om selve ansettelsesavtalen. En avtale om hvilke vilkår som skal komme til anvendelse er etter departementets syn ikke en selvstendig arbeidsavtale, men forutsetter utfylling av en konkret avtale om midlertidig ansettelse. Slike eller lignende ordninger har i lang tid vært vanlig i forbindelse med avtaler om midlertidig ansettelse av tilkallingshjelp.

Avgjørelsen av om den enkelte arbeidsavtale oppfyller kravene til en fast ansettelse i arbeidsmiljøloven, beror på en skjønsmessig vurdering ut fra de krav som følger av lov og rettspraksis. Den formelle betegnelsen på arbeidsforholdet er ikke avgjørende for om ansettelsen faller i kategorien fast eller midlertidig. Det er de reelle forholdene som er avgjørende. For å ta stilling til om en ansettelse faller innenfor kategorien fast eller midlertidig, må både innholdet av arbeidsavtalen og hvorledes ansettelsesforholdet praktiseres vurderes i den enkelte sak.

Departementet har vurdert plasseringen av en definisjon av fast ansettelse, og har kommet til at den bør knyttes til hovedregelen i § 14-9 første ledd første punktum om at arbeidstaker skal ansettes fast. Den vil således stå i nær tilknytning til reglene om midlertidig ansettelse. Det foreslås en lovendring i arbeidsmiljøloven § 14-9, slik at en ny regel med nærmere krav til fast ansettelse tas inn i et nytt første ledd sammen med gjeldende første punktum om at arbeidstaker skal ansettes fast. Gjeldende § 14-9 første ledd, fra og med andre punktum, blir nytt andre ledd og de øvrige leddene forskyves tilsvarende. Det foreslås en tilføyelse i paragrafoverskriften som viser at den omfatter bestemmelser om fast ansettelse i tillegg til midlertidig ansettelse.

3.2.3 Rettsvirkninger av brudd

Departementet anser det som naturlig at eventuelle brudd på de nye kravene til fast ansettelse, må bedømmes på samme måte som brudd på gjeldende bestemmelser om midlertidig ansettelse, jf. § 14-11. Dersom arbeidsavtalen ikke oppfyller de vilkårene som er nevnt i § 14-9 første ledd om nærmere krav til fast ansettelse og det heller ikke foreligger en lovlig midlertidig ansettelse, skal retten etter påstand fra arbeidstaker avsi dom for fast ansettelse med det innhold som er angitt i § 14-9 nytt første ledd, blant annet et konkret stillingsomfang.

For at § 14-11 tydelig skal forholde seg til ny regel om hva fast ansettelse innebærer, bør det etter departementets syn presiseres i § 14-11 første ledd at dom for fast ansettelse skal skje i samsvar med reglene i § 14-9 første ledd. Departementet foreslår derfor dette.

Departementet vil i forbindelse med utarbeidelse av lovproposisjon fremme forslag om endringer i andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven som henviser til § 14-9, blant annet § 18-6 første ledd.

4 Midlertidig ansettelse i bemanningsforetak

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Innledning

Hovedregelen i norsk rett er at arbeidstaker skal ansettes fast. Det er likevel adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9. Hovedregelen om fast ansettelse, men med adgang til midlertidig ansettelse, gjelder også i statlig sektor, jf. tjenestemannsloven § 3 (fra 1. juli 2017 statsansattelloven § 9). Adgangen til midlertidig ansettelse er i noen utstrekning regulert i særlover, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 6-4 - 6-6, kommuneloven § 24, samt i enkelte andre særlover om statlig virksomhet. Fremstillingen nedenfor avgrenses til arbeidsmiljølovens regulering om midlertidig ansettelse.

Hovedformålet med adgangen til midlertidig ansettelse er å imøtekomme arbeidsgivers behov for tidsbegrenset arbeidskraft, som gir fleksibilitet og som kommer i tillegg til det løpende, stabile og varige behovet for arbeidskraft. Atypiske tilknytningsformer kan også ha en positiv effekt på arbeidsmarkedet. I forbindelse med innføring av generell hjemmel til midlertidig ansettelse i § 14-9 første ledd bokstav f), uttalte departementet i Prop. 39 L (2014-2015) pkt. 5.1.1 at det er

behov for å gjøre det lettere for flere å prøve seg i arbeid. Mange sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Personer som av ulike årsaker har redusert arbeidsevne og usikker produktivitet opplever at det kan være vanskelig å oppnå ansettelse. En av grunnene til dette kan være at arbeidsgivere er bekymret for kostnader ved eventuell feilansettelse og eventuell oppsigelse. Det tilsier at det er behov for virkemidler som kan bidra til å redusere arbeidsgivernes usikkerhet ved ansettelser.

I arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd er det opplistet seks alternative grunnlag (vilkår) for å ansette midlertidig. I tillegg kan adgang til midlertidig ansettelse for visse arbeidstakergrupper følge av landsomfattende tariffavtale, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 tredje ledd.

4.1.2 Arbeid av midlertidig karakter

Av § 14-9 første ledd bokstav a følger det at det kan inngås avtale om midlertidig ansettelse "når arbeidet er av midlertidig karakter". Ordlyden ble endret med virkning fra 1. juli 2015⁶. Endringen var en ordlydsforenkling, og ikke ment å gi materielle endringer i forhold til tidligere ordlyd.

Av forarbeidene⁷ fremgår at

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

⁶ Jf. prop. 39 L (2014-2015).

⁷ Prop. 39 L (2014-2015) side 136.

begrenses til det som er strengt nødvendig. Tidligere rettspraksis vil fortsatt kunne legges til grunn, bl.a. Rt-1991-872 og Rt-1985-1141.

Dersom det inngås en arbeidsavtale for kun å utføre ett bestemt arbeid uten at det kan tidfestes på forhånd nøyaktig når arbeidet er ferdig, vil også dette kunne karakteriseres som midlertidig når det er på det rene at arbeidet ikke skal videreføres.

4.1.3 Vikariat

Det er adgang til å ansette midlertidig for å fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling ved andre arbeidstakers fravær (vikariat), jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav b. Det kan for eksempel være sykevikariater, vikariater ved permisjoner eller ved ferieavvikling. Det følger av Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) side 331 at

Vikarer skal utføre bestemte arbeidsoppgaver eller fylle en bestemt stilling, ved fravær av en eller andre arbeidstakere. Det er likevel ikke ubetinget avgjørende at navnet på personen man vikarierer for er oppgitt på forhånd. Det vil for eksempel være tillatt å benytte ferievikarer som avløsere i forbindelse med ferieavvikling, uten at disse vikariatene er knyttet til bestemte personer.

Lovens formål og bestemmelser sett i sammenheng kan i spesielle tilfeller sette grenser for hvor lenge det kan avtales fortløpende vikariater. Det antas å være i strid med loven å inngå løpende kortvarige vikariatavtaler for å dekke et konstant behov for vikartjenester, jf. blant annet Rt. 1989 side 1116 (Statfjorddommen). Arbeidsforholdet ble beskrevet som å bære preg av at arbeidstaker "fast, over lang tid, har fylt et generelt, stort vikarbehov for bedriften".

I Rt. 2006 side 1158 (Ambulansedommen) kom Høyesterett til at virksomheten hadde et "konstant og forutsigbart udekket behov for arbeidskraft, som måtte gi grunnlag for en større fast bemanning".

4.1.4 Generell adgang i tolv måneder

Med virkning fra 1. juli 2015 ble det innført en ny generell adgang til å ansette midlertidig i tolv måneder i § 14-9 første ledd bokstav f. Det følger av forarbeidene i Prop. 39 L (2014-2015) side 135 flg. at det ikke er krav til at det må foreligge særskilte grunner for at midlertidig ansettelse etter bestemmelsen kan benyttes. Oppgavene som skal utføres kan være tidsavgrensede eller varige. Tolv månedersperioden løper fra tidspunktet for faktisk tiltredelse i stillingen. Arbeidsforholdet må senest avsluttes tolv måneder senere, eller videreføres som fast eller midlertidig ansettelse på annet grunnlag.

Det gjelder en kvote for antall arbeidstakere som kan være midlertidig ansatt etter § 14-9 første ledd bokstav f. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten avrundet oppover, men kan likevel inngås med minst en arbeidstaker. Ved beregningen av kvoten må det tas utgangspunkt i antall ansatte arbeidstakere i virksomheten, både hel- og deltidstillinger, samt faste og midlertidige stillinger. Innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere faller utenfor beregningsgrunnlaget. Heller ikke arbeidstakere som er i permisjon skal inkluderes i beregningen, men eventuelle arbeidstakere som vikarierer for disse vil inngå i beregningsgrunnlaget. Beregningen av kvoten skal foretas på ansettelsestidspunktet til den enkelte arbeidstaker som ansettes på generelt grunnlag. Virksomheten må dermed ta stilling til kvoten ved hver ansettelse på slikt grunnlag, jf. Prop. 39 L (2014-2015) side 136. Under stortingsbehandlingen ble det også tatt inn at Arbeidstilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med at antall midlertidig ansatte på generelt

grunnlag ikke overstiger 15 prosent av arbeidstakerne i den enkelte virksomhet, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd første punktum⁸.

§ 14-9 syvende ledd er det inntatt begrensninger i bruken av bestemmelsen i form av karantene.

4.1.5 Andre grunnlag for midlertidig ansettelse

I arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav c følger det at midlertidig ansettelse kan inngås for praksisarbeid. Se for eksempel Rt. 2009 side 578 (Sykehuset Innlandet) og Rt. 2013 side 1392 (Leger i spesialisering) om tolkning av begrepet.

Midlertidig ansettelse kan også inngås med deltakere i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (NAV), jf. § 14-9 første ledd bokstav d. Det følger av § 14-9 andre ledd at departementet kan gi forskrift om hvilke typer arbeidsmarkedstiltak som omfattes.

Etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav e, kan det inngås avtale om midlertidig ansettelse med idrettsutøvere, idrettstrenere, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten.

Endelig nevnes adgangen til å ansette midlertidig for visse arbeidstakergrupper når dette følger av tariffavtale inngått mellom landsomfattende arbeidstakerorganisasjon og arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 tredje ledd. Adgangen til slik tariffavtale gjelder for nærmere angitte arbeidstakergrupper innenfor kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett. Dersom tariffavtalen er bindende for et flertall av arbeidstakerne innenfor en nærmere angitt arbeidstakergruppe i virksomheten, kan arbeidsgiver på samme vilkår inngå midlertidig arbeidsavtale med andre arbeidstakere som skal utføre tilsvarende arbeid.

4.1.6 Fortrinnsrett og rett til fast ansettelse

I medhold av § 14-9 sjette ledd har arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter § 14-9 første ledd bokstav a eller i mer enn tre år etter § 14-9 første ledd bokstav b og f, rett til fast ansettelse.

Det følger videre av § 14-2 andre ledd at midlertidig ansatte har fortrinnsrett til ny ansettelse dersom øvrige vilkår i § 14-2 er oppfylt, blant annet at arbeidsforholdets avslutning skyldes virksomhetens forhold jf. første ledd. Fortrinnsretten gjelder likevel ikke for vikarer.

Ved brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse, skal retten etter påstand fra arbeidstaker avsi dom på fast ansettelse eller at arbeidsforholdet fortsetter, jf. § 14-11.

4.2 Departementets vurdering og forslag - Ny adgang til midlertidig ansettelse for bemanningsforetak

4.2.1 Bakgrunn og formål

Bemanningsforetak kan ha et uforutsigbart arbeidskraftbehov, ikke bare på grunn av varierende og uforutsigbar oppdragsmengde, men også på grunn av stor variasjon knyttet til oppdragstype med tilhørende variasjon i behov for kvalifikasjoner, utdanning og bakgrunn

⁸ Innst. 208 L (2014-2015).

hos arbeidstaker som skal utføre arbeidet. Dette er forhold som kan begrunne behovet for, og i visse tilfeller, gi hjemmel for, midlertidige ansettelse.

På lik linje med andre virksomheter skal imidlertid bemanningsforetakene ansette fast dersom det foreligger et løpende og varig behov for å fylle utleieoppdrag. Selv om utleieoppdrag kan kreve enkeltstående særkompetanse, antar departementet at det særlig innenfor visse bransjer og mht. visse kvalifikasjoner, foreligger et jevnt og stabilt behov for arbeidskraft for bemanningsforetakene. I disse tilfellene skal arbeidstaker etter gjeldende rett ansettes fast.

Ved ansettelse har bemanningsforetakene dermed to valg; Enten ansette fast og tidsbegrenset, med den forutsigbarhet og stillingsvern som en fast ansettelse krever, eller inngå midlertidige ansettelsesavtaler for hvert enkeltstående oppdrag. Forutsetningen for det siste er at vilkårene i § 14-9 første ledd er oppfylt i hvert tilfelle.

Etter departementets vurdering er det særlig to grunnlag for midlertidig ansettelse etter gjeldende rett som har praktisk betydning for bemanningsforetakene. Det gjelder for det første midlertidig ansettelse som følge av at arbeidet er av "midlertidig karakter" jf. § 14-9 første ledd bokstav a), jf. ovenfor i punkt 4.1.2.

Bemanningsforetakenes arbeidsform er isolert sett gjerne avgrensede oppdrag i tid og mengde, men dersom arbeidsoppgavene og kompetansen som kreves er de samme over tid, begrunner ikke dette midlertidig ansettelse. Bemanningsforetaket må dermed ansette fast dersom bemanningsforetaket vil ha nytte av arbeidstakeren og dennes kompetanse mer permanent⁹.

For det andre kan også bemanningsforetak på lik linje med andre virksomheter ansette midlertidig etter generell hjemmel i § 14-9 første ledd bokstav f).

Når det gjelder bemanningsforetakenes adgang til å ansette midlertidig for å fylle vikariater, jf. § 14-9 første ledd bokstav b), forutsetter det etter dagens regulering at det gjelder arbeid for en annen eller andre som er ansatt i bemanningsforetaket. Det vil si at denne hjemmelen ikke kan benyttes i bemanningsforetaket når det (kun) er innleiebedriften som har behov for vikar for en av sine ansatte.

Kontraktsformen "fast ansettelse uten garantilønn" er i utstrakt bruk i bemanningsbransjen, jf. punkt 2.3 ovenfor. I hvilken grad bemanningsforetak rent faktisk benytter seg av adgangen til midlertidig ansettelse som følger av loven i dag, er uvisst. Departementet antar imidlertid at kontraktsformen fast ansettelse uten garantilønn i stor utstrekning har blitt, og blir, benyttet i stedet for midlertidige ansettelse, jf. uttalelser fra NHO, se punkt 2.3 ovenfor.

Mye tyder på at bemanningsforetakene har større vansker med å forutse sitt arbeidskraftbehov enn mange andre bransjer. Selv om oppdragsmengden kan være uforutsigbar i alle bransjer, kan ordinære virksomheter i større grad forutse og planlegge hvilken kompetanse som til enhver tid kreves. Bemanningsforetakenes kompetansebehov avhenger imidlertid helt av hva oppdragsgiverne (innleiebedriftene) har behov for.

Det er etter departementets vurdering viktig å opprettholde fleksibiliteten som ligger i adgangen til å benytte vikarer ved andre arbeidstakers fravær, og bemanningsforetakene spiller en viktig rolle her. En virksomhet kan ansette vikarer direkte uten å gå veien om et bemanningsforetak, men innleie anses nok særlig hensiktsmessig for å dekke kortvarige fravær i virksomheten. Da vil det kunne medføre besparelser i form av tid og administrasjon å benytte et bemanningsforetak i stedet for direkte ansettelse. I tillegg til at det sikrer virksomhetene nødvendig fleksibilitet, kan vikarbyråarbeid ha positiv effekt for den enkelte

⁹ Se bl.a. Ot.prp. Nr. 49 (2004-2005) side 214.

arbeidstaker, ved å øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid. Dette har en sett særlig for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring, jf. punkt 2.4 ovenfor. Det er relativt vanlig at innleide arbeidstakere oppnår ansettelse i virksomheten de leies inn til. ECON Pöyrys undersøkelse viste at nær 40 prosent av arbeidstakerne i bemanningsbransjen var gått til andre næringer etter et år.

Selv om bemanningsforetakene etter gjeldende rett kan ansette midlertidig, må det foretas en konkret og til dels vanskelig juridisk vurdering for hvert enkelt oppdrag når det gjelder (lovlig) midlertidig ansettelse etter bokstav a). For midlertidige ansettelser etter bokstav f) gjelder begrensninger i form av kvote og karantene. Departementet antar at dette nok er noe av bakgrunnen for at kontraktsformen "fast ansettelse uten garantilønn" har blitt benyttet i store deler av bemanningsbransjen. Departementet mener at bemanningsforetakene har behov for en enklere og mer forutsigbar ansettelsesform for arbeidstakere som skal fylle vikariater, og foreslår på denne bakgrunn en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak for arbeidstakere som skal fylle vikariater i innleiebedriften. Forslaget baseres på at det er tale om oppdrag for å fylle reelle vikariater, det vil si arbeid i stedet for en annen, jf. § 14-9 første ledd bokstav b), i innleievirksomheten.

Formålet med adgangen vil være å sikre bemanningsbyråene ekstra fleksibilitet på grunn av uforutsigbar oppdragsmengde til enhver tid når det gjelder utleie for å tre inn i vikariater. Forslaget vil til en viss grad sikre en videreføring av den fleksibiliteten i bemanningsforetakene som kontraktsformen "fast ansettelse uten garantilønn" tidligere fylte. Forslaget må ses i sammenheng med at det foreslås å presisere hva fast ansettelse innebærer for øvrig.

Etter departementets vurdering vil dessuten en arbeidstaker som er lovlig midlertidig ansatt, etter omstendighetene ha bedre rettigheter på enkelte områder enn en arbeidstaker på "fast ansettelse uten garantilønn". Arbeidstakeren vil bl.a. ha rett til lønn i oppsigelsestid, forutsigbarhet for arbeidets varighet/avslutning jf. §§ 14-6 første ledd bokstav e) og 14-9 femte ledd, mulighet til å kreve å fortsette i stilling, jf. § 15-11 tredje ledd andre punktum, eventuelt også fortrinnsrett til ny ansettelse jf. § 14-2 andre ledd og rett til fast ansettelse etter en viss periode jf. § 14-9 sjette ledd, se punkt 4.2.3.¹⁰

Etter departementets vurdering foreligger det ikke samme behov for fleksibilitet og enkel administrering i bemanningsforetakene når det gjelder utleie til innleievirksomheter hvor innleien har sitt grunnlag i avtale med tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 14-12 andre ledd. Selv om det er vanskelig å fremskaffe tall på dette, jf. punkt 2.2.2 ovenfor, er departementets inntrykk at innleiegrunnlaget i § 14-12 andre ledd ofte benyttes ved utleie av større antall arbeidstakere til bemanning av f. eks. et byggeprosjekt. Her er forutsigbarheten for hvilken arbeidskraft og kompetanse det er behov for større, og bemanningsbehovet er mer sammenlignbart med øvrige virksomheter. Etter departementets vurdering er det dessuten en uheldig utvikling, særlig i byggenæringen, mot at virksomheter dekker opp store deler av bemanningsbehovet sitt med innleid arbeidskraft, jf. punkt 2.2.1 ovenfor. Departementet ønsker dermed ikke å legge til rette for at denne type bemanningsløsninger øker ved å tillate en utvidet rett til midlertidig ansettelse i bemanningsforetaket for disse arbeidstakerne. Dersom virksomhetene likevel velger å benytte innleid arbeidskraft i stedet for direkte ansettelser evt. entrepriser i slike tilfeller, er det departementets syn at arbeidstakerne må ansettes fast i bemanningsforetakene med den forutsigbarhet for arbeid og inntekt som følger

¹⁰ Betragtninger i samme retning Christel Søreide, Grensen mellom fast og midlertidig ansettelse, Arbeidsrett Vol. 14 nr. 1 2017 side 126.

av fast ansettelse, jf. ovenfor i punkt 3, eller på midlertidige kontrakter etter § 14-9 bokstav a) til f) dersom vilkårene er oppfylt.

Departementet ønsker heller ikke å foreslå at den nye hjemmelen for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak skal gjelde når innleiebedriften har sitt innleiebehov hjemlet i § 14-9 første ledd bokstav a), c), d), og e).

4.2.2 Nærmere om forslaget

Den nye hjemmelen vil innebære at bemanningsforetakene kan ansette midlertidig uavhengig av om det er et kortvarig eller løpende behov for slike oppgaver/utleieoppdrag i bemanningsforetaket. Med bemanningsforetak menes virksomhet som har til formål å drive utleie, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12, og må avgrenses mot virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, såkalt produksjonsbedrift, jf. § 14-13. Den nye bestemmelsen vil uansett ikke være relevant for produksjonsbedrifter fordi arbeidstaker må være fast ansatt i produksjonsbedriften for lovlig å kunne leies inn fra produksjonsbedrift, jf. § 14-13 første ledd første punktum. Grensen mellom hva som er å anse som bemanningsforetak og produksjonsbedrift vil være den samme her som ellers i loven, og det vises til kort omtale i punkt 2.1 ovenfor.

Bestemmelsen innebærer at bemanningsforetaket må inngå separate midlertidige ansettelsesavtaler med arbeidstaker for hvert oppdrag, og en forutsetning for at ansettelsen er lovlig er at det konkrete oppdraget er arbeid for en annen eller andre (vikariat) i innleiebedriften som oppfyller vilkårene i § 14-9 første ledd bokstav b). Adgangen til å ansette midlertidig etter den nye bestemmelsen i bemanningsforetaket, vil dermed ha direkte sammenheng med innleiebedriftens konkrete innleiegrunnlag.

Departementet presiserer at forslaget til ny hjemmel for midlertidig ansettelse for bemanningsforetak ikke vil gjelde dersom innleiebedriftens innleiegrunnlag er hjemlet i § 14-9 første ledd bokstav a), c), d) og e), jf. § 14-12 første ledd eller § 14-12 andre ledd (avtale). Arbeidstakere i bemanningsforetak som skal leies ut for å utføre oppdrag etter disse innleiegrunnlagene, må tilsettes i ordinære faste ansettelser eller på midlertidige kontrakter etter § 14-9 bokstav a) til f).

4.2.3 Rettsvirkninger av brudd m.m.

Departementet foreslår at lovens rettsvirkninger ved brudd på reglene om midlertidig ansettelse skal gjelde på vanlig måte. Blant annet vil konsekvensen av at innleiebedriften ikke oppfyller vilkåret i § 14-9 bokstav b), kunne være at arbeidstaker har krav på fast ansettelse i bemanningsforetaket jf. § 14-11 første ledd.

Arbeidstaker vil også kunne ha rett til fast ansettelse i innleiebedriften dersom innleien er ulovlig jf. § 14-14 første ledd. Departementet foreslår at det inntas en henvisning til ny § 14-9 første ledd i § 14-14 første ledd for å tydeliggjøre at dom for fast ansettelse må inneholde de krav til fast ansettelse som fremkommer av ny § 14-9 første ledd. Dette er tilsvarende departementets forslag til presisering i § 14-11 første ledd, jf. ovenfor i punkt 3.2.3.

Når det gjelder midlertidige ansattes rett til fast ansettelse etter en viss periode, jf. "tre- og fireårsregelen" i arbeidsmiljøloven § 14-9 sjette ledd, ønsker departementet høringsinstansenes syn på om det bør gjelde en tilsvarende rett til fast ansettelse etter en viss periode for den nye adgangen til midlertidig ansettelse i § 14-9 ny bokstav g).

I gjeldende § 14-9 sjette ledd andre punktum står det for øvrig at "*Ved beregning av ansettelsestid etter andre punktum skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær*".

Henvisningen til "andre punktum" kom inn etter stortingsbehandlingen i 2015, jf. Innst. 208 L (2014–2015), og departementet antar det ved inkurie er feilskrift for "første punktum". Departementets opprinnelige forslag i Prop. 39 L (2014-2015) var at det i andre punktum skulle stå "*Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær*", det vil si uten nærmere henvisning til forutgående punktum. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med henvisningen til første punktum, og foreslår derfor at departementets opprinnelige forslag til § 14-9 sjette ledd andre punktum i Prop. 39 L (2014-2015) inntas i loven.

Grunnlaget for den midlertidige ansettelsen, og forventet varighet, skal på samme måte som for øvrige midlertidige tilsetninger, fremgå av arbeidsavtalen, jf. arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav e).

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om arbeidstakere som ansettes midlertidig etter den nye bestemmelsen bør gis fortrinnsrett til ny ansettelse i medhold av arbeidsmiljøloven § 14-2 andre ledd.

5 Innleie

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Vilkår for innleie

Adgangen til innleie av arbeidstaker fra *bemanningsforetak* er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-12. Med bemanningsforetak menes i loven virksomhet som har til formål å drive utleie.

Innleie fra bemanningsforetak er for det første tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a til e. Innleie vil eksempelvis være lovlig der arbeidet er av midlertidig karakter eller det gjelder arbeid i vikariat. Begrunnelsen for i hovedsak å ha samme vilkår for innleie som for midlertidige ansettelser, er at innleie og midlertidig ansettelse ofte vil være alternative tilknytningsformer, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998-99) punkt 6.3.3.3. Her fremkommer det at en vesentlig videre adgang til å leie inn arbeidskraft enn å ansette arbeidstakere midlertidig, vil kunne lede til omgåelse av reglene om midlertidig ansettelse. Bestemmelsen bygger på lovgivers utgangspunkt om at fast ansettelse i et topartsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal være det normale.

Fra 1. juli 2015 ble det innført et nytt grunnlag for midlertidig ansettelse. Etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav f kan det på generelt grunnlag inngås avtale om midlertidig ansettelse for en periode på inntil tolv måneder. Det er ikke gitt en tilsvarende adgang til innleie på dette grunnlaget. I forarbeidene til den nye bestemmelsen om midlertidig ansettelse ble det vist til at en slik utvidelse på innleieområdet kunne føre til hyppigere valg av innleie på bekostning av midlertidig eller fast ansettelse, jf. Prop. 39 L (2014-2015) punkt 5.5.3.2. For å ivareta topartsforholdene, mente departementet at adgangen til innleie fra bemanningsforetak burde opprettholdes.

I § 14-12 andre ledd fremgår det andre lovlige grunnlaget for innleie fra bemanningsforetak. I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie. Dette gjelder uten hinder av det som er bestemt i første ledd. Bestemmelsen ble innført for å hindre at innleieadgangen i enkelte tilfeller ble for restriktiv, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998-99) punkt 6.3.3.4.

En arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid over lengre tid, kan ha krav på fast ansettelse i innleievirksomheten. Dette fremgår av § 14-12 fjerde ledd, hvor det henvises til den såkalte tre-/fireårsregelen om midlertidige ansettelser i § 14-9. Tre-/fireårsregelen gjelder bare ved innleie på de grunnlag som er omtalt i § 14-9 første ledd bokstav a og b, det vil si når arbeidet er av midlertidig karakter eller ved vikariat. I forskrift 11. januar 2013 om nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak fremgår det at § 14-12 første og fjerde ledd også gjelder ved innleie til virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker.

Vilkårene for å leie inn fra *virksomhet som ikke har til formål å drive innleie* fremgår av arbeidsmiljøloven § 14-13. Slik innleie er tillatt når den innleide er fast ansatt hos utleier. For at virksomheten skal sies ikke å ha til formål å drive utleie, er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Innleier skal foreta drøftelser med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, før beslutning om innleie foretas. For innleie som overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier, likevel ikke færre enn tre personer, eller som har en varighet ut over ett år, skal det inngås skriftlig avtale med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, jf. § 14-13 andre ledd. Dette gjelder ikke for innleie innenfor samme konsern.

Departementet kan i forskrift forby innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det, jf. § 14-12 femte ledd og 14-13 fjerde ledd. Forskriftshjemplene har hittil ikke vært benyttet.

5.1.2 Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår

I 2013 ble det innført nye regler om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak. Etter arbeidsmiljøloven § 14-12 a skal bemanningsforetaket sørge for at utleid arbeidstaker minst sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid, når det gjelder blant annet arbeidstid, ferie og lønn.

For å sikre at likebehandlingsreglene etterleves, er det blant annet gitt regler om opplysningsplikt mellom de involverte virksomhetene og om innsynsrett for tillitsvalgte, jf. § 14-12 b. Det er også gitt en bestemmelse om solidaransvar for innleier, se omtale i punkt 5.1.3. Regler om taushetsplikt i tilknytning til likebehandlingsreglene fremgår av forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak.

I 2015 ble det fastsatt en forskrift om unntak fra likebehandlingsreglene (forskrift 6. juli 2015 nr. 874). Forskriften, som er hjemlet i § 14-12 a tredje ledd, åpner for at et bemanningsforetak kan fravike likebehandlingsreglene dersom det er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Adgangen til å fravike likebehandlingsreglene gjelder for arbeid innenfor tariffavtalens virkeområde, jf. forskriftens § 1 andre ledd. Likebehandlingsreglene kan fravikes også for arbeidstakere som ikke er bundet av tariffavtalen, forutsatt at disse på tilsvarende måte gis rettigheter etter avtalen. Den generelle beskyttelsen av arbeidstakerne må i alle tilfelle respekteres, jf. § 1 tredje ledd. I en overgangsbestemmelse i forskriften ble det fastslått at forskriften først gjelder ved inngåelse av en ny tariffavtale eller etter revisjon av en tariffavtale.

5.1.3 Håndheving av innleiereglene i arbeidsmiljøloven

Virkninger av ulovlig innleie av arbeidstaker er regulert i § 14-14. Etter bestemmelsen kan arbeidstaker som er eller har vært ulovlig innleid fra bemanningsforetak gå til søksmål med påstand om fast ansettelse og/eller erstatning.

Arbeidstilsynet har i utgangspunktet ikke myndighet til å håndheve innleiereglene i §§ 14-12 og 14-13. Ved innleie fra bemanningsforetak på grunnlag av avtale med tillitsvalgte, kan Arbeidstilsynet imidlertid be innleievirksomheten fremlegge dokumentasjon på at den er bundet av tariffavtale og at det er inngått avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd andre punktum. Arbeidstilsynet har også håndhevingsmyndighet når det gjelder virksomhetens plikt til å drøfte bruken av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte, jf. § 18-6 første ledd.

Likebehandlingsreglene i § 14-12 a er på tilsvarende måte underlagt privatrettslig håndheving, det vil si at arbeidstakeren i utgangspunktet selv må forfølge et eventuelt brudd på bestemmelsene. Det er først og fremst bemanningsforetaket (arbeidsgiver) som er ansvarlig for å utbetale lønn mv. i henhold til § 14-12 a første ledd. For at likebehandlingsprinsippet skal bli effektivt, er det imidlertid innført et solidaransvar i § 14-12 c som innebærer at også innleievirksomheten pålegges et ansvar for denne forpliktelsen.

5.1.4 Arbeidsmarkedsloven

Mens arbeidsmiljøloven først og fremst regulerer forholdet mellom den innleide arbeidstakeren og de involverte virksomhetene, oppstiller arbeidsmarkedsloven ulike betingelser for å kunne drive med utleie av arbeidskraft. Arbeidsmarkedsloven § 27 oppstiller krav om at utleievirksomheter:

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

I forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak, som er gitt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 27, er det gitt ytterligere regler med krav til utleievirksomheter. Her fremgår for det første at bemanningsforetak enten skal være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap i Norge, eller stille sikkerhet i form av garanti fra bank eller forsikringsselskap for egenkapital tilsvarende minstekrav til aksjekapital for aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. For utenlandsk bemanningsforetak som ikke har fast forretningssted eller hjemsted i Norge, stilles det også krav om en fast representant i landet. Videre fremgår det at bemanningsforetak i Norge har meldeplikt til Arbeidstilsynet, og at Arbeidstilsynet skal opprette og føre et register over bemanningsforetak som har oppfylt meldeplikten.

I forskriften oppstilles det også krav knyttet til innleie. Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt fra bemanningsforetak som er registrert i bemanningsforetaksregisteret, jf. forskriften § 10. Arbeidstilsynet kan gi pålegg og treffe de vedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av denne bestemmelsen.

5.1.5 Vikarbyrådirektivet – restriksjoner

EUs vikarbyrådirektiv (direktiv 2008/104/EF) ble gjennomført i norsk rett med virkning fra 1. januar 2013. En sentral bestemmelse i direktivet er artikkel 4 nr. 1, som lyder slik (uoffisiell norsk oversettelse):

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.

EU-domstolen har avsagt én dom knyttet til artikkel 4 i vikarbyrådirektivet, se sak C-533/13. Spørsmålet i saken, som ble forelagt av en finsk domstol, var om innleiebegrensninger i en tariffavtale kunne opprettholdes etter direktivet. EU-domstolen kom til at den aktuelle bestemmelsen i direktivet retter seg kun til nasjonale myndigheter, og ikke til domstolene. Det betyr at domstolene må dømme etter gjeldende nasjonal rett. EU-domstolen gikk ikke inn i vurderingen av om de finske reglene var i tråd med direktivet.

Departementet har tidligere foretatt en vurdering av innleiereglene i arbeidsmiljøloven opp mot direktivets artikkel 4 nr. 1. Vurderingen er at innleiereglene er restriksjoner, som kan begrunnes i allmenne hensyn og som er proporsjonale. Dette er det blant annet redegjort for i Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1.

5.2 Departementets vurdering og forslag

5.2.1 Begrensning i adgangen til innleie - kvote

5.2.1.1 Generelle vurderinger

Når det gjelder utleie fra bemanningsforetak, har det i mange næringer vært små endringer de senere år. På noen områder har det imidlertid vært en markant vekst. Dette gjelder særlig utleie til bygge- og anleggsnæringen, som i 2016 utgjorde om lag en tredjedel av alle solgte timer for bemanningsbransjen i NHO Service. Veksten på dette området fortsetter i 2017, jf. omtale i kapittel 2.

Omfanget av innleie innen bygg og anlegg i Oslo-området er klart høyere enn gjennomsnittet for landet, men det er vanskelig å si sikkert hvilket nivå det ligger på. En gruppe fagforeninger gjennomførte tidligere i år på eget initiativ en kartlegging på større byggeplasser i Oslo-området, og fant at 35 prosent av arbeidstakerne var innleide. Fafo har estimert at innleide fra bemanningsforetak kan utgjøre 14-18 prosent av alle årsverk som utføres av håndverkere innen bygg og anlegg i Oslo og Akershus, jf. punkt 2.2.1 ovenfor. Det har fra flere hold vært uttrykt bekymring rundt det omfanget og den utviklingen av innleie innenfor bygge- og anleggsnæringen man ser i dag.

Dagens innleieregler bygger på et ønske om å ivareta et arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettelser og først og fremst topartsforhold, jf. blant annet Prop. 74 L (2011-2012). Topartsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er lagt til grunn for norsk arbeidslivslovgivning og er et sentralt og grunnleggende trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Det er bred enighet om at faste ansettelser er det som best sikrer stabile og forutsigbare rammebetingelser for begge parter i et arbeidsforhold. Innleiereglene bidrar samtidig til fleksibilitet for virksomhetene, for eksempel i situasjoner med behov for vikariater eller ved sesongsvingninger.

Den utviklingen rundt utleie som det i dag rapporteres om på enkelte områder, utfordrer etter departementets syn de prinsipper dagens regler bygger på og gir grunn til å se på behovet for

nye tiltak. Departementet viser til at en utvikling med høy grad av innleie kan ha flere utfordringer, både for arbeidstakerne, for bransjene det gjelder og for arbeidsmarkedet generelt. En praksis med omfattende bruk av innleie kan blant annet svekke den enkeltes muligheter for forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og det kan også svekke fagkompetanse og rekruttering av unge i en næring. Dette kan på sikt få konsekvenser for produktivitet og kvalitet. I byggebransjen er det tegn som tyder på økende utfordringer med rekruttering, jf. punkt 2.3.1. Generelt kan en utvikling med mer bruk av innleie også bidra til et mer todelt arbeidsmarked.

For å kunne leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak i dag, må vilkårene i arbeidsmiljøloven § 14-12 første eller andre ledd være oppfylt i innleievirksomheten. Etter departementets syn kan det være behov for å innføre ytterligere begrensninger på innleieadgangen, for å begrense en uheldig utvikling som man ser på enkelte områder i dag.

I debatten omkring innleie har noen tatt til orde for å *forby* innleie generelt i byggebransjen. Det har blant annet vært vist til at Tyskland har regler om forbud mot slik innleie på dette området. Etter departementets vurdering vil et forbud imidlertid gi for lite fleksibilitet for virksomhetene, som kan ha et legitimt behov for å leie inn noe arbeidskraft i ulike perioder.

Departementet vil gjerne høre hva høringsinstansene mener om å innføre en *kvotebegrensning*. Spørsmålet er om dette vil være en mer hensiktsmessig løsning enn et forbud, og om en kvote både kan møte de utfordringer som man ser på noen områder i dag, og sørge for at virksomhetene beholder noe fleksibilitet i forhold til svingninger og arbeidstopper. Departementet ønsker altså innspill på en løsning hvor det settes et tak på hvor stor andel innleide som er tillatt i en virksomhet. Formålet med en slik regel vil være å begrense innleiebruken, og gjennom dette støtte opp om faste og direkte ansettelser, forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår og fortsatt god kompetanseutvikling og rekruttering av unge til bransjen(e). En kvotebestemmelse for innleie fra bemanningsforetak vil eventuelt kunne fastsettes i forskrift, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd, som gir departementet adgang til å forby innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det. Et alternativ er å innføre et slikt tiltak ved en lovendring.

Ved innføring av en kvotebestemmelse er det flere forhold det må tas stilling til, herunder hvem kvoten skal gjelde for, hvilket nivå kvoten skal settes på og hva som skal være rettsvirkningen hvis en slik kvoteregulering brytes. I punkt 5.2.1.2 til 5.2.1.6 nedenfor omtales ulike slike forhold som det bes om innspill på fra høringsinstansene. Departementet legger på dette området foreløpig ikke frem noe konkret forslag til lov-/forskriftsregulering.

5.2.1.2 Hvem skal kvoten gjelde for?

I utgangspunktet er departementets forslag ment å redusere innleieandelen der utfordringene er størst, nemlig i bygg- og anleggsnæringen. Å innføre en kvote kun i bestemte bransjer, eksempelvis innenfor bygg, vil kunne gjøre tiltaket særlig målrettet og sikre at man ikke rammer andre bransjer på en måte som ikke er ønsket. En bestemmelse som er *generelt utformet* vil imidlertid også kunne bli målrettet, da en kvote kan fastsettes slik at den bare vil slå inn for virksomheter med høy grad av innleie.

Et viktig spørsmål er hvilke områder en kvoteregulering bør gjelde for hvis den ikke skal være generell. En løsning kan være å avgrense en slik regel til å gjelde for virksomheter innenfor byggebransjen. Etter departementets oppfatning vil en slik regel da omfatte virksomheter som utfører arbeid som oppføring, ombygging, reparasjon, vedlikehold, riving og ferdigstilling av bygninger, herunder blant annet elektrisk installasjonsarbeid, rørleggerarbeid, snekkerarbeid, malerarbeid mv. En annen løsning kan være å ha en kvoteregulering også for anleggsbransjen, det vil si for virksomheter som arbeider med bygging og reparasjon av anlegg. Her har det på

tilsvarende måte være rapportert om en markert vekst i innleiebruken i de senere årene. I en del sammenhenger omtales innleiesituasjonen innenfor bygg og anlegg samlet.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på dette spørsmålet, og også på om det er andre bransjer enn bygg og anlegg hvor det bør vurderes å innføre en makskvotet for innleide.

Departementet ber også om innspill knyttet til avgrensningen av den enkelte bransje. Oppstillingen ovenfor baserer seg på en inndeling av bransjene etter Standard for næringsgruppering (SN2007 (NACE)).¹¹ Departementet har også sett på muligheten for en avgrensning knyttet til området for allmenngjort tariffavtale i byggebransjen.

5.2.1.3 Hvilket nivå skal grensen settes på?

Et sentralt spørsmål knyttet til en kvotebestemmelse, er videre hvilket *nivå* grensen skal settes på. Som nevnt er det ønskelig at virksomhetene fortsatt skal ha adgang til å leie inn arbeidskraft der det er behov, og kvoten bør derfor ikke settes for lavt. Det er etter departementets syn viktig å ivareta virksomhetenes fleksibilitet i den seriøse delen av arbeidslivet. På den annen side bør kvoten settes lavt nok til at den kan påvirke utviklingen i utsatte bransjer, og være en sikkerhetsventil mot at hovedregelen om fast ansettelse blir snudd.

Fafo har som nevnt estimert at innleide fra bemanningsforetak kan utgjøre 14-18 prosent av alle årsverk som utføres av håndverkere innen bygg og anlegg i Oslo og Akershus. For flertallet av virksomheter i Norge utgjør for øvrig bruk av atypiske tilknytningsformer (herunder midlertidig ansatte) under 10 prosent av den samlede bemanningen, jf. punkt 2.4. Departementet ber om høringsinstansenes syn på å ha en makskvotet på 10 eller 15 prosent innleide.

5.2.1.4 Skal kvoten gjelde for alle innleiegrunnlag?

Et annet spørsmål knyttet til en eventuell kvotebegrensning, er om kvoten bør gjelde for innleie på alle grunnlag i loven. Departementet ser for det første for seg at en kvoteregulering kun bør gjelde ved innleie fra bemanningsforetak, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12. Innleie fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie, jf. § 14-13, reiser etter departementets syn ikke de samme problemstillingene. Det er i slike tilfeller et krav at arbeidstakeren er fast ansatt i utleievirksomheten, og formålet om å ivareta faste ansettelser er i den sammenheng ivaretatt.

En kvotebegrensning ved innleie fra bemanningsforetak kan imidlertid også løses på flere måter. Én løsning er å la makskvoten knytte seg til alle i virksomheten som er innleid fra bemanningsforetak. En annen løsning er å knytte en slik begrensning til innleie på bestemte grunnlag, eksempelvis slik at begrensningen bare gjelder for innleie etter § 14-12 andre ledd. Etter departementets syn vil den første løsningen kunne være enklere å praktisere, ikke minst for innleide som eventuelt vil påberope seg brudd på bestemmelsen. Det kan være vanskelig å få oversikt over grunnlaget for de ulike innleietilfellene. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på disse spørsmålene.

5.2.1.5 Tidspunkt for beregning

Ved innføring av en kvotebegrensning på innleie, må det videre tas stilling til på hvilket tidspunkt kvoten skal beregnes, fordi det alltid vil være svingninger i bemanningen i virksomhetene. Ved en eventuell nedbemanning etter at det er foretatt innleie, vil virksomheter kunne risikere at kvoten er overskredet fordi det totale antallet ansatte har gått ned. Etter departementets syn kan det her være aktuelt med en tilsvarende løsning som ved

¹¹ Jf. bransjeinndeling etter denne standarden på www.regelhjelp.no

kvoten for midlertidige ansettelser etter § 14-9 første ledd bokstav f, hvor beregningen av kvoten skal foretas på tidspunktet for ansettelse (her tidspunktet for innleie) av den enkelte arbeidstaker. Dette vil innebære at virksomheten må ta stilling til kvoten ved hvert innleietilfelle. En slik løsning kan gjøre det klarere når et eventuelt brudd på kvoten skjer og hvem som skal ha rettigheter ved et brudd på regelen.

5.2.1.6 Rettsvirkninger av brudd

Rettsvirkningene ved brudd på en kvotebegrensning er et annet tema. Dersom vilkårene for innleie fra bemanningsforetak ikke er oppfylt, kan arbeidstaker i utgangspunktet kreve fast ansettelse i innleievirksomheten og eventuelt erstatning, jf. arbeidsmiljøloven § 14-14.

En kvotebestemmelse vil fastsette maksimalt antall arbeidstakere innen en virksomhet som lovlig kan være innleid fra bemanningsforetak (eventuelt etter et bestemt grunnlag). Et brudd på regelen vil skyldes at det *samlet sett* er leid inn for mange arbeidstakere, mens selve innleieforholdene – hver for seg – i utgangspunktet kan være lovlige. En kvoteregulering vil med andre ord komme som en tilleggsbegrensning, og vil adskille seg noe fra bestemmelsen som § 14-14 gir rettsvirkninger for. Dette reiser spørsmål om hva som bør være rettsvirkningen av brudd på kvoteregelen, og hvem rettsvirkningene bør gjelde for.

Etter departementets syn kan det også her være naturlig å se hen til den løsningen man har valgt for kvoteregelen for midlertidige ansettelser etter § 14-9 første ledd bokstav f. Rettsbruddet knyttes der til den ansettelsen hvor bruddet på kvoten skjer. I tillegg er hovedregelen om rettsvirkning "snudd". I utgangspunktet gir brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse krav på fast ansettelse, jf. § 14-11 første ledd første punktum. Ved brudd på kvotebestemmelsen "snus" hovedregelen. Arbeidstaker vil i utgangspunktet ikke ha krav på fast ansettelse, men retten vil likevel kunne avsi dom for fast ansettelse dersom det er "særlige grunner" som tilsier det, se § 14-11 første ledd tredje punktum. Departementet viser til den nærmere begrunnelsen for disse reglene omtalt i Prop. 39 L (2014-2015):

Hensynet til en praktikabel regel taler for at rettsvirkningen av brudd på kvoten bør knyttes til den ansettelsen hvor bruddet på kvoten skjer. Det kan her tenkes at det ikke kun vil være tale om én arbeidstaker, men flere hvis det f.eks. ansettes to samtidig eller hvis virksomheten fortsetter å ansette på generelt grunnlag i strid med kvoten.

Det kan fremstå som noe tilfeldig at det er den arbeidstakeren som ble ansatt på det tidspunktet kvoten brytes, som skal ha krav på fast ansettelse etter § 14-11 første ledd. I tillegg kan det hevdes at et brudd på kvoteregelen ikke er like kritikkverdige som andre brudd på vilkårene ettersom ansettelsen i utgangspunktet er lovlig, det er det totale antallet som er for høyt. Departementet foreslår derfor å "snu" på hovedregelen i § 14-11 første ledd om krav på fast ansettelse. Utgangspunktet bør være at ved brudd på kvoteregelen har arbeidstaker ikke krav på fast ansettelse, men foreligger det "særlige grunner" vil retten likevel kunne avsi dom for fast ansettelse. Slike "særlige grunner" er ment å omfatte klare misbrukstilfeller og vil bero på en konkret vurdering. Eksempler på når "særlige grunner" foreligger, er tilfeller hvor en virksomhet har ansatt arbeidstakere på generelt grunnlag i stort omfang og utover kvoten, eller systematisk eller i lengre tid har overtrådt kvoteregelen mv.

Erstatningsregelen i § 14-11 andre ledd vil gjelde som i dag, hvor erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk tap etter omstendighetene kan være aktuelt.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på å ha tilsvarende regler ved en kvotebestemmelse om innleie.

5.2.1.7 Tilsyn og håndheving

Ved brudd på kvoteregelen knyttet til midlertidige ansettelser kan Arbeidstilsynet gi pålegg om at antall midlertidig ansatte på generelt grunnlag ikke overstiger kvoten fastsatt i loven, jf. § 18-6 første ledd første punktum. Departementet legger til grunn at det kan være naturlig å vurdere en tilsvarende myndighet knyttet til en kvoteregulering for innleie. Etter den nevnte bestemmelsen vil arbeidsgiver ved et eventuelt pålegg kunne velge å ansette flere fast eller eventuelt avslutte enkelte innleieforhold. Arbeidstilsynets myndighet etter dagens bestemmelse gir ikke grunnlag for lovlighetskontroll av midlertidige ansettelser generelt. Det bes om høringsinstansenes syn på å gi Arbeidstilsynet påleggskompetanse knyttet til en kvoteregulering for innleie.

5.2.2 Forholdet til vikarbyrådirektivet - restriksjonsvurderingen

5.2.2.1 Direktivets artikkel 4 nr. 1 – generelle vurderinger

Artikkel 4 nr. 1 i vikarbyrådirektivet tillater forbud mot og restriksjoner på bruk av innleie av arbeidskraft dersom disse kan begrunnes i allmenne hensyn, jf. omtale i punkt 5.1.5. Et spørsmål som må vurderes, er om en kvotebegrensning på innleie vil være i overensstemmelse med kravene i vikarbyrådirektivet.

Direktivets artikkel 4 nr. 1 lyder slik (uoffisiell norsk oversettelse):

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.

Begrensninger i adgangen til bruk av vikarer fra vikarbyrå er altså uttrykkelig tillatt dersom de kan begrunnes i allmenne hensyn. Direktivet gir visse eksempler på relevante hensyn, som vern av vikarer, men ordlyden tilsier at listen ikke er uttømmende. Det innebærer at flere ulike interesser kan være beskyttelsesverdige. Departementet har lagt til grunn at vilkåret "allmenne hensyn" må forstås som henvisning til den alminnelige lære om allmenne hensyn som er utviklet av EU-domstolen, blant annet i forhold til reglene om fri bevegelse av tjenester. I EU-domstolens rettspraksis er det for eksempel lagt til grunn at beskyttelse av arbeidstakere er et legitimt allment hensyn, se for eksempel sak C-60/03 og C-164/99.

Departementet foretok en vurdering av norsk rett i forhold til vikarbyrådirektivets artikkel 4 nr. 1 da direktivet ble gjennomført i Norge, se Prop. 74 L (2011-2012). Som det fremgår der, gir direktivets fortale og øvrige bestemmelser en viss veiledning med hensyn til hvordan bestemmelsen kan forstås. Når det gjelder *beskyttelse av arbeidstaker*, vises det til at artikkel 2 angir at ett av direktivets formål er å ivareta likebehandlingsprinsippet som skal sørge for utvidede rettigheter for arbeidstakere innleid fra vikarbyrå.

Når det gjelder *krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen* angir fortalens punkt 13 at de nærmere regler på dette felt angis av Rådsdirektiv 91/383/EØF om sikkerheten og helsen på arbeidsplassen for arbeidstakere som har et tidsbegrenset eller midlertidig arbeidsforhold. Departementet har lagt til grunn at også tiltak som støtter opp om dette omfattes, for eksempel kompetanseheving og arbeidstakermedvirkning for å sikre helse og arbeidsmiljø.

Som departementet viste til i Prop. 74 L (2011-2012), kan en rekke hensyn anses å ivareta et *velfungerende arbeidsmarked*. Da organiseringen av arbeidsmarkedene kan være noe forskjellig, kan landene ønske å ivareta noe ulike hensyn her. Et hensyn i tråd med direktivets artikkel 2, er at det finnes eller etableres passende rammer for at vikarbyråene kan spille en positiv rolle. Et annet hensyn kan knyttes til fortalens punkt 15 om at arbeidsavtaler uten tidsbegrensning er den alminnelige form for ansettelsesforhold. At faste ansettelser ivaretar et

"velfungerende arbeidsmarked", følger av at dette dreier seg om den grunnleggende organiseringen av arbeidsmarkedet.

Hensynet til å "forebygge misbruk" er ikke nærmere omtalt i direktivet. Hensyn som tar sikte på å hindre undergraving eller omgåelse av regelverk om arbeidstakeres rettigheter eller organiseringen av arbeidsmarkedet, må etter departementets vurdering kunne være relevante og tillatte allmenne hensyn.

5.2.2.2 Forholdet mellom en kvoteregel og direktivet

Departementet legger til grunn at en kvotebegrensning for innleide fra bemanningsforetak i en virksomhet vil være en restriksjon i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1. Dette gjelder uansett om en slik regel gjøres generell eller rettes inn mot bestemte bransjer, og uansett hvilke grunnlag for innleie den vil gjelde. Spørsmålet er om en slik restriksjon kan begrunnes i "allmenne hensyn" i tråd med direktivet. Hva som kan sies å være begrunnet i allmenne hensyn, må vurderes konkret.

Departementet viser i denne sammenheng til den restriksjonsvurderingen som ble foretatt av de norske innleiereglene i § 14-12 da vikarbyrådirektivet ble innført, jf. Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1. Departementet pekte da blant annet på at innleiereglene må sies å sikre et velfungerende arbeidsmarked og trygghet for arbeidstakeren knyttet til faste ansettelser:

I forarbeidene begrunnes hovedregelen om faste ansettelser blant annet med at det fører til trygghet for arbeidstakeren når det gjelder inntekt og stillingsvern. Det vises i tillegg til at faste ansettelser også for en arbeidsgiver gir større stabilitet og gjør det mer lønnsomt å investere i opplæringstiltak og kompetanseheving.

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 arbeidslivslovgivning, samt for tariff- og forhandlingssystemer, 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".

Det er på det rene at beskyttelse av arbeidstakerne er et legitimt allment hensyn. Også de øvrige hensyn kan henføres under de nevnte hensyn i artikkel 4 nr. 1.

Etter departementets vurdering vil hensynene bak en kvotebegrensning på innleie i hovedsak være de samme som for de generelle innleiereglene i § 14-12. En slik regel skal bidra til å sikre at faste og direkte ansettelser er den sentrale ansettelsesformen i det norske arbeidslivet, jf. omtale i punkt 5.2.1, og må derfor sies både å skulle sikre et velfungerende arbeidsmarked og beskyttelse av arbeidstakere. Dette er relevante hensyn etter direktivet.

Et formål med en kvoteregel er også å motvirke en for høy innleieandel på områder hvor innleiebruken har økt i særlig grad på bekostning av faste og direkte ansettelser. En kvoteregel setter ikke begrensninger på adgangen til innleie generelt; den er ment å skulle motvirke en utvikling hvor omfanget blir særlig høyt, og hvor dette undergraver hovedregelen om fast ansettelse og *begrenset* adgang til innleie/midlertidig ansettelse. Etter departementets syn kan en kvoteregel slik sett også begrunnes i hensynet til å "forebygge misbruk", som er et legitimt hensyn etter artikkel 4.

Det neste spørsmålet er om et tiltak med en kvotebegrensning oppfyller kravene til proporsjonalitet. Den alminnelige EØS-rettslige læren om fri bevegelighet tilsier at enhver restriksjon må være proporsjonal for å kunne aksepteres. Proporsjonalitetsvurderingen innebærer at man må vurdere hvorvidt et tiltak er nødvendig for å ivareta det legitime hensyn som påberopes.

En kvotebegrensning vil etter departementets syn støtte opp blant annet under ønsket om å sikre et arbeidsmarked der de fleste ansettelsesforhold inngås direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på ubestemt tid, og ønsket om å gi trygge ansettelsesforhold. En slik regel vil derfor være *egnet* til å oppnå det som er begrunnelsen bak.

Det må videre være *forholdsmessighet* mellom tiltaket og formålet som søkes oppnådd. Her må selve beskyttelsesnivået vurderes og hvorvidt det er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse ved hjelp av mindre inngripende tiltak.

EØS-/EU-medlemsstatene har betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse av beskyttelsesnivå, blant annet når det gjelder lovgivning med formål å verne arbeidstakerne. Norske myndigheter ønsker et relativt høyt beskyttelsesnivå, for å bidra til å bygge opp under en hovedregel om faste ansettelser.

Etter departementets foreløpige vurdering vil det være forholdsmessighet mellom en kvotebegrensning på innleie og det formål som søkes oppnådd, slik bestemmelsen foreløpig er skissert. Departementet viser til at en kvoteregel ikke griper inn i selve adgangen til å leie inn arbeidskraft, men bare vil sette en begrensning på antallet innleide fra bemanningsforetak man kan ha i virksomheten. Kvoten er også tenkt satt på et slikt nivå at regelen først og fremst treffer virksomheter med særlig høy grad av innleie, mens et stort antall virksomheter ikke vil bli berørt av regelen. Dersom regelen avgrenses til kun å gjelde i bestemte bransjer, vil tiltaket kunne hevdes å være enda mindre inngripende for øvrige virksomheter.

Departementet mener på denne bakgrunn at en kvoteregel som skissert vil kunne begrunnes i allmenne hensyn, og være proporsjonal i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1.

En rapport fra 2014 om implementeringen av vikarbyrådirektivet i EU-landene¹² tyder for øvrig på at kvotebegrensninger på innleie også finnes i andre land som er forpliktet etter direktivet. I tråd med artikkel 4 har medlemslandene gjennomgått egne restriksjoner for å avgjøre om de er begrunnet ut fra hensynene i artikkel 4 nr. 1, og har underrettet EU-kommisjonen om dette. I rapporten nevnes blant annet ulike restriksjoner og hvilke hensyn de har vært begrunnet med (vår understrekning):

Various Member States (...) referred to 'the need to ensure that the labour market functions properly' to justify restrictive measures, such as a limitative list of reasons for using agency workers (...), limitations on the number or proportion of agency workers who may be used in a user undertaking (Belgium, Italy), or the obligation for the employer to negotiate with a workers' organisation before using agency workers (Sweden). Several Member States (...)

¹² Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of the Regions on the application of Directive 2008/104/EC on temporary agency work (2014).

justified certain prohibitions or restrictions on the use of agency work by ‘the need to ensure that abuses are prevented’. This justification has been resorted to with respect to measures as diverse as restrictions on the nature of the tasks that may be assigned to agency workers (*Italy, Poland*), the possibility for national collective agreements to set quantitative limits on the use of fixed-term contracts for agency work (*Italy*), or the need, in certain cases for the user undertaking obtain the consent of its union delegation before using agency workers (*Belgium*).

Vurderingen av en norsk kvoteregel opp mot artikkel 4 i direktivet må imidlertid naturlig nok skje konkret ut fra de relevante omstendighetene her.

Rapporten gir for øvrig etter departementets syn også støtte til skjønnsfriheten for statene på dette området. EU-kommisjonen skriver blant annet at:

(...) by stating that prohibitions or restrictions are justified only on grounds of general interest, Article 4(1) authorises Member States to continue to apply a number of prohibitions or restrictions that are based on such grounds. In the Commission’s view, to the extent that these restrictive measures are the result of policy options based on legitimate grounds and are proportionate to their aim, they would appear to be justified on grounds of general interest, without prejudice to a more in-depth examination of those prohibitions and restrictions on a case-by-case basis.

The protection of temporary agency workers, the requirements of health and safety at work, the need to ensure that the labour market functions properly and that abuses are prevented may justify certain prohibitions or restrictions on the use of temporary agency work. Other grounds of general interest may also justify restrictive measures insofar as they are legitimate and proportionate to their objective. Provided that they comply with the Directive on temporary agency work and other applicable EU legislation and principles, such as the freedom to provide services, the freedom of establishment and the legislation on nondiscrimination, Member States can regulate different types of employment, including temporary agency work, and ensure the smooth functioning of the labour market according to their own policy choices.

Prohibitions or restrictions amounting to discrimination against temporary agency workers cannot be considered as justified on grounds of general interest. For example, a prohibition on employing disabled persons as agency workers could not be justified, neither by the need to ensure that the labour market functions properly, nor by the protection of those persons or the requirements of health and safety at work.

6 Forslag til lovendringer

§ 14-9 Ny overskrift: *Fast og midlertidig ansettelse*

Første ledd og nytt andre punktum skal lyde:

- (1) Arbeidstaker skal ansettes fast. *Med fast ansettelse menes i denne lov at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder og at arbeidstakeren sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.*

Gjeldende første ledd andre punktum blir nytt andre ledd og skal lyde:

- (2) Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås:
 - a) når arbeidet er av midlertidig karakter,

- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c) for praksisarbeid
- d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten,
- e) med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten,
- f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker, eller
- g) *med arbeidstaker i bemanningsforetak som skal leies ut for å utføre arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat).*

Gjeldende sjette ledd første punktum blir nytt sjuende ledd og skal lyde:

(6) Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter første ledd bokstav a (*og ev. g*) eller i mer enn tre år etter første ledd bokstav b, f (*og ev. g*), skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregning av *ansettelsestid* skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

Gjeldene andre, tredje, fjerde, femte og sjuende ledd blir nye tredje, fjerde, femte, sjette og åttende ledd.

§ 14-11 Ny overskrift: Virkninger av brudd på §§ 14-9 eller 14-10

Nytt første ledd første punktum skal lyde:

- (1) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsene i §§ 14-9 eller 14-10, skal retten etter påstand fra arbeidstaker avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold *i samsvar med § 14-9 første ledd*, eller at arbeidsforholdet fortsetter.

§ 14-14 Virkninger av ulovlig innleie av arbeidstaker

Nytt første ledd første punktum skal lyde:

- (1) Dersom det foreligger brudd på bestemmelsene i § 14-12 skal retten etter påstand fra den innleide arbeidstakeren avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier *i samsvar med § 14-9 første ledd*.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

Formålet med forslagene er å sikre klarere rammer og større forutsigbarhet for både arbeidstakere og virksomheter i bemanningsbransjen, å begrense innleieandelen i visse bransjer, samt å rydde opp i en situasjon som mange aktører har betegnet som bekymringsfull. Generelt vil de økonomiske konsekvensene avhenge av hvor mye lovendringene vil påvirke tilpasningene i arbeidsmarkedet, i tillegg kommer utgifter til kontroll av lovendringene. Virkninger på tilpasninger i arbeidsmarkedet vil kunne ha virkninger for aktuelle/potensielle arbeidstakere, arbeidsgivere og samfunnet.

7.2 Konsekvenser for arbeidslivet generelt - presisering av "fast ansettelse"

Forslaget om å definere fast ansettelse i arbeidsmiljøloven er i utgangspunktet en presisering av gjeldende rett, og vil for de fleste arbeidsforhold med tradisjonelle ansettelsesavtaler ikke få konsekvenser. Forslaget vil kunne oppfattes som en innstramming blant de virksomheter som i dag (ev. ulovlig) benytter faste kontrakter uten forutsigbarhet for arbeid og avtaler om "fast ansettelse uten garantilønn". Etter departementets syn vil slike kontrakter imidlertid også etter gjeldende rett kunne være i strid med lovens krav til fast ansettelse. En tydeligere lovpresisering vil etter departementets vurdering i større grad sikre at arbeidstakere kan vurdere/avklare om ansettelsen ligger innenfor lovens grenser og om det er grunn til å ta opp sin sak. Det vil også bli enklere for arbeidsgiver å avklare hvilke rammer virksomheten må operere innenfor.

Dersom forslaget likevel skulle bli oppfattet av arbeidsgiverne som en innstramming i forhold til dagens situasjon kan det føre til at de blir noe mer tilbakeholdne med å tilby ansettelser. Det kan antas at dette først og fremst vil gjelde i forhold til personer som tilhører grupper hvor arbeidsgiver kan oppleve at det er risiko knyttet til ansettelsen. En virkning kan dermed være at enkelte arbeidstakere vil kunne oppleve at terskelen inn i arbeidslivet blir noe høyere.

På den andre siden vil forslaget kunne gi en positiv effekt for de arbeidstakerne som får en direkte ansettelse. En reduksjon i omfanget av faste kontrakter uten forutsigbarhet for arbeid er ment å gi arbeidstakere større forutsigbarhet for arbeid og inntekt. Arbeidstakere som er på slike kontrakter i dag og som arbeider relativt få timer, må forventes å bli påvirket til aktivt å søke etter arbeid og på den måten oppnå en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan øke det effektive arbeidstilbudet, noe som vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Forslaget vil også bidra til å redusere de konkurransemessige ulempene som virksomheter som satser på egenbemanning i dag opplever. Dersom det blir flere direkte ansettelser i virksomhetene vil det ha den samfunnsmessige gevinsten at flere vil få opplæring da arbeidsgiverne vil ha et mer langsiktig siktemål når personen først er ansatt. Undersøkelser viser at fast ansatte i større grad enn midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere får ta del i kompetanseutviklingstiltak som finansieres av arbeidsgiver.

I et dynamisk arbeidsmarked vil arbeidsgivere ha behov for fleksibilitet også når det gjelder arbeidskraft. Konkurranse setter krav om effektiv bruk av arbeidskraften. Forslaget om å presisere hva fast ansettelse innebærer, vil ikke hindre bruken av tilkallingsavtaler for eksempel for å dekke opp behovet for midlertidig arbeidskraft slik dette er definert i arbeidsmiljøloven så lenge hvert enkelt oppdrag gir grunnlag for midlertidig ansettelse. Dette kan for eksempel være ved sykefravær, som blant annet benyttes i helsesektoren og

utelivsbransjen. De som ønsker slikt arbeid kan registrere seg som interessert hos virksomheter eller på forhånd inngå avtaler om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde når personen ev. får arbeid. En slik avtale om hvilke vilkår som skal komme til anvendelse er ikke en selvstendig arbeidsavtale, men forutsetter en endelig avtale om arbeid.

7.3 Konsekvenser knyttet til bemanningsforetakene

7.3.1 Presisering av "fast ansettelse"

Forslaget om presisering av fast ansettelse vil kunne bidra til at bemanningsforetakene må tilby sine fast ansatte en sterkere forutsigbarhet blant annet når det gjelder arbeidsomfang. Det kan være at bemanningsforetakene vil være selektive når det gjelder hvilke arbeidstakere som tilbys fast ansettelse og at de vil prioritere personer som det jevnt over er god etterspørsel etter og som følgelig er lette å leie ut. Det at bemanningsforetakene får en sterkere løpende forpliktelse overfor sine ansatte uavhengig av om de er utleid eller ikke, må forventes å føre til noe høyere kostnader. Det kan derfor være grunn til å anta at færre totalt sett (midlertidig og fast) vil ansettes i et bemanningsforetak. Samtidig vil kostnadene for bemanningsforetakene kunne øke, og indirekte føre til at virksomhetene som leier inn arbeidskraft må betale mer for tjenestene. Økte kostnader ved innleie vil kunne påvirke virksomhetenes valg av tilknytningsformer, for eksempel ved at det kan framstå som mer attraktivt å ansette direkte i egen virksomhet eller å benytte underleverandører og oppdragstakere i sterkere grad. Dersom konsekvensen blir at det blir færre ansatte i det enkelte bemanningsforetak og ev. også i bransjen som helhet kan det føre til at de i noe mindre grad blir i stand til å dekke etterspørselen etter ulike typer kompetanse. På den andre siden kan det tenkes at utviklingen innen bransjen går i retning av sterkere spesialisering rettet mot særskilte sektorer i arbeidslivet, slik en også kan se i dag ved at det er bemanningsforetak som er særskilt innrettet mot utleie til for eksempel helse- og omsorgssektoren. Dersom det blir færre ansatte i bemanningsforetakene kan det også tenkes at det reduseres deres muligheter til å møte behov som oppstår i markedet. Det kan igjen innebære at det blir noe vanskeligere for enkelte virksomheter å få dekket sine behov gjennom innleie. Forslaget om økt adgang til midlertidige ansettelser i vikarbyrå ved vikararbeid er ment til å dempe de negative effektene for bemanningsbransjen.

7.3.2 Ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak

Det presiseres at forslaget om ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak kun gjelder for utleie til reelle vikariater i innleiebedriften på grunnlag av arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav b, og at det ikke gjelder for arbeidstaker som leies ut til arbeid i innleievirksomheten av midlertidig karakter etter § 14-9 første ledd bokstav a eller på grunnlag av avtale med tillitsvalgte etter § 14-12 andre ledd. Forslaget får den konsekvens at det kan inngås separate, enkeltstående avtaler om midlertidig ansettelse i stedet for avtaler om "fast ansettelse uten garantilønn" uten forutsigbarhet for arbeid. Her er siktemålet at presiseringen av fast ansettelse, jf. ovenfor, sett i sammenheng med ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak, vil bidra til en innstramming i praksis og større klarhet om ansettelsesvilkår. Det forutsettes at det konkrete omfanget av behovet for arbeid er avklart når midlertidige ansettelsesavtaler inngås. Dette vil gi bemanningsforetakene noe større fleksibilitet og gi en enklere ansettelsesform for å fylle vikariater. Der bemanningsforetakene fram til nå har løst sitt permanente behov for arbeidskraft til å fylle mange etterfølgende vikariater gjennom kontraktsformen "fast ansettelse uten garantilønn", vil de etter dette forslaget i en viss utstrekning i stedet kunne ha mulighet til å ansette

midlertidig for hvert enkelt oppdrag. Forslaget antas å virke positivt for bemanningsforetakenes muligheter til å møte etterspørselen etter arbeidskraft.

7.3.3 Begrensninger i adgangen til innleie - kvote

Når det gjelder kvote for antall innleide, vil konsekvensene avhenge av den nærmere utformingen, herunder hvem kvoten skal gjelde for og hvor høyt kvoten blir satt. Som omtalt i punkt 2.2.1, har Fafo estimert at innleide fra bemanningsforetak kan utgjøre 14-18 prosent av alle årsverk som utføres av håndverkere innen bygg og anlegg i Oslo og Akershus. For flertallet av virksomheter i Norge utgjør bruken av innleide arbeidstakere, sesongarbeidere eller andre midlertidige under ti prosent av den totale bemanningen, jf. punkt 2.4. En ev. kvote tar ikke sikte på å begrense "vanlig" bruk av innleide fra bemanningsforetak, som tar sikte på å supplere egenansatte ved midlertidige eller tidsavgrensede behov i begrenset omfang.

Hensikten med forslaget er å få ned en høy andel innleide i visse bransjer, særlig bygge- og anleggsnæringen. Hvordan forslaget vil slå ut vil være avhengig av hvordan bestemmelsen konkret utformes. Omfanget av innleie varierer mye også innenfor bygge- og anleggsnæringen. Det er derfor grunn til å anta at det langt fra er alle virksomheter som vil bli berørt av en slik kvote.

I den grad innføring av en kvote gjør at arbeidskraften blir noe dyrere, vil det kunne gi samfunnsøkonomiske kostnader gjennom noe færre utførte arbeidstimer, og at prisene som forbrukere/kjøpere står overfor vil kunne bli noe høyere.

En kvote ved innleie kan føre til at virksomhetene endrer sin tilpasning. Enkelte virksomheter vil måtte redusere sin andel innleide. Virksomhetene vil kunne søke andre former for fleksible løsninger, som kjøp av tjenester, midlertidige ansettelser mv. De samfunnsøkonomiske kostnadene vil avhenge av hvilke andre løsninger som velges og omfang av disse.

Innføring av en kvote eller øvre grense for innleie vil innebære behov for kontroll og sanksjonering. Det kan ha budsjettmessige konsekvenser for tilsynsmyndigheten, men forutsettes løst innenfor de ordinære årlige budsjettene. For å redusere de administrative kostnadene bør regelverket ha enkle regler som er lette å kontrollere. Hvor omfattende kontrollen og tilsynsbehovet vil være, bør være en vurdering som løpende gjennomføres av tilsynsmyndigheten.

De samfunnsøkonomiske gevinstene av forslaget er knyttet til at faste ansatte gis mer opplæring enn innleide. Særlig er muligheten til opplæring viktig for grupper som er nye på arbeidsmarkedet som innvandrere og unge. Bedriftenes villighet til å ansette og lære opp unge både ved lærlingekontrakter eller på ordinære vilkår, har positive samfunnsøkonomiske effekter ut over nytten for den enkelte bedrift.

7.4 Samlet vurdering

De samfunnsøkonomiske kostnadene av forslagene vil avhenge av virksomhetenes vurdering av fordeler, risiko og kostnader. Det er mange forhold som spiller inn når det gjelder virksomhetenes valg mellom ulike tilknytningsformer. I arbeidslivet totalt sett er faste ansettelser direkte i virksomheten foretrukket og mest brukt. Men for enkelte arbeidsgivere kan direkte ansettelse vurderes som mer byrde- og risikofyllt enn innleie fra et bemanningsforetak. Dersom endringene fører til at innleie oppfattes som mer kostnadskrevenne enn før, kan det føre til at noen virksomheter vil kunne la være å hente inn

arbeidskraft slik at sysselsettingen og produksjonen blir noe mindre enn den kunne ha vært. Hvor stor denne effekten ev. kan bli, er vanskelig å si. Omfanget av innleie er i utgangspunktet relativt lavt i Norge. For de fleste virksomhetene er direkte ansettelser det normale. Videre er kostnadene ved oppsigelse om den økonomiske situasjonen for bedriftene krever det, relativt lave. Det forventes derfor ikke store effekter på sysselsettingen. I den grad det i dag er mange med lite arbeidserfaring som unge, innvandrere og andre utsatte grupper som er tilknyttet bemanningsforetak på kontrakter uten forutsigbarhet for arbeid, kan forslaget føre til at noen får noe lengre tid som arbeidssøker dersom forslaget skulle føre til at bemanningsforetakene velger å ansette færre arbeidstakere.

Formålet med forslagene er å fremme ordnede og trygge arbeidsforhold for arbeidstakere, samtidig som virksomhetenes behov for fleksibilitet og tilgang på arbeidskraft ivaretas. Det er vanskelig å beregne de gevinstene samfunnet får av dette, men det er åpenbart at forutsigbare og ordnede forhold i arbeidslivet er et gode for samfunnet som helhet.

Vedlegg: Referanseliste

Alsos, K., M. Bråten & S.C. Trygstad (2016). *Sjatteringer av likhet. Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft*. Fafo-rapport 2016:15.

Andersen, R. K. & Ødegård, A.M. (2017) *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-notat 2017:10.

Andersen, R. K. & Jordfald, B (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014*. Fafo-rapport 2016:39.

Arbeidstilsynet (2016). *Ulykker i bygg og anlegg 2015*. Kompass Tema nr. 8-2016.

Arbeidstilsynet (2015). *Skader i bygg og anlegg: Utvikling og problemområder*. Kompass Tema nr. 4-2015.

Arbeidstilsynet (2015). *Arbeidsskadedødsfall i Norge. Utviklingstrekk 2009-2014 og analyse av årsakssammenhenger i fire næringer*. Kompass Tema nr. 3- 2015.

Arbeidstilsynet (2013). *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg*. Kompass Tema nr. 4-2013.

Bemanningsbransjen i NHO Service (2017). *Bemanningsbarometeret 1. kvartal 2017. Bemanningsbransjens utvikling*. Utarbeidet i samarbeid med Prognosesenteret.

Bemanningsbransjen i NHO Service (2017). *Bemanningsbarometeret 2016. Bemanningsbransjens årsstatistikk*. Utarbeidet i samarbeid med Prognosesenteret.

Bemanningsbransjen i NHO Service (2016). *Ansatt i bemanningsbransjen. Medarbeiderundersøkelsen 2015/16*. Gjennomført av Ipsos på oppdrag fra Bemanningsbransjen i NHO Service.

ECON Pöyry (2009). *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Rapport 2009-083.

Ellingsen, D, A. Grimsmo, M. H. Ingelsrud, A. Underthun & C. T. Wathne (2016). *Jakten på den bærekraftige fleksibiliteten. Typologier av ansatte i bemanningsbransjen*. Arbeidsforskningsinstituttet FoU-resultat 08:2016.

Elstad, L (2017). *Ulovlig innleie i byggebransjen i hovedstadsområdet våren 2017*. Rapport utgitt av Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus (El og IT Forbundet), Oslo Bygningsarbeiderforening avdeling 603, Fellesforbundet Rørleggernes Fagforening avdeling 605 og Fellesforbundet Tømrer og Byggfagforeningen avdeling 601.

Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.

Nergaard, K. (2017). *Arbeidsutleie og selvstendig næringsdrivende. Oppdaterte tall 2016*. Fafo-notat 2017:12.

Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Nullpunktsanalyse*. Fafo-rapport 2016:07.

Nergaard, K, K. Alsos, M. Bråten & R. Steen-Jensen (2015). *Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2015:10.

Nergaard, K. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33.

Nesheim, T. (2017). *Tilknytningsformer for arbeid. Virksomhetsstudien*. SNF – Samfunns- og næringslivsforskning. Arbeidsnotat 07-2017.

NHO (2015). *Utvikling av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet – spørsmål til partene*. Brev til Arbeids- og sosialdepartementet av 3. november 2015.

NHO (2017). *Omfanget av innleie innen bygg og anlegg*. Notat til Arbeids- og sosialdepartementet av 16. juni 2017.

Ot.prp. Nr. 50 (1993-1994) *Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.*

Ot.prp. Nr 49 (2004-2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*

Ot.prp. Nr. 24 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).*

Proba Samfunnsanalyse (2010). *Bemanningsbransjen og sysselsetting. Bidrar arbeid i bemanningsbransjen til utsatt eller raskere overgang til jobb utenfor bransjen?* Proba-rapport 2010-06.

Prop. 39 L (2014-2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).*

Prop. 74 L (2011-2012). *Endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven mv. (likebehandling ved utleie av arbeidstakere og tiltak i den forbindelse mv.)*

Søreide, C (2017) *Grensen mellom fast og midlertidig ansettelse.* Arbeidsrett Vol. 14 nr. 1 2017.

von Simson, K. (2016). *Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole.* Institutt for samfunnsforskning. Søkelys på arbeidslivet 2016-3.

von Simson, K. (2012). *Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring.* Institutt for samfunnsforskning. Søkelys på arbeidslivet 2012-1-2.