NOU Norges offentlige utredninger 2021:9

Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering

Norges offentlige utredninger
2021

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Endringer i verdipapirhandelloven
   Finansdepartementet
2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
   Arbeids- og sosialdepartementet
3. Barneliv foran, bak og i skjermen
   Kulturdepartementet
4. Norge mot 2025
   Finansdepartementet
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
   Arbeids- og sosialdepartementet
6. Myndighetenes håndtering av koronapandemien
   Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Trygg og enkel eiendomsmegling
   Finansdepartementet
8. Trygd over landegrensene
   Arbeids- og sosialdepartementet
9. Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv
   Arbeids- og sosialdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2021: 9

Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. august 2019.
Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 23. juni 2021.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2021

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1485-8

07 Media AS

Til Arbeids- og sosialdepartementet

Ved kongelig resolusjon 23. august 2019 ble et utvalg oppnevnt for å vurdere ulike tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i arbeidslivet. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 23. juni 2021

Jan Fougner
Leder

Silje Stadheim Almestrand

Trude Tinnlund

Henrik Dahle

Gry Brandshaug Dale

Nina Sverdrup Svendsen

Elin Spjelkavik

Ørnulf Kastet

Kristin Juliussen

Karen Modesta Olsen

Kjell Gunnar Salvanes

Dag Stokland

Tonje Forså Aas
Sekretariatsleder

Reinert Andreas Leirvik

Synnøve Nymo

Maria Nascimento Kase

Kajsa Louise Tafjord Normannseth

Line Granholt

Mona Sandersen

Innhold

Del I **Innledning, sammendrag og utvalgets arbeid** 11

1 **Innledning, sammendrag og hovedkonklusjoner** 13
1.1 Innledning 13
1.2 Sammendrag og hovedkonklusjoner 13
1.2.1 Videreutvikle den norske modellen 13
1.2.2 Et bredt kunnskapsgrunnlag 14
1.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag .. 16

2 **Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid mv.** 23
2.1 Oppnevning og sammensetning ... 23
2.2 Mandatet 23
2.3 Utvalgets tolkning av mandatet 25
2.4 Utvalgets arbeid 26
2.4.1 Utvalgets møter 26
2.4.2 Arbeidet under koronapandemien 26
2.5 Relevante utredninger og prosesser 27
2.6 Oversikt over utredningen 28

3 **Den norske modellen og det organiserte arbeidslivet – grunnleggende hensyn for fremtidens arbeidsliv** 30
3.1 Innledning 30
3.2 Den norske og nordiske modellen 31
3.3 Lønnsdannelsens rolle 33
3.4 Nærmere om den norske modellen i arbeidslivet 34
3.4.1 Innledning 34
3.4.2 Tariffavtalen og de kollektive institusjonene 36
3.4.3 Samspill mellom lov og tariffavtale 36
3.4.4 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning 37
3.4.5 Samarbeidsmodellen – partssamarbeid på virksomhetsnivå 42
3.4.6 Trepartssamarbeidet 43
3.5 Utfordringer og muligheter for den norske modellen 44
3.6 Grunnleggende hensyn for arbeidslivspolitikken 47
3.6.1 Viktige hensyn 47
3.6.2 Utvalgets vurderinger 48

Del II **Kunnskapsgrunnlag – drivkrefter, tilstandsbeskrivelse og gjeldende reguleringer** 51

4 **Drivkrefter og utviklingstrekk** 53
4.1 Drivkrefter 53
4.1.1 Analyser og vurderinger av fremtidens arbeidsliv 53
4.1.2 Teknologiendringer, digitalisering og automatisering 54
4.1.3 Globalisering 57
4.1.4 Klima 58
4.1.5 Demografi – aldring og migrasjon 59
4.1.6 Endring i arbeidsformer – fjernarbeid og bruk av hjemmekontor 60
4.1.7 Drivkreftenes påvirkning på virksomhetsorganisering og tilknytningsformer 64
4.2 Utviklingstrekk for virksomhetsorganisering 65
4.2.1 Statistikk om virksomheter og foretak 65
4.2.2 Nyetableringer 69
4.2.3 Eierskap i norsk næringsliv 69
4.2.4 Globalisering og internasjonalisering av næringslivet 70
4.3 Nærmere om enkelte former for virksomhetsorganisering og kontraktsformer mellom virksomheter 72
4.3.1 Innledning 72
4.3.2 Konsern 72
4.3.3 Franchiseorganisering 74
4.3.4 Ulike former for utsetting av tjenester 76
4.3.5 Entreprise 76
4.4 Særlig om offentlig sektor 80
4.4.1 Sysselsetting 80
4.4.2 Omstilling og styringsutfordringer 80
4.4.3 Bruk av konkurranse og private aktører i forbindelse med offentlige tjenester 81
4.4.4 Bruken av alternative tilknytningsformer i offentlig sektor 83
4.5 Utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet 83
4.5.1 Kort om utviklingen i arbeidsmarkedet de siste årene 83

4.5.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet i 2020 og 2021 ... 84
4.5.3 Utviklingen i sysselsettingsraten .. 85
4.5.4 Sysselsetting og innvandring ... 86
4.5.5 Undersysselsetting mv. ... 86
4.6 Arbeidsinnvandring og mobilitet .. 86
4.6.1 Arbeidsinnvandring fra EØS-land .. 86
4.6.2 Virkninger i arbeidsmarkedet ... 88
4.6.3 Utfordringer med regulering av grensekryssende arbeid ... 89
4.6.4 Tiltak i norsk arbeidsliv ... 90
4.7 Kompetanse i arbeidslivet ... 92
4.8 Omstillinger i virksomheter og næringer – konsekvenser i arbeidsmarkedet ... 96
4.8.1 Omstilling som del av den norske arbeidslivsmodellen ... 96
4.8.2 Skifte av jobb som uttrykk for omstillinger ... 97
4.8.3 Økende todeling eller polarisering av arbeidslivet ... 99

5 Tilknytningsformer – utvikling og tilstand ... 102
5.1 Ulike tilknytningsformer i arbeidslivet ... 102
5.2 Arbeidstakere og oppdragstakere 106
5.2.1 Innledning ... 106
5.2.2 Arbeidsstyrken samlet og antall arbeidstakere ... 106
5.2.3 Selvstendige oppdragstakere ... 106
5.2.4 Selvstendige oppdragstakere som er avhengige av en eller flere dominerende kunder ... 110
5.2.5 Frilansere og andre som mottar lønnsinntekter fra oppdrag ... 111
5.3 Særlig om arbeid gjennom digitale plattformer ... 112
5.3.1 Innledning ... 112
5.3.2 Omfang og typer plattformarbeid .. 113
5.3.3 Plattformarbeid i Europa – kartlegginger og reguleringer ... 115
5.3.4 ABC-testen i California ... 117
5.3.5 Særtrekk ved de digitale plattformselskapene ... 118
5.4 Fast og midlertidig ansettelse ... 119
5.4.1 Fast ansettelse ... 119
5.4.2 Midlertidig ansettelse ... 121
5.4.3 Særlig om deltidsarbeid ... 124
5.5 Innleie av arbeidskraft ... 126
5.6 Implikasjoner av ulike tilknytningsformer ... 127
5.6.1 Innledning ... 127
5.6.2 Arbeidsmiljø, jobbtilhørighet og helse ... 128
5.6.3 Jobbkvalitet og jobbsikkerhet ... 129
5.6.4 Arbeidstid ... 130
5.6.5 Lønns- og arbeidsvilkår ... 131
5.6.6 Organisering og tariffavtaler ... 131
5.6.7 Medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen ... 132
5.7 Etterlevelse og håndheving av tilknytningsformer ... 135
5.7.1 Kartlegginger av hvordan regelverket etterleves ... 135
5.7.2 Erfaringer fra Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet ... 136
5.7.3 Rettspraksis om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene i arbeidsmiljøloven ... 137
5.8 Omfang og bruk av ulike tilknytningsformer i andre land ... 138
5.8.1 Stillingsvern for faste og midlertidig ansatte – OECD Employment Protection Legislation Index ... 138
5.8.2 Internasjonale sammenligninger av bruken av alternative tilknytningsformer ... 139

6 Internasjonale institusjoner, initiativ og rammebetingelser .. 141
6.1 Innledning ... 141
6.2 ILO ... 142
6.2.1 Om ILO og ILOs rammeverk ... 142
6.2.2 Fokus på fremtidens arbeidsliv 143
6.2.3 ILO-sekretariatets analyser og anbefalinger når det gjelder ulike former for tilknytningsformer ... 144
6.3 OECD ... 145
6.3.1 Om OECD ... 145
6.3.2 OECDs anbefalinger om fremtidens arbeidsliv ... 145
6.4 EU ... 148
6.4.1 Om EU ... 148
6.4.2 Den europeiske pilar for sosiale rettigheter ... 152
6.4.3 Nytt direktiv om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår (arbeidsvilkårsdirektivet) ... 152
6.4.4 Rekommandasjon om sosial trygghet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende ... 154
6.4.5 EU-initiativer vedrørende plattformarbeid ... 155
6.5 Nordisk arbeidsrett – anbefalinger fra prosjektet The future of work .. 157

7 Historisk tilbakeblikk på regler om tilknytningsformer ... 158
7.1 Arbeidstakerbegrepets utvikling ... 158
7.2 Arbeidsgiverbegrepets utvikling .. 159
7.3 Utvikling av regler om fast og midlertidig ansettelse ... 160
7.4 Utviklingen av innleieregler ... 161

8 Gjeldende rett ... 163
8.1 Arbeidstakerbegrepet ... 163
8.1.1 Innledning ... 163
8.1.2 Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven ... 163
8.1.3 Arbeidstakerbegrepet i andre lover ... 166
8.1.4 Det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet ... 167
8.1.5 Arbeidstakerbegrepets betydning for rettigheter og plikter ... 169
8.1.6 Regulering av arbeidstakerbegrepet i andre land ... 170
8.2 Arbeidsgiverbegrepet og virksomhetsbegrepet ... 172
8.2.1 Innledning ... 172
8.2.2 Hvem er arbeidsgiver? ... 173
8.2.3 Delt arbeidsgiveransvar ... 173
8.2.4 Plikter og ansvar for egne arbeidstakere ... 177
8.2.5 Plikter overfor andre enn egne arbeidstakere ... 177
8.2.6 Virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljøloven ... 178
8.2.7 Arbeidsgiverbegrepet i EU/EØS-retten ... 179
8.2.8 Regulering av arbeidsgiverbegrepet i de nordiske landene ... 179
8.3 Fast ansettelse ... 180
8.3.1 Innledning ... 180
8.3.2 Definisjon av fast ansettelse ... 181
8.3.3 Stillingsvern ... 181
8.3.4 Brudd på reglene om fast ansettelse ... 182
8.3.5 Fortrinnsrett til ny ansettelse ... 182
8.3.6 Fast ansattes rettigheter sammenlignet med andre arbeidstakere ... 182
8.4 Midlertidig ansettelse ... 182
8.4.1 Innledning ... 182
8.4.2 Direktiv 99/70/EF om midlertidig ansettelse ... 182
8.4.3 Ulike grunnlag for midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd .. 183
8.4.4 Arbeidsgivers drøftingsplikt ... 185
8.4.5 Midlertidig ansettelse på grunnlag av tariffavtale for visse arbeidstakergrupper ... 185
8.4.6 Åremålsansettelse ... 185
8.4.7 Opphør av midlertidige ansettelser 185
8.4.8 Rett til fast ansettelse ... 186
8.4.9 Fortrinnsrett til ny ansettelse ... 186
8.4.10 Forbud mot diskriminering ... 186
8.4.11 Midlertidig ansettelse i staten og annen særlovgivning ... 186
8.4.12 Særlig om midlertidig ansettelse og åremålsansettelse i universitets- og høyskolesektoren ... 186
8.4.13 Regulering av fast og midlertidig ansettelse i de nordiske landene .. 187
8.5 Særlig om deltidsarbeid ... 188
8.5.1 Innledning ... 188
8.5.2 Direktiv 97/81/EF om deltidsarbeid ... 188
8.5.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte og rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid ... 189
8.6 Innleie av arbeidskraft ... 189
8.6.1 Innledning ... 189
8.6.2 Direktiv 2008/104/EF om vikararbeid ... 190
8.6.3 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) ... 190
8.6.4 Innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie ... 192
8.6.5 Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak ... 192
8.6.6 Grensen mellom innleie og entreprise ... 193
8.6.7 Regulering av innleie i de nordiske landene ... 196
8.7 Regler ved tjenestekjøp fra selvstendig oppdragstakere og andre virksomheter (entreprise) ... 197
8.7.1 Innledning og begreper ... 197
8.7.2 Selvstendig oppdragstaker i arbeidsmiljøloven ... 197
8.7.3 Kollektiv forhandlingsrett for selvstendige? ... 198
8.7.4 Stillingsvern ved utsetting av oppdrag («outsourcing») ... 203
8.7.5 Entreprise ... 203
8.7.6 Virksomhetsoverdragelse ... 204
8.8 Medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid ... 206
8.8.1 Innledning ... 206
8.8.2 Arbeidsmiljølovens ordninger ... 206
8.8.3 Selskapslovgivningens ordninger 210
8.8.4 Tariffbaserte ordninger ... 212

8.8.5 Medvirkning og med-bestemmelse i grensekryssende selskapsforhold ... 215
8.9 Trygde- og pensjonsrettigheter ... 215
8.9.1 Innledning og begreper ... 215
8.9.2 Medlemskap i folketrygden ... 217
8.9.3 Sykepenger ... 217
8.9.4 Omsorgspenger og pleiepenger ... 218
8.9.5 Arbeidsavklaringspenger ... 219
8.9.6 Uføretrygd ... 219
8.9.7 Alderspensjon fra folketrygden ... 219
8.9.8 Tjenestepensjon og privat pensjonssparing ... 220
8.9.9 Yrkesskadedekning ... 220
8.9.10 Dagpenger ... 220
8.9.11 Avgifter til trygden ... 220
8.9.12 Midlertidige ordninger i forbindelse med korona-pandemien ... 221

Del III Vurderinger og forslag ... 223

9 Utvalgets overordnede vurderinger ... 225
9.1 Innledning ... 225
9.2 Situasjonen i norsk arbeidsliv ... 225
9.2.1 Høy stabilitet og gode arbeids-forhold for de fleste ... 225
9.2.2 Endringer som påvirker arbeidsmarked, næringsstruktur og virksomhetsorganisering ... 226
9.2.3 Norge sammenlignet med andre land ... 226
9.3 Drivkrefter og utviklingstrekk ... 226
9.3.1 Betydningen av teknologi-endringer ... 226
9.3.2 Andre sentrale drivkrefter ... 227
9.3.3 Virkninger av arbeidsinnvandring 227
9.3.4 Endringer i virksomhets-organisering ... 228
9.4 Utvalgets vurderinger ... 229
9.5 Bruken av ulike tilknytnings-former ... 231
9.5.1 Innledning ... 231
9.5.2 Omfanget av alternative tilknyt-ningsformer ... 231
9.5.3 Implikasjoner av ulike tilknyt-ningsformer ... 232
9.5.4 Utvalgets vurderinger av bruken av ulike tilknytningsformer ... 233
9.6 Vurdering av endringsbehov ... 234
9.6.1 Generell vurdering ... 234
9.6.2 Fremtidig kunnskapsbehov ... 235
9.6.3 Videreutvikle den norske modellen ... 235
9.6.4 Behov for å vurdere endringer i rammeverket ... 236

10 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere ... 238
10.1 Innledning ... 238
10.2 Vurdering av utfordringsbildet ... 239
10.2.1 Utgangspunkter for vurderingen .. 239
10.2.2 Vurdering av tilstanden ... 239
10.2.3 Vurdering av utviklingstrekk ... 243
10.2.4 Vurdering av arbeidstaker-begrepets «anvendelighet» ... 243
10.2.5 Oppsummering ... 245
10.3 Arbeidstakerbegrepet i arbeids-miljøloven ... 245
10.3.1 Generelle vurderinger ... 245
10.3.2 Flertallets forslag ... 249
10.3.3 Mindretallets merknader ... 250
10.3.4 Tvistemekanisme ... 251
10.3.5 Begrepet selvstendig ... 252
10.3.6 Forholdet til EU/EØS-retten ... 252
10.4 Arbeidstakerbegrepet i ferieloven og forholdet til statsansatteloven og skipsarbeidsloven ... 253
10.5 Arbeidstakerbegrepet i arbeidstvistloven og kollektiv forhandlingsrett for selvstendige oppdragstakere ... 254
10.6 Særlig om folketrygdloven ... 255
10.7 Lovforslag ... 256
10.7.1 Utvalgets felles forslag ... 256
10.7.2 Flertallets forslag ... 256

11 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar ... 257
11.1 Innledning ... 257
11.2 Vurdering av tilstand og utviklingstrekk ... 258
11.3 Utvalgets vurderinger og forslag .. 261
11.3.1 Innledning ... 261
11.3.2 Vurdering av generell utvidelse av lovens arbeidsgiverdefinisjon .. 262
11.3.3 Utvidet arbeidsgiveransvar knyttet til stillingsvern ... 266
11.4 Lovforslag ... 276
11.4.1 Flertallets forslag ... 276

12 Midlertidig ansettelse ... 277
12.1 Innledning ... 277
12.2 Vurdering av tilstanden ... 277
12.2.1 Bruken av midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv ... 277
12.2.2 Implikasjoner av midlertidig ansettelse ... 278

12.2.3 Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse 278
12.2.4 Særlig om midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren 279
12.2.5 Særlig om begrepet praksisarbeid i § 14-9 andre ledd bokstav c 281
12.2.6 Oppsummering 282
12.3 Utvalgets vurderinger og forslag .. 282
12.3.1 Utvalgets generelle vurdering 282
12.3.2 Generell adgang til midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd bokstav f 283
12.3.3 Generell adgang til å inngå tariffavtale om midlertidig ansettelse ... 285
12.3.4 Fast ansettelse etter tre eller fire år 286
12.4 Lovforslag 288
12.4.1 Flertallets forslag 288

13 Innleie og entreprise 289
13.1 Innledning og oversikt 289
13.2 Vurdering av mulige utfordringer 290
13.2.1 Innleie 290
13.2.2 Entreprise 293
13.2.3 Vurdering av utviklingstrekk og konsekvenser for arbeidsforhold ... 295
13.2.4 Vurdering av rettsutvikling og rettstilstand 297
13.2.5 Oppsummering 299
13.3 Utvalgets vurdering og forslag – grensen mellom innleie og entreprise 300
13.3.1 Innledning og utgangspunkter for vurderingen 300
13.3.2 Kriterier for å skille mellom innleie og entreprise 301
13.3.3 Flertallets forslag 307
13.3.4 Mindretallets merknader 308
13.3.5 Forholdet til vikarbyrådirektivet .. 309
13.4 Lovforslag 309
13.4.1 Flertallets forslag 309

14 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid 310
14.1 Innledning 310
14.2 Vurdering av utfordringsbildet/ tilstanden 311
14.2.1 Arbeidsmiljø 311
14.2.2 Medvirkning, medbestemmelse og samarbeid 313
14.2.3 Oppsummering 316
14.3 Utvalgets vurderinger og forslag .. 316
14.3.1 Innledning og generell vurdering . 316
14.3.2 HMS-plikter for arbeidsgiver overfor andre enn egne arbeidstakere 319
14.3.3 Utvidelse av ordningen med verneombud 322
14.3.4 Utvidelse av verneombudets oppgaver 324
14.3.5 Utvidelse av ordningen med arbeidsmiljøutvalg (AMU) 325
14.3.6 Drøftings- og informasjonsplikter innen konsern og franchise 326
14.3.7 Plikt til drøfting med tillitsvalgte .. 329
14.4 Lovforslag 331
14.4.1 Utvalgets felles forslag 331
14.4.2 Flertallets forslag 331

15 Omgåelse og etterlevelse 333
15.1 Innledning 333
15.2 Vurdering av utfordringsbildet/ tilstanden 333
15.2.1 Omgåelser av regelverket 333
15.2.2 Gjeldende rettstilstand og eksempler fra rettspraksis 336
15.2.3 Andre eksempler på gjennomskjæring 338
15.3 Flertallets vurderinger og forslag 340
15.4 Mindretallets merknader 343
15.5 Lovforslag 344
15.5.1 Flertallets forslag 344

16 EØS-rettslig vurdering av utvalgets lovforslag 345
16.1 Innledning 345
16.2 Flertallets vurdering 346
16.2.1 Generelt om markedsfrihetene og restriksjonsforbudet 346
16.2.2 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere (kapittel 10) 346
16.2.3 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar (kapittel 11) 347
16.2.4 Midlertidig ansettelse (kapittel 12) 347
16.2.5 Innleie og entreprise (kapittel 13) 348
16.2.6 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid (kapittel 14) 348
16.2.7 Omgåelse og etterlevelse (kapittel 15) 349

17 Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) 350

18 **Merknader til lovforslagene** 353

19 **Økonomiske og administrative konsekvenser** 364
19.1 Overordnede vurderinger 365
19.2 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige 366
19.3 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiverfunksjoner 367
19.4 Midlertidige ansettelser 367
19.5 Innleie og entreprise 368
19.6 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid 369
19.7 Omgåelse og etterlevelse 370
19.8 Samlet vurdering av konsekvenser av forslagene i innstillingen 370
19.9 Mindretallets vurderinger 371

Referanser og litteratur 372

Del I
Innledning, sammendrag og utvalgets arbeid

Kapittel 1
Innledning, sammendrag og hovedkonklusjoner

1.1 Innledning

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

Utvalget legger den norske modellen til grunn for sine vurderinger og anbefalinger. Arbeidskraften er Norges viktigste ressurs, og den må forvaltes best mulig. De overordnede målsettingene for utvalget er at rammeverket for arbeidslivet må legge til rette for fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler, sammen med gode vilkår for verdiskapning i virksomhetene.

Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å samle et bredt kunnskapsgrunnlag. Ut fra dette har utvalget vurdert hvordan sentrale positive trekk ved det norske arbeidslivet kan videreføres og styrkes, samt hvor det kan være behov for endringer for å forhindre svekkelser av de verdier som ligger i den norske arbeidslivsmodellen og det eksisterende rammeverket for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Koronapandemien har vært den nærmest altoverskyggende utfordringen i arbeidslivet i storparten av den tiden utvalget har arbeidet. Pandemien har hatt ulike konsekvenser for ulike deler av arbeidslivet. For noen har jobben falt helt bort, for andre har situasjonen medført en betydelig økt arbeidsbelastning, for noen også med høy smitterisiko. Konsekvensene har vært store for arbeidstakere som har mistet jobben, blitt permittert eller på ulike måter fått endret sin arbeidssituasjon. Bruken av hjemmekontor har medført en omfattende og hurtig digitaliseringsprosess i store deler av norsk arbeidsliv. Virksomheter i mange næringer har opplevd at inntekter har falt bort og at driftsgrunnlaget helt eller delvis er forsvunnet, enten det er kortsiktig eller mer permanent. Også enkelte grupper av de som arbeider som selvstendige har opplevd store endringer og bortfall av inntektsgrunnlag.

Andre utvalg og arbeidsgrupper har i oppdrag å analysere konsekvensene av pandemien.

For dette utvalget er det særlig relevant å peke på hvordan håndteringen av pandemien har aktualisert og understreket betydningen av den norske samarbeidsmodellen i arbeidslivet.

Utvalgets innstilling er blitt omfattende. Den tar utgangspunkt i den norske modellen. Deretter beskrives situasjon og utviklingstrekk som gjelder virksomhetsorganisering og tilknytningsformer i arbeidslivet og hva som er gjeldende rett på de aktuelle områdene. Etterpå følger utvalgets vurderinger og forslag. Sammendraget under oppsummerer innstillingen og utvalgsmedlemmenes vurderinger.

1.2 Sammendrag og hovedkonklusjoner

1.2.1 Videreutvikle den norske modellen

I *kapittel 3* omtales den norske modellen i arbeidslivet og grunnleggende hensyn ved utformingen av arbeidslivspolitikken. Den norske modellen handler om hvordan økonomisk politikk, inntektspolitikk, lønnsdannelse, arbeidslivspolitikk og offentlig velferd spiller sammen, og hvordan dette samspillet gjennom ulike mekanismer har bidratt til høy sysselsetting, god økonomisk utvikling og høy levestandard i Norge. Her spiller partene i arbeidslivet en sentral rolle. Fundamentet for et velordnet arbeidsliv er organiseringen gjennom tariffavtaler mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Samspillet mellom partene danner grunnlaget for trepartssamarbeidet med myndighetene, som er av avgjørende betydning for utformingen av en felles forståelse og tilnærming til de sentrale utfordringene i arbeidslivet.

Den norske modellen har bidratt til gode og trygge jobber med et relativt høyt inntektsnivå for brede grupper i arbeidslivet. Dette har funnet sted gjennom et godt utviklet samspill mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, som har gitt rom for teknologidrevet vekst og produktivitetsutvikling i virksomhetene, og er blitt støttet av samfunnets investeringer i utdanning og kompetanseutvikling. På denne måten har fellesinteressene veid tyngre enn partenes egeninteresse. Vern av arbeidstakernes helse og velferd har som hovedregel kunnet kombineres med samfunnshensyn og verdiskapning.

Det kan bli utfordringer i arbeidslivet i tiden fremover. Koronapandemien har ført til økt arbeidsledighet og omstillingsutfordringer for virksomhetene. Det er vanskelig å si hvor langvarige konsekvensene vil bli i arbeidsmarkedet og næringslivet. Det er grunn til å være oppmerksom på at endringstakten i arbeidslivet kan øke i årene fremover og at det kan oppstå større utfordringer rundt de temaene utvalget behandler. Dette kan blant annet gjelde nye måter å organisere arbeidet på gjennom økt bruk av digitale løsninger, slik som plattformarbeid, bruk av hjemmekontor og annet fjernarbeid. Et annet element kan være behovet for økt omstilling for å nå målet om et mer bærekraftig samfunn. Samtidig kan digitale løsninger og alternative måter å organisere arbeidet på gi nye muligheter og skape nye arbeidsplasser.

Sammenlignet med andre europeiske land har Norge høy deltakelse i det organiserte arbeidslivet. I deler av privat sektor er det imidlertid færre organiserte arbeidstakere og virksomheter, og under halvparten av de sysselsatte i privat sektor er nå dekket av tariffavtaler. Dette representerer en sentral utfordring for den norske modellen.

Utvalget legger til grunn at den norske arbeidslivsmodellen skal styrkes og videreutvikles. Rammeverket for arbeidslivet må legge til rette for en fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler. De gode resultatene av den norske modellen kan ikke tas for gitt. Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig organisering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, høy tariffavtaledekning og at faste ansettelser forblir den dominerende tilknytningsformen i arbeidslivet også fremover.

1.2.2 Et bredt kunnskapsgrunnlag

Utvalget har lagt vekt på å samle et bredt kunnskapsgrunnlag, som omtales i *del 2 (kapitlene 4–8)*.

Generelt vil utvalget understreke det åpenbare i at presise oppfatninger om fremtiden, herunder fremtidens arbeidsliv, er en metodisk krevende øvelse. Det betyr ikke at alt er mulig, og at tilgjengelig kunnskap om utviklingstrender i nær fortid og dagens situasjon er irrelevant. Snarere tvert imot, men at arbeidslivets fremtid er usikker, særlig hvis tidsvinduet for vurderingen utvides. Også fordi samspillet mellom politiske prioritering, trepartssamarbeidet, institusjonelle forhold og teknologisk utvikling vil påvirke utviklingen i arbeidslivet fremover. Utvalgets kunnskapsgrunnlag bygger derfor dels på historiske data og utviklingstrekk og eventuelle trender i disse, og dels på forskning og ulike utredninger om fremtidens arbeidsliv. Utvalget, som er partssammensatt, bygger også på et bredt erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag som inngår i utvalgets vurderinger.

I *kapittel 4* beskrives sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet. Teknologiendringer som fører til økende digitalisering og automatisering, globalisering, klimaendringer og endringer i befolkningssammensetningen representerer sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som medfører endringer i arbeidslivet og hvordan virksomheter organiseres. Også samspillet mellom disse drivkreftene er viktig, og kan bidra til økt endringstakt i arbeidslivet fremover.

Det har skjedd en økende internasjonalisering av norsk næringsliv i løpet av de siste tiårene. Vel en tredjedel av de sysselsatte i privat sektor arbeider i foretak som kontrolleres av utenlandske eiere. Et viktig utviklingstrekk er at konserndannelser er blitt stadig mer vanlig. Nærmere halvparten av alle sysselsatte arbeider innen konsern.

En utbredt kontraktsform i norsk arbeids- og næringsliv, er entreprisekontrakter mellom virksomheter. Omfang og bruk av entreprise har vært lite kartlagt. I forbindelse med utvalgets innstilling har Oslo Economics kartlagt omfang og særtrekk ved entreprise som utføres «på stedet» («on-site») hos en oppdragsgiver. De anslår at vel 8,5 prosent av den samlede arbeidsstyrken arbeider gjennom slike «on-site» entreprisekontrakter. Dette er mest vanlig innen bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting.

I kapittel 4 omtales også særskilte forhold i offentlig sektor og utviklingstrekk i arbeidsmarkedet med vekt på betydningen og virkningen av arbeidsinnvandring. Videre omtales kompetanse og omstillinger i virksomheter og næringer. Inntektspolitikken og andre sentrale elementer i den norske modellen har bidratt til å fremme omstillin-

ger i arbeidsmarkedet. Omfanget av jobbskifter er høyt. Et nytt utviklingstrekk etter finanskrisen har vært at både ansettelser og avslutninger av jobbforhold avtar i alle sektorer i arbeidslivet. Dette kan være en indikasjon på strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, som kan skyte fart i etterkant av en økonomisk nedgangsperiode. Det er videre foreløpig for tidlig å vurdere hva som blir de langvarige konsekvensene av koronapandemien.

Internasjonalt har utviklingen gått i retning av økende polarisering i arbeidslivet, det vil si at det blir flere jobber med høye krav til kompetanse, mens andelen jobber i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen reduseres og det oppstår nye jobber med lavere lønn og begrenset krav til utdanning. I Norge og de andre nordiske landene har strukturendringene i arbeidsmarkedet i hovedsak gitt flere jobber med høyere krav til kompetanse.

I *kapittel 5* omtales tilstand og utvikling når det gjelder bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet. Det er stor stabilitet i norsk arbeidsliv med hensyn til bruken av ulike tilknytningsformer. Vel tre fjerdedeler av de som deltar i arbeidslivet har en fast ansettelse eller tilsvarende stabil tilknytning. Andelen arbeidstakere med fast ansettelse har vært jevnt økende de siste 20–25 årene.

Andelen midlertidig ansatte er blitt redusert fra rundt 10 prosent for 20–25 år siden til rundt 8 prosent i dag. 40–50 prosent av arbeidstakerne med midlertidig ansettelse oppnår fast ansettelse etter ett år, mens utfordringene med å oppnå fast jobb er større for innvandrere og de med lite utdanning eller redusert arbeidsevne.

Det er også blitt færre selvstendige. Andelen er redusert fra om lag 7 prosent for 20–25 år siden til om lag 5 prosent av de sysselsatte i dag. Antallet selvstendige innen næringer som IKT, undervisning, kultur og personlige tjenester har vært noe økende. Mange er selvstendige etter eget ønske, er tilfredse med sin situasjon og har ressurser til å håndtere det å være selvstendig. Blant de selvstendige finner man imidlertid også en annen og mindre gruppe som karakteriseres av mindre ressurser og som har et sterkere og mer ufrivillig avhengighetsforhold til sine oppdragsgivere.

Innen den digitale plattformøkonomien er det vanlig å bli definert som selvstendig oppdragstaker selv om europeiske undersøkelser tyder på at mange opplever seg som arbeidstakere. Det er relativt få som har slikt arbeid som sin hovedaktivitet.

Bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt fra i underkant av 0,4 prosent av de sysselsatte for 20–25 år siden til et nivå på 1,5–2 prosent av de sysselsatte. Økningen har vært sterkest innen byggenæringen, og bruken har endret karakter ved at en større andel av lønnstakerne i bemanningsbransjen er utenlandske arbeidstakere. Tall fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser at omfanget av innleie er blitt redusert siden 2019, med en betydelig nedgang innen byggenæringen. Også SSBs statistikk viser en viss reduksjon i sysselsettingen innen arbeidskrafttjenester fra 2019 til 2020. Den statistikken som foreligger fanger imidlertid ikke opp hele bildet, jf. punkt 5.5.

Tjenestekjøp fra andre virksomheter (entreprise) er ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter. Innleie og entreprise kan innebære en trepartsrelasjon mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og virksomheten som er oppdragstaker. Arbeidstakerne arbeider i mange tilfeller for en annen enn den som er deres arbeidsgiver. Arbeidstakere som arbeider for andre i en trepartsrelasjon er gjenstand for kundevirksomhetens krav. Dette gjelder spesielt ved innleie hvor kundevirksomheten leder arbeidet og den formelle arbeidsgiveren har liten mulighet til å utøve styring av arbeidstakeren. Foreliggende forskning, som hovedsakelig er basert på internasjonale studier, tyder på at slike trepartsrelasjoner kan få konsekvenser for arbeidsmiljø og arbeidsforhold i den virksomheten som er oppdragsgiver.

Arbeidsmiljøundersøkelser viser at tilstanden i norsk arbeidsliv er god sammenlignet med andre land. Hovedbildet er at også de som har alternative tilknytningsformer jevnt over har en tilfredsstillende, og for mange god og ønsket, arbeidssituasjon, men det er likevel noen gjennomgående forskjeller som varierer med tilknytningsformen, blant annet når det gjelder opplevelse av jobbtilhørighet og jobbsikkerhet. Midlertidig ansatte og innleide har lavere inntekter enn fast ansatte, mens selvstendige i gjennomsnitt tjener mer enn fast ansatte arbeidstakere og er mer fornøyde og motiverte. Det er markant lavere organisasjonsgrad blant de som har en alternativ tilknytningsform. Det er også færre av de midlertidig ansatte og innleide som har eller kjenner til at det er kollektive ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU) på arbeidsplassen sin.

I *kapittel 6* gis det et perspektiv på sentrale internasjonale organisasjoner som ILO, OECD og EU, og analyser og anbefalinger, og for EUs del også reguleringer som gjelder fremtidens arbeidsliv. Et fellestrekk i de beskrivelser og vurderinger som er lagt frem av disse internasjonale organisasjonene er blant annet oppmerksomhet rettet mot å sikre riktig klassifisering av arbeidstakere, sikre

rettigheter til personer som utfører arbeid i «gråsonen», samt betydningen av å kunne organisere seg og forhandle kollektivt. Utbredelsen av arbeid gjennom digitale plattformer og denne forretningsmodellens betydning for arbeidstakerrettigheter, står særlig sentralt i analysene. Organisasjonenes anbefalinger, samt foreslåtte og gjennomførte tiltak, følger noen felles hovedlinjer. De oppfordrer medlemsstatene til blant annet å sikre grunnleggende rettigheter for alle som utfører arbeid, bidra til at alle får muligheter for kompetanseheving, unngå for store forskjeller mellom ulike tilknytningsformer (slik at mobiliteten i arbeidsmarkedet ikke hindres unødig) og styrke institusjonene i arbeidslivet (spesielt partenes muligheter til organisering og å kunne ivareta sårbare arbeidstakere). Kunnskapsgrunnlaget avsluttes med en beskrivelse av historisk utvikling av regelverket og en bred omtale av gjeldende rett.

I *kapittel 7* gis det et tilbakeblikk på den historiske utviklingen av regelverket om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene, fast og midlertidig ansettelse og om innleie av arbeidskraft.

Kapittel 8 følger opp med beskrivelse av gjeldende rett på disse områdene samt når det gjelder tjenestekjøp fra selvstendige oppdragstakere og fra andre virksomheter (entreprise). I tillegg omtales gjeldende reguleringer når det gjelder arbeidstakeres rett til medvirkning og medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen samt en omtale av trygde- og pensjonsrettigheter.

1.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Del 3 inneholder utvalgets vurderinger og forslag.

I det innledende *kapittel 9* legger utvalget frem sine overordnede vurderinger basert på kunnskapsgrunnlaget.

Den overordnede målsettingen for utvalget er at rammeverket for arbeidslivet skal legge til rette for fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler sammen med gode vilkår for verdiskapning i virksomhetene. Den norske arbeidslivsmodellen har bidratt til gode arbeidsforhold for de aller fleste. Systemet for lønnsdannelse og det brede samarbeidet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere har fremmet omstilling og overgang til høyproduktive næringer. I Norge har vi lykkes med å kombinere trygghet for arbeidstakere gjennom faste ansettelser i relativt godt betalte jobber med muligheter for fleksibilitet og omstilling for virksomhetene.

Norsk arbeidsliv preges i all hovedsak av ansvarlige arbeidsgivere. Det store flertallet av virksomheter driver seriøst og ønsker å følge regelverket, og legger vekt på at et trygt og godt arbeidsmiljø og motiverte og kvalifiserte arbeidstakere er et fortrinn for virksomheten.

Det vil være uheldig dersom andre modeller for organisering av virksomheter basert på lavlønnskonkurranse og løs tilknytning av arbeidskraft skulle få fotfeste i norsk arbeidsliv. Den største endringen i norsk arbeidsliv de siste tiårene har vært den omfattende arbeidsinnvandringen fra nye EU-land, som har økt kapasiteten betydelig innen flere næringer og dermed hatt stor positiv betydning for virksomhetene og verdiskapningen i samfunnet. Det har samtidig medført økt tilgang på arbeidstakere til lavinntektsjobber. Et mindre oversiktlig arbeidsmarked har også medført økt aktivitet fra aktører som driver i strid med lover og regler. For utvalget er det en sentral målsetting i størst mulig grad å forhindre muligheter for omgåelser av regelverk, for eksempel ved å komme utenom et arbeidsgiveransvar.

Utvalget mener det er av avgjørende betydning å unngå at arbeidslivet blir mer todelt. Det er en fare for dette dersom en økende andel blir stående utenfor det organiserte, tariffregulerte arbeidslivet, eller med en løs tilknytning til arbeidslivet. *Utvalget* ser det som sannsynlig at det vil være en høy endringstakt i arbeidslivet også fremover. Ny teknologi bidrar til å endre innholdet i mange jobber, kompetansekravene for arbeidstakere øker og virksomhetene endrer sine forretningsmodeller. Dette kan medføre behov for å vurdere utviklingen og sikre at reguleringene tar høyde for endringer og nyvinninger.

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om kartleggingsprosjekter for å vurdere utviklingen i bruken av alternative tilknytningsformer bør videreføres. Eksisterende rapportering fra virksomhetene til offentlige myndigheter, blant annet gjennom a-ordningen og andre rapporteringsplikter, bør benyttes som grunnlag for å utarbeide samlet statistikk fra hele arbeidslivet. *Utvalget* peker på at tallgrunnlaget om innleie av arbeidskraft ikke er tilfredsstillende og anbefaler at det prioriteres tiltak for å styrke en helhetlig og løpende statistikk på dette området. *Utvalget* anbefaler også at det settes i gang et mer systematisk arbeid for å dokumentere utviklingstrekk i næringslivet som kan ha konsekvenser for utøvelse av ansvar som arbeidsgiver og oppdragsgiver.

I de påfølgende kapitlene i vurderingsdelen har *utvalget* gått nærmere inn på enkelte temaer som i lys av utvalgets mandat er blitt gitt særlig oppmerksomhet. Dette gjelder:

- arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven og forholdet mellom det å være arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker (kapittel 10)
- arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven og arbeidsgiverfunksjoner (kapittel 11)
- midlertidige ansettelser (kapittel 12)
- innleie av arbeidskraft og bruken av entreprise/tjenestekjøp fra andre virksomheter (kapittel 13)
- arbeidsmiljø, samarbeid og arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse (kapittel 14)
- omgåelser og etterlevelse av regelverk (kapittel 15).

Utvalgets vurderinger og eventuelle forslag fremkommer i hvert av kapitlene. Forslag til lovendringer fremstilles også samlet i kapittel 17, samt merknader til lovforslagene i kapittel 18. Flertallets forslag er vurdert i forhold til EU/EØS-retten i kapittel 16. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene vurderes i et eget kapittel 19.

Utvalgets vurderinger og forslag er basert på den kunnskapen som har vært tilgjengelig. *Utvalget* har vurdert utviklingstrekk i lys av den overordnede målsettingen om å videreføre og videreutvikle den norske modellen, med fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv som bygger på tariffavtaler mellom partene. På noen områder er det ulike vurderinger i utvalget når det gjelder behovet for endringer i regelverket.

Kapittel 10 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere

I *kapittel 10* er arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep og grensen mot selvstendige oppdragstakere vurderingstema. Viktige spørsmål for utvalget har vært å identifisere hvilke eventuelle utfordringer norsk arbeidsliv står overfor når det gjelder arbeidstakerstatus, og om det er grunnlag for å si hva som kan forventes fremover. Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det er behov for endring av arbeidstakerbegrepet blant annet for å forhindre omgåelser og feilklassifisering, samt minimere tvilstilfeller.

Utvalget har vurdert om det er behov for å gjøre begrepet tydeligere, bedre egnet til å fange opp omgåelser og å unngå gråsonetilfeller og tvil. Utvalget har vurdert om begrepet bør innrettes eller formuleres på en måte som gjør det mer pedagogisk og brukervennlig, og som gjør det enklere å avklare arbeidstakerstatus i praksis. Videre har utvalget vurdert om begrepet eller momentlisten bør fornyes. Utvalget har vurdert disse spørsmålene forskjellig.

Utvalgets flertall, har gjennomgått listen over momenter, og hva som er og bør være sentrale kjennetegn på arbeidsforhold. Når flertallet har vurdert disse, er det særlig sett hen til i hvilken grad momentene er egnet til å skille mellom avhengighet og underordning på den ene siden, og uavhengighet og selvstendighet på den andre siden. Flertallet har utarbeidet en revidert momentliste. Den er i stor grad basert på gjeldende rett, men er også utfylt med bakgrunn i nyere rettsutvikling, samt enkelte nye momenter.

Flertallet mener at den reviderte momentlisten dels er en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett, og dels et bidrag til å avklare noen eksisterende og potensielle gråsoner. Fordi det for visse personer eller visse grupper kan være uklart om man er arbeidstaker eller oppdragstaker i dag, utelukker ikke *flertallet* at forslaget til revidert momentliste i praksis vil kunne innebære at flere får arbeidstakerstatus. Det legges likevel til grunn at de fleste selvstendige oppdragsforhold som er lovlige oppdragsforhold i dag, fortsatt vil være lovlige også med en slik endring som foreslått. *Flertallet* foreslår også endringer i selve ordlyden i arbeidstakerdefinisjonen i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd, herunder at de mest sentrale momentene for å avklare arbeidstakerstatus av pedagogiske grunner fremgår av ordlyden. I tillegg foreslår *flertallet* å lovfeste en presumpsjonsregel. Et viktig mål er at andelen som befinner seg i en gråsone mellom arbeidstaker og oppdragstaker er lavest mulig. Uklarhet og tvil rundt arbeidstakerstatus er uheldig for begge parter i kontraktsforholdet. *Flertallet* foreslår derfor at ved avgrensning mot oppdragsforhold skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre det kan sannsynliggjøres at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. En slik løsning vil kunne avklare tvilstilfellene på en klar og tydelig måte. Den som kjøper arbeidskraften er den som i de fleste tilfeller definerer og etablerer avtaleforholdets rammer, og som også er nærmest til å sørge for at det er samsvar mellom de formelle og reelle forholdene.

Mindretallet, mener at de momentene som domstolene benytter i dag er godt egnet til å fange opp utviklingen, og at gjeldende momentliste innehar en dynamikk som vil inkludere de som er reelle arbeidstakere i arbeidstakerbegrepet. *Mindretallet* vil overlate en eventuell utvidelse av momentene og tolkningen av dem til domstolene i tråd med utviklingen i arbeidslivet. *Mindretallet* vil advare mot å endre arbeidstakerbegrepet, da en

mer detaljert lovfesting kan gjøre definisjonen mindre dynamisk og dermed vanskeliggjøre domstolenes videreutvikling av begrepet i tråd med samfunnsutviklingen. *Mindretallet* støtter ikke en presumpsjonsløsning (omvendt bevisregel). En slik omvendt bevisregel vil kunne lede til mange flere rettsprosesser uten at det nødvendigvis blir mer entydig hvor grensen mellom arbeidstaker og selvstendige oppdragstaker skal trekkes.

Et annet vurderingstema for utvalget har vært om enkelte oppdragstakere likevel kan ha behov for enkelte rettigheter eller vern som i utgangspunktet er forbeholdt arbeidstakere. Muligheten for å forhandle kollektivt har utpekt seg som det mest relevante spørsmålet.

Utvalget viser til at det pågår et arbeid i EU på dette området. Europakommisjonen la den 6. januar 2021 frem en innledende konsekvensanalyse (Inception Impact Assessment)[1], som redegjør for Kommisjonens arbeid med å sikre kollektiv forhandlingsrett for selvstendige oppdragstakere, herunder behovet for mulige endringer i EUs konkurranserett. I lys av den pågående prosessen i EU, foreslår ikke *utvalget* noen tiltak på dette området. *Flertallet* anmoder imidlertid om at myndighetene foretar en vurdering og fremmer eventuelle forslag på dette området når de nødvendige avklaringer fra EU foreligger.

Kapittel 11 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar

I *kapittel 11* om arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar, har utvalget konsentrert seg om arbeidsmiljølovens generelle arbeidsgiverbegrep, og særlig spørsmålet om arbeidsgiveransvar i konsern.

Utvalget viser til at tendensen i norsk arbeidsliv er at flere foretak enn tidligere er knyttet sammen gjennom konsernorganisering, grupper av selskaper, nettverk eller andre former for integrering. Dette innebærer at flere virksomheter som er arbeidsgivere og formelt sett selvstendige, kan være under innflytelse fra andre foretak, noe som har konsekvenser for driften av selskapene, og dermed kan ha betydning for arbeidsgivers handlingsrom og styringen av arbeidsforholdene.

Utvalget legger til grunn at virksomheters valg av forretningsmodell og virksomhetsstruktur baseres på strategier for å sikre god og effektiv drift, avkastning og verdiskapning. Det er viktig at det legges til rette for næringsvirksomhet, både med tanke på verdiskapning, sysselsetting og økonomisk vekst, også sett i lys av at Norge er en liten, åpen økonomi i et globalt marked. *Utvalget* viser også til at arbeidsgivers valg av virksomhetsform ligger, og må ligge, innenfor arbeidsgivers styringsrett. Samtidig er det avgjørende at arbeidsmiljøloven som vernelov og arbeidsgiverbegrepet i loven i tilstrekkelig grad er tilpasset realitetene i arbeidslivet, speiler de reelle ansvarsforhold og er egnet til å ta opp i seg utvikling og endring.

Utvalget har for det første vurdert arbeidsmiljølovens generelle arbeidsgiverdefinisjon i § 1-8 – både om arbeidsgiverbegrepet bør utvides med hensyn til når det er grunnlag for å legge arbeidsgiveransvar på flere enn den som formelt sett er arbeidsgiver etter avtalen, og om gjeldende ulovfestet rett om delt arbeidsgiveransvar bør lovfestes. I tillegg har *utvalget* vurdert om plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd og bestemmelsen om fortrinnsrett i § 14-2 bør utvides til å gjelde i konsern og andre grupper av virksomheter.

Utvalget foreslår ingen generell utvidelse av arbeidsgiveransvar i konsern. Flertallet viser imidlertid til at dette utvalget ikke fullt ut har tatt stilling til på hvilke måter nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan utfordre maktrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. *Flertallet* anmoder om at disse problemstillingene utredes videre. *Flertallet* foreslår også en mindre språklig endring av arbeidsgiverdefinisjonen i tråd med utvalgets forslag knyttet til arbeidstakerdefinisjonen i § 1-8.

Videre foreslår *flertallet* et utvidet arbeidsgiveransvar for noen arbeidsgiverfunksjoner for selskap som inngår i konsern eller andre grupper av selskaper. *Flertallet* ser at virksomhetsorganisering i konsern og andre tett integrerte foretaksstrukturer potensielt kan ha konsekvenser for de ansattes stilling og rettigheter. Der virksomheter splittes opp og organiseres som konsern med flere mindre datterselskaper, vil omorganiseringen virke direkte inn på arbeidstakeres rettigheter, ved at «virksomheten» som rettighetene knyttes til blir mindre. I konsern har morselskapet bestemmende innflytelse over sine datterselskaper, og kan dermed ha betydelig makt over virksomhetsbeslutninger som berører ansatte i andre deler av konsernet. *Flertallet* viser til at ved å utvide arbeidsgiveransvaret knyttet til aspekter av stillingsvernet, vil man dermed søke å ansvarliggjøre det nivået eller rettssubjektet i organisasjonsstrukturen som reelt sett treffer de avgjørende beslutningene.

[1] Ref. Ares(2021)102652 – 6. januar 2021.

Flertallet foreslår å lovfeste at plikten til å tilby annet passende arbeid, jf. § 15-7 andre ledd, skal gjelde i konsernet eller gruppen av selskaper som helhet. Videre foreslår *flertallet* en utvidet fortrinnsrett, jf. § 14-2, innenfor konsern eller grupper av selskaper. *Flertallet* foreslår også å lovfeste den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar. Forslaget innebærer at det unntaksvis kan statueres delt arbeidsgiveransvar når et annet rettssubjekt enn den kontraktsfestede arbeidsgiver har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.

Mindretallet mener en generell utvidelse av lovens arbeidsgiverdefinisjon er grundig utredet flere ganger tidligere, og utvalgets kunnskapsgrunnlag tilsier verken behov for utvidelse av begrepet eller ytterligere utredning nå. En utvidelse vil kunne skape usikkerhet og uklarhet som igjen kan virke ansvarspulveriserende og konfliktskapende. *Mindretallet* mener dagens arbeidsgiverdefinisjon er godt egnet til å møte et fremtidig arbeidsliv. Dagens definisjon er allerede kortfattet og enkel, og byr etter det mindretallet kjenner til ikke på tolkningsproblemer. *Mindretallet* støtter ikke forslaget om utvidelse av plikten til å tilby annet passende arbeid for selskaper i konsern eller gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse. *Mindretallet* støtter heller ikke forslaget om utvidet fortrinnsrett i tilsvarende selskapsstrukturer. Retten til å ansette er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett, og det bør derfor vises til sterke behov og et klart grunnlag for å begrense denne. Slike behov foreligger ikke, og forslaget bryter med den grunnleggende selskapsrettslige og arbeidsrettslige betydningen av virksomheten som selvstendig rettssubjekt. *Mindretallet* støtter ikke lovfesting av den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar. Dette vil kunne bidra til uklarheter om hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret og være prosesskapende. Loven forutsetter allerede i dag at arbeidsgiveransvaret skal plasseres hos den som i realiteten er forpliktet som arbeidsgiver.

Kapittel 12 Midlertidig ansettelse

I *kapittel 12* konsentrerer utvalget seg om rammeverket for midlertidig ansettelse. Det store flertallet i norsk arbeidsliv er fast ansatt, og dette har vært stabilt over tid. Omfanget av midlertidige ansettelser har avtatt noe de siste tiårene og er relativt lavt i Norge sammenlignet med andre land i OECD. Bruken av midlertidige ansettelser i Norge er større i offentlig enn i privat sektor.

Reglene om midlertidig ansettelse har tidvis vært gjenstand for stor debatt fra 90-tallet og frem til i dag, og var senest gjenstand for lovendringer i 2015. Regelverket om midlertidig ansettelse er sentralt for temaet som utvalget er bedt om å vurdere, og av de alternative tilknytningsformene er det midlertidige ansettelser som er mest benyttet som fleksibilitetsmekanisme. Det er bred enighet i utvalget om at fast ansettelse skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv, men at det likevel bør være adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler i nærmere definerte situasjoner.

Det er ulike vurderinger i utvalget når det gjelder hvordan de gjeldende reglene om midlertidige ansettelser fungerer. Utvalget har valgt å konsentrere seg om enkelte sider ved dagens regulering, herunder har utvalget vurdert om den generelle adgangen til å ansette midlertidig i ett år i § 14-9 andre ledd bokstav f bør videreføres. *Flertallet* foreslår å oppheve den generelle adgangen til å ansette midlertidig i ett år i § 14-9 andre ledd bokstav f. *Flertallet* viser særlig til at bestemmelsen bryter med lovens systematikk om at midlertidige ansettelser i utgangspunktet skal dekke midlertidige arbeidskraftbehov, og at bestemmelsen heller ikke ser ut til å ha fungert etter sin hensikt.

Utvalget har også vurdert om det bør innføres en generell adgang for partene i arbeidslivet til å avtale midlertidig ansettelse. Etter en vurdering av argumentene for og mot innføring av en slik generell tariffavtaleadgang har *utvalget* kommet til at det ikke ønsker å foreslå lovendring på dette punktet.

I tillegg har utvalget vurdert om det bør gjøres endringer i tre-/fireårsregelen i § 14-9 sjuende ledd. *Flertallet* foreslår å endre § 14-9 sjuende ledd til en ren treårsregel, slik at også arbeidstaker som er midlertidig ansatt for å utføre arbeid av midlertidig karakter etter § 14-9 andre ledd bokstav a, skal anses som fast ansatt etter tre år. *Flertallet* vurderer også praksisarbeid.

Utvalget omtaler videre de særskilte reglene og praksisen for bruk av midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren.

Flertallet viser til at andelen midlertidige i universitets- og høyskolesektoren er høy sammenlignet med resten av arbeidslivet, og at særskilte behov for utdanningsstillinger etter deres mening kan begrunne dette delvis, men ikke fullt ut. *Flertallet* konkluderer med at det er behov for en gjennomgang av de særlige ansettelsesforskriftene. *Flertallet* mener også at det er behov for å vurdere om regelverket kan tydeliggjøres for å begrense uklar praksis knyttet til ekstern finansiering og

midlertidig ansettelse. *Flertallet* knytter videre noen kommentarer til begrepet «praksisarbeid» i § 14-9 andre ledd bokstav c. *Flertallet* mener at forarbeidene og rettspraksis gir uklare holdepunkter for avgrensning av begrepet «praksisarbeid», og mener derfor at forståelsen av begrepet bør klargjøres.

Mindretallet vil beholde den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd bokstav f. *Mindretallet* mener fast ansettelse fortsatt skal være hovedregelen og at det også klart er situasjonen i dagens arbeidsliv. Andelen midlertidig ansatte er lav i Norge. Undersøkelser viser at innføringen av bestemmelsen i § 14-9 andre ledd bokstav f ikke har endret dette bildet.

En generell, men tidsbegrenset, adgang som dagens bestemmelse representerer, vil være særlig viktig når mange sterkt rammede virksomheter nå etter pandemien igjen skal våge å satse. Bestemmelsen vil også kunne gi en økt mulighet for de mange arbeidsledige det siste året. *Mindretallet* mener det er viktig å bevare alle virkemidler som kan øke yrkesdeltagelsen i befolkningen. *Mindretallet* vil beholde dagens regelverk med både en tre- og fireårsregel og mener det ikke er noen funn i kunnskapsgrunnlaget som tilsier en innstramming til en ren treårsregel.

Kapittel 13 Innleie og entreprise

I *kapittel 13* konsentrerer utvalget seg om innleie og entreprise, herunder særlig den rettslige grensen mellom disse to kontraktsformene. Sentrale spørsmål for utvalget i dette kapitlet har vært å vurdere hvorvidt gjeldende regler om grensedragningen mellom innleie og entreprise, herunder bruken av såkalte «bemanningsentrepriser», er hensiktsmessige. Utvalget har også sett nærmere på hvilken betydning fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan ha for arbeidstakerrettigheter.

Utvalget peker på at det er et tydelig arbeidsrettslig reguleringsskille mellom innleie og entreprise. Etter *utvalgets* vurdering er viktige formål med innleiereglene på den ene siden å sikre virksomheter en fleksibilitet ved midlertidig arbeidskraftsbehov, mens det på den andre siden er satt begrensninger for å unngå at innleie skjer på bekostning av faste direkte ansettelser som en løsning på et permanent arbeidskraftsbehov. *Utvalget* viser videre til at entreprise på sin side kjennetegnes som en virksomhetsorganisatorisk og økonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Dette bidrar også til at virksomheter ikke behøver å være bemannet med all type kompetanse eller spesialisering på oppgaver hvor arbeidskrafts- eller tjenestebehovet er varierende. Entreprise er ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter. Entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere.

Utvalget har sett på hvilke kriterier (momenter) som vurderes å være sentrale for å skille mellom innleie og entreprise. Et samlet *utvalg* er enig om at følgende kriterier er sentrale i grensen mellom innleie og entreprise: om innleier utøver arbeidsledelsen og om innleier har et selvstendig ansvar for resultatet. Disse kriteriene innebærer en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett.

Utvalget har delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder de øvrige kriteriene. *Flertallet* mener at også følgende kriterier må ses hen til i grensen mellom innleie og entreprise ved kjøp av tjenester: om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om tjenestekjøpet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet ligger innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftsbehov og om arbeidet ligger innenfor oppdragsgivers kjernevirksomhet.

Flertallet foreslår at det tas inn en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven, som vil kunne tjene som en tydeliggjøring av grensen mellom innleie og entreprise. Ovennevnte kriterier fremgår av ordlyden. Det er ikke tale om kumulative vilkår, men kriterier som inngår i en helhetsvurdering.

Mindretallet legger til grunn at de reelle, underliggende forholdene skal være avgjørende for å klassifisere innleie og entreprise, og at klassifiseringen fortsatt skal være basert på gjeldende rett. Dagens tilnærming til grensen mellom innleie og entreprise gir rom for utvikling gjennom domstolenes praksis, noe som gir en robusthet med tanke på den videre samfunnsutviklingen. Etter *mindretallets* oppfatning skaper flertallets forslag til nye momenter i vurderingen av innleie-/entrepriseforhold uklarhet om hvilke andre tilfeller enn det som i dag regnes som innleie som er ment å omfattes.

Kapittel 14 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid

Kapittel 14 omhandler arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid. Utvalget har både sett på tiltak som på mer generell basis kan styrke medvirkning og arbeidsmiljø, og tiltak som er særskilt rettet mot personer med alternative tilknytningsformer.

Endringer i hvordan virksomhetene organiserer og gjennomfører sine oppgaver kan innebære at de som utfører arbeid knyttes sammen på andre

måter enn ved å dele samme fysiske arbeidsplass. Det kan medføre nye utfordringer når det gjelder å ivareta viktige hensyn som gjelder arbeidsmiljø og medvirkning. *Utvalget* peker på behovet for å følge med på utviklingen og å få frem ny kunnskap om omfang og utfordringer ved andre arbeidsformer, slik som bruk av plattformarbeid, hjemmekontor og annet fjernarbeid. Det er viktig at konsekvenser for reguleringene i arbeidslivet vurderes i brede prosesser som sikrer god involvering av partene i arbeidslivet.

I denne sammenheng har utvalget konsentrert seg om å vurdere lovreguleringene på enkelte områder som gjelder bruken av ulike tilknytningsformer og konsekvenser av endringer i virksomhetsorganisering. Det er enighet i *utvalget* om de overordnede målsettingene om å sikre et godt arbeidsmiljø og muligheter for medvirkning og medbestemmelse for alle som deltar i arbeidslivet. På enkelte punkter er det ulike syn i utvalget når det gjelder hvilket behov det er for nye lovreguleringer og hvilken innretning disse skal ha.

Utvalget har vurdert bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-2 og hvorvidt denne bør søkes utformet slik at den både omfatter den fysiske arbeidsplassen og situasjoner hvor arbeidet utføres andre steder, herunder digitalt. *Flertallet* foreslår at det presiseres i første ledd at bestemmelsen får anvendelse uavhengig av hvor arbeidet finner sted. *Mindretallet* mener det ikke bør etableres en regel som er egnet til å skape uklarhet med hensyn til hvor langt arbeidsgiverens/oppdragsgiverens ansvar går, noe som vil være betenkelig blant annet av rettssikkerhetshensyn.

Utvalget har videre vurdert behovet for å utvide ordningen med verneombud. *Flertallet* i utvalget mener kravet om at det skal være verneombud i virksomheten bør være uavhengig av størrelse, og det foreslås en lovendring i tråd med dette i § 6-1 første ledd. *Mindretallet* mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge små virksomheter med helt ned til én ansatt å ha verneombud som skal være de ansattes representant i arbeidsmiljøspørsmål.

Et tema for utvalget har også vært om innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som utfører arbeid i en oppdragsvirksomhet bør omfattes av verneombudets oppgaver i denne virksomheten. *Utvalget* foreslår en lovendring i § 6-2 første ledd som innebærer at verneombudets oppgaver skal omfatte innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.

Videre har utvalget vurdert behovet for å utvide ordningen med arbeidsmiljøutvalg (AMU) i virksomheter. *Flertallet* legger frem forslag om å senke terskelen for når det skal opprettes et arbeidsmiljøutvalg, jf. § 7-1 første ledd. *Mindretallet* mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge virksomheter med helt ned til ti ansatte å etablere AMU.

Utvalget har sett på arbeidstakeres medvirkning og samarbeid i sammensatte eier- og virksomhetsstrukturer som konsern og franchise og vurdert behovet for eventuell lovregulering av arbeidstakeres medvirkning i konsern og franchise. *Flertallet* foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 8 som særlig regulerer informasjon og drøfting i konsernforhold. *Mindretallet* foreslår ingen lovendringer. Når det gjelder franchise, har *utvalget* ikke foreslått tiltak på dette området, men flertallet henviser til videre utredning, jf. kapittel 11.

Bestemmelsene som gjelder arbeidsgivers drøftingsplikt med tillitsvalgte om bruk av ulike tilknytningsformer er også omtalt i kapittel 14. Utvalget har vurdert om bestemmelsene bør samles og på den måten tydeliggjøres, og om drøftingsplikt også bør gjelde virksomhetens bruk av oppdragstakere og kjøp av tjenester fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. *Flertallet* foreslår en ny bestemmelse som både samler og utvider drøftingsplikten i tråd med ovennevnte. *Mindretallet* vurderer at det kunne vært hensiktsmessig å samle eksisterende drøftingsbestemmelser, men kan for øvrig ikke støtte forslaget slik det foreligger.

Kapittel 15 Omgåelse og etterlevelse

I *kapittel 15* vurderer utvalget konsekvensene av omgåelse av arbeidsmiljølovens regler. Arbeidsmiljøloven er ufravikelig for å verne om arbeidstakerens arbeidsmiljø og arbeidsforhold. For arbeidstakere er det av stor betydning at deres rettigheter etter loven ikke innskrenkes eller reduseres som følge av omgåelse av regelverket. For virksomheter er det sentralt å forhindre konkurransevridning og tap av oppdrag som følge av useriøse aktørers omgåelser av ufravikelig lovgivning.

I dette kapitlet foreslår *flertallet* å lovfeste en gjennomskjæringsnorm. Etter *flertallets* vurdering vil en lovfesting kunne bidra til en større bevisstgjøring om at disposisjoner som strider mot lovens formål vil kunne settes til side. En gjennomskjæringsregel vil derfor kunne være med på å bygge opp under lovens formål, og vil

potensielt kunne bidra til å fange opp urettmessige disposisjoner fra useriøse aktører i større grad enn i dag.

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste den ulovfestede adgangen til gjennomskjæring av disposisjoner som innebærer en omgåelse av loven. I vurderingen av om det foreligger en omgåelse, vil det blant annet kunne legges vekt på disposisjonens formål og/eller konsekvens, styrkeforholdet mellom partene samt den økonomiske og velferdsmessige betydningen disposisjonen får for arbeidstakeren.

Mindretallet legger avgjørende vekt på at domstolene har lang tradisjon for å legge de reelle forholdene til grunn dersom faktum i saken tilsier det, og kan ikke se at det i tillegg er grunn til eller behov for å lovfeste en generell omgåelsesnorm. *Mindretallet* mener en slik bestemmelse vil være uheldig for forutsigbarheten til arbeidslivets aktører, og bli unødig prosess- og konfliktdrivende.

Kapittel 2
Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid mv.

2.1 Oppnevning og sammensetning

Ved kongelig resolusjon 23. august 2019 ble et utvalg oppnevnt for å vurdere ulike tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i arbeidslivet.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Jan Fougner, advokat, professor II, Wiersholm advokatfirma AS, Oslo (leder)
- Trude Tinnlund, LO-sekretær, Landsorganisasjonen i Norge, Fredrikstad
- Henrik Dahle, fagsjef og advokat, Unio, Bærum
- Nina Sverdrup Svendsen, utredningssjef, Akademikerne, Oslo
- Ørnulf Kastet, advokat, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, Nannestad
- Silje Stadheim Almestrand, advokat, Næringslivets Hovedorganisasjon, Oslo
- Gry Brandshaug Dale, advokat, Kommunesektorens organisasjon, Bærum
- Elin Spjelkavik, juridisk direktør, advokat, Hovedorganisasjonen Virke, Bærum
- Kristin Juliussen, analyse- og utredningsdirektør, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Oslo
- Karen Modesta Olsen, professor, Norges Handelshøyskole, Bergen
- Kjell Gunnar Salvanes, professor, Norges Handelshøyskole, Bergen
- Dag Stokland, administrerende direktør, Agenda Kaupang AS, Oslo

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeids- og sosialdepartementet, med følgende personer i sekretariatet:
Seniorrådgiver Tonje Forså Aas (sekretariatsleder)
Fagdirektør Reinert Andreas Leirvik
Seniorrådgiver Synnøve Nymo
Seniorrådgiver Mona Sandersen (til og med februar 2020)
Seniorrådgiver Maria Nascimento Kase (fra og med februar 2020)
Seniorrådgiver Line Granholt (fra og med januar 2021)
Seniorrådgiver Kajsa Louise Tafjord Normannseth (fra og med mars 2021).

2.2 Mandatet

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> Arbeidslivet står overfor en rekke strukturendringer i årene fremover. Endringer i næringsstrukturen, sammensetning av befolkningen, teknologiutvikling, klimautfordringer og økende internasjonalisering vil påvirke hvilke arbeidsplasser vi kommer til å få fremover. Endringer i næringsstrukturen, sammensetning av befolkningen, teknologiutvikling, klimautfordringer og økende internasjonalisering vil påvirke hvilke arbeidsplasser vi kommer til å få fremover. Det er helt nødvendig at virksomhetene tilpasser seg for å møte disse utfordringene.
>
> Globalisering og et stadig mer åpent europeisk arbeidsmarked fører til at en økende del av arbeidsmarkedet inngår i internasjonal konkurranse, og teknologisk utvikling gjør at stadig flere arbeidsoppgaver vil bli automatiserte. Ny teknologi og globalisering, nye aktører på arbeidsmarkedet og endringer i organisering av virksomhet har potensiale til å endre arbeidslivet vesentlig. Tilgang på arbeidskraft over grenser, og nye arbeidsmetoder kan skape endringer i maktforholdene mellom de som tilbyr arbeid og de som utfører det. Organisering og etablering av virksomhet på tvers av grenser og produksjon i globale verdikjeder kan skape nye konkurranseforhold. Dette utfordrer norsk arbeidsliv på mange måter, og er blant annet fulgt opp i arbeidet til Produktivitetskommisjonen, Delingsøkonomiutvalget, Sysselsettingsutvalget og gjennom flere initiativer for å styrke kompetansegrunnlaget for fremtidens arbeidsliv.
>
> Endringsprosessene i arbeidslivet vil også kunne påvirke organiseringen av arbeid og

hvilken tilknytning som benyttes mellom den som tilbyr arbeid og den som utfører arbeid, herunder konsekvenser for rettigheter og plikter. Slike spørsmål får betydelig oppmerksomhet i den offentlige debatten.

Faste og direkte ansettelser hos en arbeidsgiver, i hovedsak på fulltid, er hovedregelen i norsk arbeidsliv. Bruken av ikke-standard arbeidsforhold har vært stabil over tid. Nylig forskning viser at til sammen elleve prosent av de sysselsatte er midlertidig ansatt, innleide eller selvstendig næringsdrivende uten ansatte. Det er likevel utviklingstrekk som gjør at det kan reises spørsmål om endringene i arbeidslivet medfører en dreining mot mer bruk av ikke-standard tilknytningsformer og nye former for virksomhetsorganisering. Det kan være grunn til å spørre om gjeldende rammer, begreper og ordninger vil være tilpasningsdyktige og anvendelige i lys av utviklingstrekkene, og om disse favner de grupper det er ønskelig at skal omfattes, også i fremtidens arbeidsliv.

Det pågår en aktiv debatt om ulike sider av dette i Norge. Debatten handler i stor grad om det eksisterer et arbeidsgiveransvar, hvem som bør ha arbeidsgiveransvar og hvem som bør ha ulike typer vern i relasjoner hvor arbeid utføres. I ulike saker diskuteres det eksempelvis om den som utfører arbeid er / skal være fast eller midlertidig ansatt, om vedkommende er / skal være direkte ansatt eller innleid, og om vedkommende er / skal være arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker (herunder konsulent, frilanser og lignende). Det diskuteres problemstillinger rundt utsetting av arbeid til leverandører og underleverandører og bruk av entrepriser. Også bruk av ulike forretningsmodeller, for eksempel franchise og konsern, og de konsekvenser dette får for arbeidstakerne, skaper diskusjon.

Valg av organisasjons- og tilknytningsform kan få direkte betydning for grunnleggende rettigheter, slik som lokal medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS, samt rettigheter etter folketrygdloven. Debatten synliggjør en viss uro og usikkerhet om hvilke rammer gjeldende rett setter, hvor grensene går og om disse er like gyldige i et fremtidig arbeidsliv. Den synliggjør også at det kan reises spørsmål ved om de gruppene det er ønskelig at skal ha rettigheter, faktisk har disse.

Regjeringen mener det er behov for å gjennomgå slike spørsmål samlet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Regjeringens overordnede mål er et norsk arbeidsliv med trygghet, fleksibilitet og anstendige arbeidsforhold, som legger til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Det er samtidig viktig å legge til rette for rammevilkår for virksomhetene som stimulerer til bedriftsetableringer, konkurransedyktighet, vekst og arbeidsplasser. Det må tas hensyn til hvilke virkninger regelverket har i forhold til behovet for fleksibilitet og målet om høy sysselsetting. Samarbeidet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter må også vektlegges, fordi det bidrar til høy omstillingsevne og danner grunnlag for videreutvikling av vårt arbeidsliv i møte med nye utfordringer.

Fremtidens arbeidsliv, herunder bruk av atypiske arbeidsforhold og konsekvenser for arbeidstakere, er også et tema internasjonalt i blant annet EU, OECD og ILO, samt i en nordisk kartlegging igangsatt av Nordisk Ministerråd. ILOs Global Commission on the Future of Work har i anledning ILOs 100-års jubileum i 2019 nylig avgitt en rapport med tittelen «Work for a brighter future», hvor blant annet investeringer i institusjonelt rammeverk for arbeidslivet og i anstendig og bærekraftig arbeid utpekes som viktige innsatsområder. Også OECD har blant annet nylig utgitt rapporten «Policy Responses to New Forms of Work», som gir en oversikt over de ulike landenes tiltak og politikk for å møte fremtidens arbeidsliv.

Utvalgets arbeid:

- Utvalget skal beskrive relevante utviklingstrekk og eventuelle utfordringer i arbeidslivet vedrørende tilknytningsformer og organisering av virksomhet ut fra det kunnskapsgrunnlaget som finnes. Utvalget kan også peke på områder hvor det er behov for videre forskning og utredning.
- Utvalget skal vurdere rammeverket for ulike tilknytningsformer for de som utfører arbeid, og vurdere om dette er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. Utvalget kan eksempelvis vurdere grenseoppgangene mellom ulike tilknytningsformer, og om begrepene, herunder arbeidstakerbegrepet, er tydelige og hensiktsmessige og omfatter de grupper det er ønskelig at de skal omfatte. Videre kan det vurderes om de ulike tilknytningsformene har de ønskede konsekvensene med hensyn til rettigheter og plikter for de som utfører arbeidet, også sett i sammenheng med virksomhetenes behov for fleksibilitet. Med rettig-

heter og plikter tas det særlig sikte på rammer for medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS.

- Utvalget skal gjennomgå rammeverk for arbeidsgiveransvar og organisering av arbeid og virksomhet, og vurdere om dette er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. Utvalget kan blant annet vurdere hvordan ulike organisasjonsformer og virksomhetsmodeller påvirker ansvar og plikter for den som tilbyr arbeid, og hvorvidt arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig, særlig med tanke på den som har reell styring og beslutningsmyndighet når det gjelder arbeidsgivers virksomhet. Utvalget kan videre vurdere hvorvidt det bør bli tydeligere hvilke rettssubjekter som har hvilket ansvar, og hvilke plikter som bør gjelde i situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring/kontroll/ledelse av arbeidet, for eksempel i franchise, konsern, innleieforhold mv. Det kan også vurderes i hvilken utstrekning den som knytter til seg selvstendige oppdragstakere, frilansere, arbeidskraft i delingsøkonomien mv. vil eller bør ha visse plikter eller ansvar.
- Utvalget kan fremme forslag til regelendringer eller andre tiltak som det finner hensiktsmessig.

Utvalget skal i sine vurderinger avveie hensynene til forutsigbarhet, rettigheter og vern for de som utfører arbeid opp mot hensynene til arbeidslivets og næringslivets behov for utvikling, fleksibilitet og muligheter for verdiskapning. Utvalget skal i sine vurderinger og forslag se hen til og vurdere forholdet til internasjonale rammeverk og initiativer som kan ha betydning. Utvalget skal følge *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen).

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU innen 1. juni 2021.

2.3 Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalgets mandat favner vidt. Det har derfor vært nødvendig å gjøre noen prioriteringer med hensyn til hvilke problemstillinger utvalget skal gå nærmere inn i. Dette er gjort med utgangspunkt i utvalgets samlede vurdering av utfordringsbildet i lys av det foreliggende kunnskapsgrunnlaget. Det er også tatt hensyn til andre pågående prosesser og utvalg. Dette innebærer at det er problemstillinger og temaer utvalget ikke har gått nærmere inn på.

Etter utvalgets vurdering gir mandatet langt på vei en beskrivelse av sentrale elementer i den norske modellen. Det har vært viktig for utvalget å synliggjøre den norske modellen som fundament i det norske arbeidslivet, med sentrale elementer som organisering, tariffavtaler, utvikling av kollektive institusjoner og samarbeid mellom partene i arbeidslivet.

Utvalget har tatt utgangspunkt i sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet, og lagt vekt på konsekvenser for tilknytningsformer og hvordan virksomheter organiserer og gjennomfører arbeid. På bakgrunn av dette har utvalget i lys av mandatet vurdert rammeverket, herunder særlig behovet for endringer i relevante lovregler. Her har utvalget primært vurdert reglene i arbeidsmiljøloven, fordi arbeidsmiljøloven er den sentrale lov for vern av arbeidstakere og de temaer som særskilt fremheves i mandatet. Enkelte andre lover er likevel omtalt og/eller vurdert der det har vært naturlig.

Utvalgets mandat inviterer både til en vurdering av grenseoppgangene mellom ulike tilknytningsformer, samt rettigheter og plikter som følger av de ulike tilknytningsformene.

Utvalget har særlig konsentrert seg om grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker, arbeidsgiveransvar og arbeidsgiverplikter, midlertidig ansettelse og innleie. Noen oppgaver eller funksjoner kan håndteres ved at de blir utført av eksterne tjenesteleverandører med egne ansatte (entreprise). Entreprise er ikke en tilknytningsform, men en tjenestekontrakt mellom virksomheter. Fordi det er en kontraktsform som kan løse et arbeidskraftsbehov, har det vært relevant for utvalget å gå nærmere inn på bruken av entreprise, og se særlig på grenselandet mellom innleie og entreprise. Utvalget har fått gjennomført egne utredninger for å belyse sentrale tema, jf. punkt 2.5 under. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av mandatet, har utvalget også vurdert konsekvenser og endringsbehov knyttet til omgåelser av regelverket.

Deltidsarbeid har ikke utpekt seg som et tema i utvalgets arbeid, og utvalget behandler ikke deltid som en særskilt tilknytningsform i denne fremstillingen.

Når det gjelder hvilke rettigheter og plikter utvalget har vurdert, har det også her vært behov for avgrensninger. Utvalget har primært vurdert stillingsvernsreglene, regler knyttet til arbeidsmiljø, medvirkning og medbestemmelse.

Flere tema er blitt aktualisert som følge av koronapandemien. Det gjelder blant annet bruken av hjemmearbeid/hjemmekontor, som potensielt kan utvikle seg til mer omfattende bruk av fjernarbeid også etter pandemien. Utvalget har belyst aktuelle utviklingstrekk i kunnskapsgrunnlaget, men har ikke gjort særskilte vurderinger av reguleringene for fjernarbeid. Mens utvalget har arbeidet, er dette til dels blitt fulgt opp gjennom egne prosesser i samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I hovedsak vil de samme grunnleggende temaene som utvalget behandler når det gjelder arbeidslivsreguleringer også være gjeldende for ulike situasjoner hvor digitale løsninger benyttes til å organisere utføringen av arbeidsoppgaver på andre måter enn tidligere.

2.4 Utvalgets arbeid

2.4.1 Utvalgets møter

Utvalgets første møte ble avholdt 11. september 2019. Totalt er det avholdt 22 utvalgsmøter, hvorav syv har vært todagersmøter. Tolv av møtene har vært avholdt digitalt.

Utvalget har invitert både eksterne forskere og fagfolk, samt alle utvalgsmedlemmene til å innlede om ulike temaer:

- Kristin Skogen Lund, konsernsjef, Schibsted og medlem av ILOs verdenskommisjon for fremtidens arbeidsliv
- Roger Bjørnstad, sjeføkonom, LO
- Øystein Dørum, sjeføkonom, NHO
- Kristin Alsos, forskningsleder, Fafo
- Kristin Jesnes, forsker, Fafo
- Utvalgsmedlem Karen Modesta Olsen, professor, Norges Handelshøyskole
- Utvalgsleder Jan Fougner, advokat, Wiersholm advokatfirma AS
- Utvalgsmedlem Kristin Juliussen, analyse- og utredningsdirektør, Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Utvalgsmedlem Nina Sverdrup Svendsen, utredningssjef, Akademikerne
- Utvalgsmedlem Kjell Gunnar Salvanes, professor, Norges Handelshøyskole
- Utvalgsmedlem Dag Stokland, administrerende direktør, Agenda Kaupang AS
- Utvalgsmedlem Henrik Dahle, fagsjef og advokat, Unio
- Andreas Dypvik Landmark, forsker, SINTEF
- Utvalgsmedlem Gry Brandshaug Dale, advokat, KS
- Utvalgsmedlem Silje Stadheim Almestrand, advokat, NHO
- Per-Øyvind Langeland, avdelingsdirektør, NHO
- Utvalgsmedlem Elin Spjelkavik, juridisk direktør, Hovedorganisasjonen Virke
- Mona Næss, arbeids- og sosialråd, Norges delegasjon til EU
- Sindre Solholm Reinholt, nasjonal ekspert, DG Employment, Europakommisjonen
- Andrea Salvatori, økonom, OECD
- Stijn Broecke, økonom, OECD
- Sandrine Cazes, seniorøkonom, OECD
- Sigurd M. Nordli Oppegaard, forsker, Fafo / Universitetet i Oslo
- Tarjei Bekkedal, professor, Universitetet i Oslo
- Line Eldring, avdelingsleder, Fellesforbundet
- Utvalgsmedlem Trude Tinnlund, LO-sekretær, LO
- Knut Røed, seniorforsker, Frischsenteret
- Utvalgsmedlem Ørnulf Kastet, advokat, YS
- Marianne Lefsaker Johansson, seniorøkonom, Oslo Economics
- Bjørn Hansen, tidligere senior manager, Oslo Economics
- Mari Holm Ingelsrud, forsker II, Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet
- Per Bonde Hansen, forsker II, Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet
- Anders Underthun, forsker I, Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet
- Nils Askeland, Senior Vice President Construction, Kværner AS Stord
- Marianne Jenum Hotvedt, førsteamanuensis, Universitetet i Oslo
- Pål Molander, direktør, Statens arbeidsmiljøinstitutt

Utvalget vil rette en stor takk til alle bidragsyterne.

2.4.2 Arbeidet under koronapandemien

Etter litt over et halvt års utvalgsarbeid, nådde koronapandemien Norge, og har deretter påvirket måten utvalget har arbeidet på. Med unntak av en kort periode etter nedstengningen av landet 12. mars 2020, har utvalget likevel opprettholdt utvalgsarbeidet. Koronapandemien har medført at møtene i det alt vesentligste har blitt avholdt digitalt. Det har blitt lagt ned stor innsats av alle i

utvalget og i sekretariatet, for å opprettholde fremdrift og et godt samarbeid i en krevende tid.

Utvalget hadde planlagt en studietur til Paris i mars 2020. Hovedformålet med studieturen var å besøke OECD hvor det var planlagt innledninger knyttet til utviklingstrekk, analyser og politikkanbefalinger innenfor temaet «new forms of work» og «the future of work». I tillegg skulle studieturen også gi innsikt i hva som foregår i EU, og EUs fokus på tematikken som utvalget ser på. Som følge av koronapandemien ble turen avlyst, og innledningene ble i stedet presentert digitalt.

2.5 Relevante utredninger og prosesser

Utvalget har initiert, med Arbeids- og sosialdepartementet som oppdragsgiver, tre eksterne utredninger, som følger som digitale vedlegg til utvalgets rapport:

- Oslo Economics: Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser
- Arbeidsforskningsinstituttet AFI: Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid
- Advokatfirmaet Haavind: Utredning om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven i tvistesaker for domstolene 2010–2020

Arbeids- og sosialdepartementet har også vært oppdragsgiver for en rekke andre utredninger som har bidratt til å belyse de problemstillinger utvalget skulle vurdere. Disse utredningsprosjektene er blitt gjennomført i dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Det refereres til de enkelte rapportene underveis i utvalgets innstilling. Følgende flerårige forsknings- og utviklingsprosjekter kan trekkes frem som en særlig viktig del av kunnskapsgrunnlaget:

- Forskningsstiftelsen Fafo: Utvikling av ulike typer tilknytningsformer i arbeidslivet 2014–2018
- Forskningsstiftelsen Fafo: Kollektive aktører og reguleringer i arbeidslivet 2017–2020
- Institutt for samfunnsforskning: Utvikling av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet 2018–2022

Nordisk Ministerråd satte i 2018 i gang et prosjekt om fremtidens arbeidsliv og utfordringer for de nordiske modellene. Rapportene fra dette prosjektet har gitt viktige impulser til utvalgets arbeid.

OECD har i flere rapporter behandlet sentrale tema for utvalget. Dette gjelder særlig OECD Employment Outlook 2019 – The Future of Work. Videre har utredninger og politikkdokumenter som er blitt lagt frem av EU og ILO vært betydningsfulle for utvalgets vurderinger, særlig:

- ILO: World Employment and Social Outlook. Trends 2020
- ILO: Non-standard Employment around the World. Understanding challenges – shaping prospects
- The European Pillar of Social Rights (2017/C 428/09) og handlingsplan for gjennomføringen av EUs sosiale pilar[1]
- Kilhofer, Z. m.fl: Study to gather evidence on the working conditions of platform workers. VT/2018/032

Tematikken som utvalget er bedt om å vurdere har visse koblinger eller grenseflater mot annet pågående eller avsluttet utvalgs- og utredningsarbeid. Det har også vært viktig for utvalget å holde seg orientert om og/eller avgrense eget arbeid mot annet utredningsarbeid.

Flere andre offentlige utredninger har behandlet tema med betydning for utvalgets kunnskapsgrunnlag og vurderinger. Dette gjelder særlig:

- NOU 1996: 6 *Arbeidstakeres stilling i konsernforhold m.v.*
- NOU 1998: 15 *Arbeidsformidling og arbeidsleie* (Blaalid-utvalget)
- NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*
- NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*
- NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi* (Holden III-utvalget)
- NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk* (Cappelen-utvalget)
- NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*
- NOU 2018: 2, NOU 2019: 2 og NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov I, II og III* (Kompetansebehovutvalget)
- NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* (Sysselsettingsutvalget)

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

- NOU 2019: 22 *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring* (Luftfartsutvalget)
- NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten* (Velferdstjenesteutvalget)
- NOU 2021: 4 *Norge mot 2025*

Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 13 (2020–2021) er et grunnlag for en rekke av de temaene utvalget behandler i sin innstilling.

2.6 Oversikt over utredningen

Utredningen er inndelt i fire deler. Del 1 består av kapittel 1 til 3, del 2 består av kapittel 4 til 8, del 3 består av kapittel 9 til 16, mens del 4 består av kapittel 17 til 19.

Del 1 Innledning og sammendrag

Kapittel 1 *Innledning, sammendrag og hovedkonklusjoner* inneholder en innledning, samt presentasjon av utvalgets hovedkonklusjoner og et sammendrag av utredningen.

Kapittel 2 *Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid mv.* gir en oversikt over utvalgets oppnevning og sammensetning, mandatet og utvalgets tolkning av mandatet, utvalgets arbeid, relevante utredninger og prosesser, samt gir en kort oversikt over utredningens deler.

Kapittel 3 *Den norske modellen, det organiserte arbeidslivet – grunnleggende hensyn for fremtidens arbeidsliv* beskriver ulike elementer i den norske modellen og med fokus på den norske arbeidslivsmodellen. Kapitlet er ment å synliggjøre at utvalget legger den norske modellen til grunn for sine vurderinger og anbefalinger i denne innstillingen.

Del 2 Kunnskapsgrunnlag: Drivkrefter, tilstandsbeskrivelse og gjeldende reguleringer

Kapittel 4 *Drivkrefter og utviklingstrekk* beskriver sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som fører til endringer i arbeidslivet og hvordan virksomheter organiseres. Det gis en nærmere beskrivelse av enkelte former for virksomhetsorganisering og kontraktsformer mellom virksomheter, særskilte forhold i offentlig sektor, utviklingstrekk i arbeidsmarkedet med vekt på arbeidsinnvandring, kompetanse og omstillinger.

Kapittel 5 *Tilknytningsformer – utvikling og tilstand* omtaler tilstand og utvikling for bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet. Særlig beskrives selvstendige oppdragstakere, arbeid gjennom digitale plattformer, midlertidig ansatte og innleide fra bemanningsforetak. Sentrale implikasjoner ved bruk av de ulike tilknytningsformene omtales også. Avslutningsvis er det et punkt om omfang og bruk av ulike tilknytningsformer i andre land og internasjonale sammenligninger.

Kapittel 6 *Internasjonale institusjoner, initiativ og rammebetingelser* gir et perspektiv på sentrale internasjonale arenaer som ILO, OECD og EU, og har som formål å gi en oversikt over relevant internasjonalt rammeverk og initiativer som kan ha betydning for utvalgets vurderinger og forslag.

Kapittel 7 *Historisk tilbakeblikk på regler om tilknytningsformer* gir en kort oversikt over den historiske utviklingen av regelverket, herunder arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene, reglene om fast og midlertidig ansettelse og reglene om innleie av arbeidskraft.

Kapittel 8 *Gjeldende rett* beskriver relevant regelverk og rettspraksis. Det gis en fremstilling av arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet, fast og midlertidig ansettelse, deltid, innleie av arbeidskraft, og tjenestekjøp fra selvstendige oppdragstakere og andre virksomheter (entreprise). I tillegg omtales gjeldende reguleringer når det gjelder arbeidstakeres rett til medvirkning og medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen, samt en omtale av trygde- og pensjonsrettigheter.

Del 3 Vurderinger og forslag

I kapittel 9 *Utvalgets overordnede vurderinger* fremgår utvalgets overordnede vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i norsk arbeidsliv. Med bakgrunn i utviklingstrekk og utfordringer vurderer utvalget bruken av ulike tilknytningsformer og gir en overordnet vurdering av endringsbehov.

I kapittel 10 *Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere* vurderer utvalget gjeldende arbeidstakerbegrep i arbeidsmiljøloven. I tillegg vurderes muligheten for å forhandle kollektivt for enkelte oppdragstakere.

I kapittel 11 *Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar* har utvalget konsentrert seg om arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep, herunder særskilt spørsmålet om arbeidsgiveransvar i konsern.

I kapittel 12 *Midlertidig ansettelse* vurderes reglene for midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven og eventuelle endringsbehov.

I kapittel 13 *Innleie og entreprise* konsentrerer utvalget seg om innleie og entreprise, herunder særlig den rettslige grensen mellom disse to kontraktsformene i arbeidsmiljøloven.

I kapittel 14 *Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid* vurderer utvalget tiltak som kan styrke arbeidsmiljø- og medvirkningsforholdene til personer som utfører arbeid gjennom alternative tilknytningsformer.

I kapittel 15 *Omgåelse og etterlevelse* vurderer utvalget konsekvensene av omgåelse av arbeidsmiljølovens regler, herunder om det kan være behov for å lovfeste en gjennomskjæringsnorm.

I kapittel 16 *EØS-rettslig vurdering av utvalgets lovforslag* gis det en vurdering av lovforslagene i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

I kapittel 17 *Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)* fremgår lovforslagene som fremmes av utvalget og/eller et flertall i utvalget.

I kapittel 18 *Merknader til lovforslagene* fremgår merknader til de enkelte lovforslagene.

I kapittel 19 *Økonomiske og administrative konsekvenser* fremgår en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltakene som foreslås.

Kapittel 3
Den norske modellen og det organiserte arbeidslivet – grunnleggende hensyn for fremtidens arbeidsliv

3.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det at det «overordnede mål er et norsk arbeidsliv med trygghet, fleksibilitet og anstendige arbeidsforhold, som legger til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Det er samtidig viktig å legge til rette for rammevilkår for virksomhetene som stimulerer til bedriftsetableringer, konkurransedyktighet, vekst og arbeidsplasser. Det må tas hensyn til hvilke virkninger regelverket har i forhold til behovet for fleksibilitet og målet om høy sysselsetting. Samarbeidet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter må også vektlegges, fordi det bidrar til høy omstillingsevne og danner grunnlag for videreutvikling av vårt arbeidsliv i møte med nye utfordringer».

De definerte målene i utvalgets mandat er langt på vei en beskrivelse av sentrale elementer i den norske modellen. *Utvalget* legger den norske modellen til grunn for vurderinger og anbefalinger i dette dokumentet. Modellen handler om hvordan økonomisk politikk, inntektspolitikk, lønnsdannelse, arbeidslivspolitikk og offentlig velferd spiller sammen, og hvordan dette samspillet gjennom ulike mekanismer har bidratt til høy sysselsetting, god økonomisk utvikling og høy levestandard i Norge. Modellen er dynamisk og et samspill mellom ulike politikkområder. Sysselsettingsutvalget har en overordnet beskrivelse av modellens innhold og virkemåte, jf. NOU 2021: 2 punkt 3.1.

> God sammenheng og samvirke mellom ulike politikkområder er avgjørende for å ha en samfunnsutvikling med høy sysselsetting og små forskjeller. Organiseringen av velferdsordningene støtter også opp under høy sysselsetting, god omstillingsevne og jevn inntektsfordeling. Men sammenheng og samvirke skapes ikke av seg selv.

Den norske modellen med trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, lokal dialog mellom tillitsvalgte og arbeidsgivere, og med etablerte institusjoner som kan håndtere konflikter innenfor samarbeidet, har historisk sett vært en suksess. Kunnskap om de historiske sammenhengene og nysgjerrighet om hvordan utviklingen nasjonalt og internasjonalt påvirker samfunnsmekanismene, er viktig for å kunne videreføre de gode resultatene. Høy sysselsetting og trygge jobber, vedvarende økonomisk vekst, høy produktivitet og jevn inntektsfordeling har preget det norske samfunnet over lengre tid. I internasjonal og norsk litteratur har disse gode resultatene i stor grad blitt tilskrevet egenskaper ved den norske modellen. Modellen beskrives ofte som en kombinasjon av ulike hovedelementer, som et velorganisert arbeidsliv, brede offentlige velferdsordninger og en økonomisk politikk som støtter opp under høy sysselsetting, og at det er et samspill mellom de ulike politikkområdene. Tilliten i det norske samfunnet skårer gjennomgående svært høyt i internasjonale sammenlikninger.

Både modellens forutsetninger og resultater er viktige. Modellen er ikke statisk, men er i kontinuerlig utvikling og har bidratt til god omstillingsevne i Norge. Høy yrkesdeltakelse gir høy verdiskapning og dermed bærekraft til velferdsordningene over tid. Dette oppnås blant annet gjennom høy oppslutning om et organisert arbeidsliv, med samarbeid lokalt mellom arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgivere i virksomhetene og gjennom samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og myndighetene på bransjenivå og sentralt. Velferdsordningene er universelle og bidrar til trygghet for arbeidstakere under omstillinger i økonomien.

Den norske modellen er omtalt i ulike utredninger og analyser, og med ulike tilnærmingsmåter og fokus. I dette kapitlet er arbeidslivets virkemåte med institusjoner, regler og reguleringer vektlagt. Utvalget diskuterer først ulike elementer

i den norske og nordiske modellen i punkt 3.1 og 3.2. Kapitlet har deretter hovedfokus på den norske arbeidslivsmodellen som fundament for en god samfunnsutvikling, med viktige elementer som organisering, kollektive institusjoner og samarbeid mellom partene i arbeidslivet.

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

3.2 Den norske og nordiske modellen

Den nordiske modellen har nærmest blitt et varemerke for de nordiske landene Norge, Danmark, Sverige, Finland og Island, ved å langt på vei ha lykkes i å kombinere en jevn inntektsfordeling med høy gjennomsnittlig levestandard, solid økonomisk vekst og makroøkonomisk stabilitet, jf. NOU 2009: 10, punkt 15.1. I Norge kalles den gjerne den norske modellen. Elementer som ofte inngår i beskrivelsen er koordinert lønnsdannelse, et organisert og velfungerende arbeidsliv, velferdsordninger, kompetanse og økonomisk politikk.

Det er gjerne ulike perspektiver og innfallsvinkler til å beskrive den nordiske modellen. I faglitteraturen opereres det ikke med noen endelig definisjon, jf. NOU 2009: 10. Den norske og de nordiske samfunnene har langt på vei hatt parallelle utviklingstrekk gjennom etterkrigstiden, men også med noen klare forskjeller. Over tid har landene utviklet en rekke regler, institusjoner og ordninger for å møte utfordringer og løse problemstillinger i samfunnet, og hvordan de samvirker omtales gjerne som den nordiske modellen.

Partssamarbeidet er sentralt, og har gradvis utviklet seg gjennom 100 år med et organisert arbeidsliv. Dette har vært en viktig drivkraft i utviklingen av modellen. Det er samtidig betydelige forskjeller mellom de nordiske landene i hvordan arbeidslivet er blitt utviklet over tid. Men et viktig fellestrekk er at organiseringen av partene i arbeidslivet, etter en fase med klassekamp og mobilisering førte frem til brede kompromiss, og siden dannet grunnlag for et utstrakt samarbeid mellom myndighetene og partene om politikk for verdiskapning og fordeling, jf. Dølvik og Røed Steen (2018).

Det er vanlig å dele inn land i ulike regimer som typer av velferdsregimer (Esping-Andersen, 1990), produksjonsregimer (Hall og Soskice, 2001) eller ansettelsesregimer (Gallie, 2007). De nordiske (eller skandinaviske) landende grupperes ofte sammen på basis av en del felles institusjonelle og strukturelle trekk.

Samtidig finnes det forskjeller mellom de nordiske landene. Danmark kjennetegnes gjerne ved det som har blitt kalt «flexicurity», det vil si stor grad av fleksibilitet for arbeidsgiverne med hensyn til muligheter for oppsigelse, kombinert med sjenerøse velferdsordninger som sikrer inntektsgrunnlaget for den enkelte (Madsen, 2003). Norge har lavere fagforeningsgrad enn Danmark og Sverige, noe som i stor grad kan forklares med at medlemskap i fagforeninger har vært knyttet til arbeidsledighetskasser i andre nordiske land (Nergaard og Stokke, 2007). I tillegg dekker a-kassene også ytelser til de som jobber som selvstendige. Norge har beholdt koordinerte lønnsforhandlinger, mens dette i større grad er desentralisert i Sverige og Danmark (Andersen mfl., 2015). Videre er det forskjeller knyttet til i hvilken grad tilknytningsformer er lovregulert eller overlatt til avtaler mellom partene. Norge og Finland har mer lovreguleringer, mens de andre nordiske landene overlater mer til tariffavtaler (Hotvedt mfl., 2020b).

Det høye nivået på tillit i befolkningen er et sentralt forhold som skiller Norden fra andre land. Nordisk ministerråd har foretatt en gjennomgang av internasjonale sammenligninger av tillit, hvor alle de nordiske landene skårer svært høyt, og i rapporten reises spørsmålet om tillit er «det nordiske gullet» (Andreasson, 2017). I rapporten vises det til at tillit ikke er naturgitt, men er blitt skapt over lengre perioder og gjennom et samspill mellom forskjellige prosesser. Tillit er dermed både et resultat av, og en forutsetning for, samfunnsorganiseringen i Norden.

Det finnes en omfattende litteratur om den norske modellen, der beskrivelser avhenger av hva som er utgangspunktet og formålet for analysen. Lønnsdannelse, arbeidsliv, velferdsordninger og økonomisk politikk inngår ofte i beskrivelsene av modellen. I NOU 2011: 7 er det gitt en beskrivelse av den norske velferdsmodellen med mål om høy yrkesdeltakelse, et velregulert arbeidsliv med trepartssamarbeid med sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, et i hovedsak skattefinansiert offentlig velferdstilbud, et godt utbygd og universelt velferdssystem, og en omfattende familiepolitikk som fremmer likestilling.

Denne beskrivelsen i NOU 2011: 7 er basert på Halvorsen og Stjernø (2008).

I diskusjoner om utvikling av velferdsstatsmodeller vises det ofte til debatten som ble utløst av at Esping Andersen (1990) presenterte empiri og teori for at det var utviklet tre ulike velferdsstatsmodeller: Den liberale, den konservative og den sosialdemokratiske. For en kortfattet gjennomgang vises det til NOU 2011: 7.

Nord-Mod-prosjektet til Fafo beskriver den nordiske modellen som en triangelmodell med kobling mellom organisert arbeidsliv, økonomisk styring, og offentlig velferd (Dølvik mfl., 2014). Disse tre elementene ses som grunnpilarene i modellen. Koblingen mellom de ulike elementene består både av markedsmekanismer og aktører i form av parter og partier.

Samspillet mellom de institusjonelle grunnpilarene har vært viktig for at modellen i etterkrigstiden har kunnet realisere mål om stabil vekst, høy sysselsetting og rettferdig fordeling. Dølvik m.fl. peker på at samspillet langt fra var en mekanisk prosess, men var avhengig av at de sentrale aktørene, partiene og arbeidslivspartene, hadde nok makt, medlemsbredde og legitimitet til å sørge for en helhetlig samordning og iverksetting av politikken.

I Sysselsettingsutvalgets innstilling, NOU 2021: 2, er fokuset bredt og det er lagt vekt på samspillet mellom elementene i modellen. Økonomisk politikk og strukturpolitikk, trygdesystemet, lønnsdannelse, kompetansepolitikk beskrives som elementer sammen med partssamarbeid og arbeidslivets institusjoner.

I Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1, punkt 3.2, med henvisning til Løken og Stokke, 2009) fremheves følgende elementer i den nordiske modellen:

- Universelle velferdsordninger og stor offentlig sektor
- Høy sysselsettingsgrad blant både menn og kvinner
- Små lønnsforskjeller og høy sosial mobilitet
- Sterke kollektive aktører
- Sentralt koordinert lønnsdannelse og lokale forhandlinger på virksomhetsnivå
- Tett trepartssamarbeid mellom myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner
- Høy grad av medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå.

Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10, punkt 15.1) fremhever de samme fellestrekkene, men med en litt annen innfallsvinkel og beskrivelse:

- En omfattende velferdsstat med vekt på universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger og et stort offentlig tilbud av tjenester innenfor blant annet helse og utdanning. Skatteinntektene dette fordrer, innebærer relativt høye skattesatser, særlig på inntekt og konsum.
- Betydelige offentlige investeringer i humankapital, herunder grunnskole, videregående utdanning og forskning.
- Arbeidsmarkedsinstitusjoner som inkluderer vidtfavnende fagforeninger og godt organiserte arbeidsgivere, betydelig koordinering av lønnsdannelsen, samarbeid mellom partene også lokalt i den enkelte bedrift, en ledelsesmodell basert på relasjonsbygging, respekt for enkeltmennesket og for samfunnets institusjoner, relativt sjenerøs ledighetstrygd og stor vekt på aktive arbeidsmarkedstiltak.

Norge er en liten åpen økonomi som har stor fordel av handel med utlandet. Kombinasjonen av koordinert lønnsdannelse, åpenhet for investeringer i næringslivet og avhengighet av å få avsetning på produktene på de internasjonale markedene har bidratt til økonomisk vekst, økt verdiskapning og omstilling i arbeidslivet. Barth mfl. (2015) beskriver denne prosessen som «kreativ destruksjon». Agell og Lommerud (1993) beskriver hvordan lavere samlet lønnsvekst og en sammenpresset lønnsstruktur over tid har gjort det mulig med ekspansjon i de høyproduktive delene av arbeidslivet. Arbeidstakere er blitt flyttet fra dårligere betalte jobber i lavproduktive sektorer til høyere betalte jobber i virksomheter som er internasjonalt konkurransedyktige. Økende skatteinntekter har gjort det mulig å finansiere utbygging av velferdsordninger som avlaster arbeidsgiverne i tilfeller av sykdom, uførhet, nedbemanninger og omstilling av virksomhet. Velferdsstatens inntektssikring og et mobilitetsfremmende arbeidsmarked med muligheter for bedre betalte jobber har over tid bidratt til at arbeidstakerne har sett seg tjent med rasjonaliseringer i næringslivet. Fremveksten av en større offentlig sektor har bidratt til flere muligheter for sysselsetting, ikke minst for kvinner. På denne måten har modellen ført til trygge jobber med anstendige vilkår for arbeidstakerne. Og i alle fall så lenge arbeidsmarkedet i hovedsak var nasjonalt klarte man å stenge av for en utvikling med økende andel lavinntektsjobber i tjenestenæringene, slik mange andre land opplevde (Dølvik og Røed Steen, 2018).

Acemoglu (2019) peker på at den nordiske modellens fremste suksessfaktor er evnen til å

frembringe høyinntektsjobber. Dette skjer primært gjennom markedet, men er tilrettelagt gjennom arbeidslivets reguleringer og den aktive rollen fagforeningene spiller. Han viser til at den sammenpressede lønnsdannelsen gjorde det mulig for arbeidsgivere å gjøre investeringer som i sin tur førte til innovasjon og høyere produktivet, noe som igjen gav muligheter for både økte lønninger for arbeidstakere og økt utbytte for eierne.

Arbeidstakere i Norge opplever jevnt over høy grad av jobbsikkerhet og muligheter til selvbestemmelse i jobben (Esser og Olsen, 2012). Norge skårer også høyt på Global Competitive Index utviklet av World Economic Forum, som sier noe om effektivitet i arbeidsmarkedet og i institusjoner, grad av innovasjon, mv. I tillegg skårer Norge, sammen med de andre nordiske landene, også høyt når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn (Gender Equality Index). Det ser altså ut som den norske (nordiske) modellen produserer noen gode resultater både på individ- og samfunnsnivå.

I litteratur om jobbkvalitet defineres begrepet «en god jobb» gjerne som en jobb som fremmer fysisk og psykisk velvære (well-being) samt jobbtilfredshet. Vanlige dimensjoner som brukes for å identifisere jobbkvalitet er «god» lønn, jobbsikkerhet, selvbestemmelse, opplæring- og utviklingsmuligheter, og medvirkning på arbeidsplassen (se for eksempel Holman, 2013).

Faste ansettelser er et grunnleggende element iden norske modellen. Høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er en forutsetning for arbeidslivsmodellen. Disse forholdene virker sammen, fordi fast ansatte i større grad er organiserte enn personer med andre tilknytningsformer.

I møte med nye utfordringer og endringer i arbeidslivet, er det avgjørende med et organisert arbeidsliv som gir stabile rammebetingelser, høy tillit og nært samarbeid. Et velorganisert arbeidsliv med høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, bred tillit og et godt to- og trepartssamarbeid vil dermed være et grunnleggende premiss i møte med endringer.

Utvalget ønsker å synliggjøre den viktige funksjonen den norske modellen har i møte med endringer i arbeidslivet, og hvordan modellen blant annet hviler på den faste ansettelsen som fundament i arbeidslivet. Ulike elementer i den norske modellen kan på den ene siden bidra til å redusere ulempene ved et arbeidsliv hvor flere har, eller vil kunne få, en annen tilknytning. På den andre siden er det viktig å få synliggjort at den norske modellen kan være utfordret av en utvikling med flere personer med en annen/løsere tilknytning, enten direkte eller indirekte gjennom færre organiserte.

3.3 Lønnsdannelsens rolle

Systemet for lønnsdannelse, inkludert institusjonene rundt lønnsdannelsen, kan sies å være i kjernen av den norske modellen.

Modellen for lønnsdannelse, og hvordan modellen tolkes og anvendes, er beskrevet nærmere i flere offentlige utredninger, blant annet i NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, og i NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk, samt NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring.*

Den koordinerte lønnsdannelsen i Norge blir ofte omtalt som «frontfagsmodellen» fordi det er konkurranseutsatt sektor, frontfaget, som forhandler først og setter en norm for den økonomiske rammen for oppgjørene i resten av økonomien. For at Norge, som en liten og åpen økonomi skal kunne konkurrere på det internasjonale markedet er det viktig med god konkurranseevne internasjonalt. Lønn og lønnsutviklingen i konkurranseutsatt sektor er dermed et viktig element for å oppnå god konkurranseevne. Lønnsveksten i frontfaget skal hverken være gulv eller tak, men er en norm som skal sikre at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor over tid er retningsgivende for andre sektorer. Selve lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Profilen i oppgjøret i frontfaget skal ikke overføres til andre avtaleområder, men derimot bestemmes i det enkelte området ut fra forholdene der. Koordineringen skjer gjennom sentrale forhandlinger og lokal kollektiv lønnsdannelse. Partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen av rammen mellom ulike grupper i sitt område. I noen tariffområder skjer lønnsdannelsen i hovedsak gjennom sentrale forhandlinger, noen steder både sentrale og lokale forhandlinger og i noen områder skjer den utelukkende gjennom lokal kollektiv lønnsdannelse i den enkelte virksomhet.

Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging, hvor myndighetene også spiller en viktig rolle. Koordineringen skjer både sentralt og lokalt. Lønnsdannelsen er partenes ansvar, mens staten tilrettelegger gjennom institusjonene som er etablert rundt lønnsdannelsen og kan noen ganger bidra direkte i lønnsoppgjørene. Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighe-

tene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Møter i Kontaktutvalget mellom regjeringen og partene i arbeidslivet og i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) bidrar til at partene og myndighetene har en felles forståelse av situasjonen og utviklingen i norsk økonomi. Det finnes også en rekke andre institusjoner og mekanismer som bidrar til koordineringen i det norske lønnsfastsettelsessystemet, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lover, regelverk og tariffavtaler, og gjennom institusjoner som Riksmekleren, Arbeidsretten, Rikslønnsnemnda, Tariffnemnda og ulike avtalebaserte tvistenemder.

En koordinering av lønnsdannelsen hviler på tilstedeværelsen av kollektive partsforhold i arbeidslivet med brede organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og er derfor avhengig av høy organisasjonsgrad på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Internasjonale sammenligninger tyder på at høy grad av koordinering i lønnsdannelsen gir høyere sysselsetting, lavere arbeidsledighet og mindre lønnsforskjeller enn det som kan bli resultatet med en mindre koordinert lønnsdannelse (OECD 2018). NOU 2016: 15 nevner at en grunn til dette kan være at partene i arbeidslivet gjennom koordineringen i større grad tar hensyn til hvordan lønnsveksten påvirker konkurranseevne, sysselsetting og arbeidsledighet i økonomien samlet sett. Gjennom systemene for lønnsdannelse har partene bidratt til å bevare en balanse mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer og samtidig til at det er relativt små lønnsforskjeller i Norge. Internasjonale sammenligninger, som Barth mfl. (2003), viser at når lønnsforhandlingene er koordinerte eller gjennomføres på sentralt nivå, fører det til mindre lønnsforskjeller mellom bedrifter, bransjer og yrkesgrupper. Denne mekanismen virker i begge ender av lønnsskalaen, slik at de laveste lønningene øker og de høyeste lønningene blir lavere (lønnssammenpressing).

Lønnsdannelsen bidrar også til høy omstillingstakt i arbeidslivet. En lønnsstruktur med relativt små lønnsforskjeller innebærer at de minst produktive bedriftene «presses ut», fordi de ikke har råd til å betale selv de laveste lønningene, mens bedrifter med høy produktivitet kan dra nytte av at de høyeste lønningene er relativt lave. Ettersom de høyproduktive sektorene ekspanderer og lavproduktive sektorene reduseres eller forsvinner kan de overflødige arbeidstakerne finne bedre betalte jobber i de delene av økonomien som vokser. I en situasjon med et relativt høyt generelt lønnsnivå vil kostnadene for de lavproduktive dermed bli for høye slik at de må gjennomføre omstillinger. Mer koordinert lønnsdannelse med mindre lønnsforskjeller innebærer også at bedriftene tjener mer på å benytte ny og effektiv teknologi, og det kan bidra til en raskere modernisering i land med små lønnsforskjeller (Moene mfl., 2009).

Utvalget legger omtalen av den norske modellen i sysselsettingsutvalgets innstilling, NOU 2021: 2, til grunn for drøftingene og vil fokusere på den norske modellens egenskaper og utfordringer i arbeidslivet i dette kapitlet.

3.4 Nærmere om den norske modellen i arbeidslivet

3.4.1 Innledning

Partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle i samfunnet og i den norske modellen. Fundamentet for dette er tariffavtaler. Gjennom tariffavtalene reguleres både lønns- og arbeidsforhold og gir dermed et fundament for et velordnet arbeidsliv.

Sammenlignet med andre land er det generelt høy organisasjonsgrad i Norge blant både arbeidstakere og arbeidsgivere. Arbeidslivet er preget av sterke organisasjoner, med sentrale samordnede avtalesystemer med fredsplikt i avtaleperioden, et velutviklet lokalt nivå for kollektive forhandlinger og medvirkning, samt sterke lovfestede arbeidstakerrettigheter (se blant annet Dølvik, 2013).

I store deler av arbeidslivet er det et velutviklet, avtalebasert system for ansattes representasjon gjennom tillitsvalgte på den enkelte arbeidsplass/virksomhet. Den norske arbeidslivsmodellen kommer dermed til uttrykk både gjennom lovverk, reguleringer og institusjonelle ordninger, men også gjennom formell og uformell samhandling på samfunns- og virksomhetsnivå.

I norsk arbeidsliv dannet den første Verkstedoverenskomsten fra 1907, arbeidstvistloven fra 1915 og Hovedavtalen fra 1935 viktige milepæler i denne utviklingen. Hovedavtalen mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.) beskrives som et historisk kompromiss mellom arbeid og kapital. Arbeidsgivernes styringsrett og arbeidernes organisasjonsrett ble gjensidig anerkjent og normert (Slagstad, 1998).

Kjernen i norsk arbeidslivsregulering er samspillet mellom arbeidsgivers styringsrett, beskyttelse av arbeidstakeren og bruken av tariffavtalen som fundament for samarbeid mellom partene, jf. Fougner (2019). Det er arbeidsgiveren som eta-

Boks 3.1 Nærmere om tariffavtalen

En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår, og er den grunnleggende rettskilden for de kollektive arbeidsrettslige spørsmålene. Tariffavtaler inngås mellom en fagforening på den ene siden og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening på den andre siden. Arbeidstvistloven definerer tariffavtale som «en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold», jf. § 1 bokstav e.

I tillegg til lønn, kan tariffavtalene regulere blant annet arbeidstid, oppsigelsesfrister, medbestemmelse og permittering, samt sosiale rettigheter og pensjon for de som har dette avtalefestet. Hva som inngår, varierer mellom de ulike tariffavtalene. Tariffavtalene regulerer ikke kun materielle forhold, men også prosessuelle forhold som i hovedsak omhandler samarbeidet mellom tariffpartene, og kan også omhandle tema som likestilling, klima mv.

Tariffavtalen binder kun avtalepartene og deres medlemmer. Tariffavtalen har likevel virkninger ut over partsforholdet. Gjennom avtale- og rettspraksis er det utviklet såkalte ufravikelighetsnormer, som gjør at den tariffbundne arbeidsgiveren er forpliktet overfor sin tariffmotpart (arbeidstakerorganisasjonen) til å praktisere tariffavtalens vilkår også overfor uorganiserte arbeidstakere i virksomheten som faller inn under tariffavtalens saklige virkeområde. De uorganiserte har imidlertid ingen rettigheter eller plikter etter tariffavtalen. Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer også at de avtalebestemte lønnsnivåene gjelder for flere arbeidsforhold enn de som omfattes av tariffavtalene i noen bransjer. I tillegg er det mange uorganiserte virksomheter som følger lønnssatsene i tariffavtalene uten at de er forpliktet til det.

Det vanlige mønsteret for tariffavtaler er et hierarki, hvor to parter inngår en hovedavtale som inneholder bestemmelser om mer varige og overordnede forhold mellom partene. Under hovedavtalen sorterer så landsdekkende tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår. Disse tariffavtalene er gjerne avgrenset mot andre tariffavtaler etter bransje/sektor eller de dekker bare visse yrkesgrupper. Under landsdekkende tariffavtaler kan det så inngås lokale tariffavtaler eller særavtaler på bedriftsnivå. Mulighetene til å inngå lokale avtaler kan være hjemlet i tariffavtalen, blant annet i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger eller fastsettelse av arbeidstiden i virksomheten. Lokale avtaler kan også regulere forhold som ikke dekkes av hovedavtale og landsdekkende tariffavtale. Hovedavtale og landsdekkende tariffavtale inngås gjerne av landsomfattende organisasjoner, de lokale avtalene inngås av de lokale partene, altså virksomheten og det lokale leddet av arbeidstakerorganisasjonen, ved de tillitsvalgte.

Det er imidlertid ulike modeller. For eksempel er ikke alle partsforhold omfattet av en hovedavtale, i andre sammenhenger er det ikke landsdekkende tariffavtale fordi hovedavtalen inneholder bestemmelser som sammen med lokale avtaler gjør den landsdekkende tariffavtalen overflødig. Videre er mange tariffavtaler avgrenset til en enkelt virksomhet. I offentlig sektor samt nærliggende/offentlig eiet virksomhet i deler av privat sektor finnes det i tillegg til særavtaler på lokalt nivå også særavtaler på landsomfattende nivå.

Tariffavtalene blir inngått for en viss periode, vanligvis to år (ofte fire for hovedavtaler). Dette kalles tariffperioden. I tariffperioden gjelder det en fredsplikt, som betyr at partene ikke kan tvinge frem endringer i det de har avtalt ved å bruke kampmidler som streik og lockout.

Dersom partene er uenige i innholdet i en inngått og gjeldende tariffavtale, kan de bringe en slik rettstvist inn for avgjørelse i Arbeidsretten. Arbeidsretten er en særdomstol som behandler tvister om inngåtte tariffavtalers gyldighet, forståelse og eksistens. I tillegg behandler Arbeidsretten tvister om brudd på fredsplikten i arbeidslivet og tvister om erstatningsansvar i forbindelse med tariffbrudd og ulovlig arbeidskamp. Det er kun tariffavtalens parter som har søksmålskompetanse overfor Arbeidsretten. En arbeidstaker, organisert eller uorganisert, kan ikke anlegge sak for Arbeidsretten mot en arbeidsgiver for brudd på en tariffavtale.

Boks 3.1 forts.

Dersom partene ikke har inngått tariffavtale tidligere, eller tariffperioden for en inngått tariffavtale er utløpt, vil innholdet i en ny eller revidert tariffavtale være gjenstand for forhandlinger. Dersom partene ikke kommer til enighet i en slik interessetvist, må de som hovedregel til tvungen mekling hos Riksmekleren før de kan iverksette arbeidskamp, som for arbeidstakersiden vanligvis er streik og for arbeidsgiversiden lockout. Prosedyrene for forhandlinger, mekling og arbeidskamp er nærmere regulert i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

Samfunnet og berørte parter må i utgangspunktet tåle de ulemper som arbeidskamp fører med seg. Dersom arbeidskampen fører til fare for liv, helse eller sikkerhet eller truer helt vitale samfunnsinteresser, kan det likevel være aktuelt å gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Regjeringen fremmer i slike situasjoner en proposisjon for Stortinget med forslag til en særlov som forbyr fortsatt arbeidskamp og overlater til Rikslønnsnemnda å behandle interessetvisten. Rikslønnsnemndas kjennelse får virkning som tariffavtale mellom partene.

blerer og leder virksomheten og tilbyr sysselsetting for arbeidstakere. Fougner, side 9–12, peker på at gjennom kollektiv organisering av arbeidstakere, og lov- og avtaleregulering som beskytter arbeidstakerne, er det utviklet et grunnlag for å balansere interessene mellom partene. Tariffavtalen er utviklet som mekanisme for fordeling av byrder og verdier, og samtidig til løsning av konflikter hva enten de er rettslige eller interessepregede. Samfunnet på sin side har respektert partenes autonomi og har konsentrert lovgivningen om å støtte opp under de kollektive mekanismene og først og fremst bidra gjennom lovgivning til vern av den enkelte arbeidstaker. Norsk arbeidsrett kjennetegnes grunnleggende av dette trepartssamarbeidet.

Virksomheter tilpasser seg ulike føringer og strukturer i et arbeidsmarked. Dette handler blant annet om hva som er legitime og aksepterte praksiser. På den ene siden har man regulatoriske føringer som er nedskrevet og tydelige. På den andre siden har man normative og kognitive føringer som sier noe om hva som er spillereglene, og som er mindre klart definerte. Den norske modellen inneholder alle disse elementene med lovregulering, avtaler og spilleregler.

3.4.2 Tariffavtalen og de kollektive institusjonene

Tariffavtalen har en viktig funksjon i norsk arbeidsliv. Bruken av tariffavtalen som fundament for samarbeid og forhandling, er én av flere mekanismer som er utviklet for å sikre interesseavveining og maktbalansering mellom partene i et arbeidsforhold. Fra arbeidstakernes ståsted vil en tariffavtale innebære at de kollektivt kan sikre felles interesser, for å styrke sin forhandlingsposisjon, og for å utjevne maktforskjellen mellom partene. En tariffavtale innebærer ofte styrkede rettigheter for arbeidstakerne sammenlignet med de lovbestemte, eksempelvis bedre medvirkningsordninger. For begge parter fungerer tariffavtalen som en stabiliserende faktor og med ordnede mekanismer for samarbeid og konflikthåndtering. Tariffavtalene er også en måte å sikre fleksibilitet på, ettersom tariffpartene på enkelte områder har adgang til å avtale avvikende bestemmelser enn de lovbestemte, for eksempel på arbeidstid.

3.4.3 Samspill mellom lov og tariffavtale

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og staten er sentral i regelutviklingen på arbeidslivsområdet, og tariffavtalene spiller en viktig rolle i norsk arbeidslivsregulering. Dette samspillet mellom lov og avtale er et dynamisk trekk ved den norske modellen. I stor grad kan en si at arbeidsretten er et rettsfelt som springer ut av en tradisjon som arbeidslivets parter selv har skapt og videreutviklet over en lang periode gjennom bruk av tariffavtaler (Fougner, 2019, side 6). Tariffavtalen er således en viktig normutvikler og premissgiver i arbeidsretten. Som det vises til nedenfor overlater lovgiver dels noen områder helt til arbeidslivets parter, som myndighetene vil være varsomme med og anser som hensiktsmessig at er partenes domene, slik som for eksempel forhandling av lønn. Dels er det også tradisjon for i norsk arbeidsrettslig lovgivning at lovgiver overlater til partene i arbeidslivet å avtale eventuelle fravik fra lovgivningen. Årsaker til dette er at gjen-

Boks 3.2 Nærmere om samspillet mellom lov og tariffavtale

Det er både et samspill og en ansvarsdeling mellom lov og tariffavtale. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5), punkt 8.3, oppstilte tre funksjonsmåter som beskriver tariffavtalens forhold til arbeidsmiljøloven.

Først at tariffavtalenes spiller sammen med lovgivningen, ved at tariffavtalene kan utvide, presisere eller innskrenke reglene som er gitt i loven. Selv om arbeidsmiljøloven i utgangspunktet er ufravikelig, kan den fravikes til gunst for arbeidstaker, også i medhold av tariffavtaler. Arbeidsmiljøloven åpner også for at tariffavtaler kan inneholde regulering i arbeidstakers disfavør. Eventuelle fravik til ugunst for arbeidstaker må imidlertid ha særskilt hjemmel i loven. I slike tilfeller overlates det til partene å komme frem til løsninger som avviker fra loven, det kan være på lokalt nivå, på bransjenivå eller sentralt nivå. Eksempelvis er det åpnet for en videre adgang til midlertidig ansettelse innenfor kunst, forskning og idrett dersom dette følger av tariffavtale inngått med landsomfattende arbeidstakerorganisasjon, jf. § 14-9 fjerde ledd. Videre er det på visse vilkår åpnet for videre adgang til innleie fra bemanningsforetak for virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, jf. § 14-12 andre ledd. Et annet eksempel er mulighetene til å fravike likebehandlingsreglene ved utleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a tredje ledd, jf. forskrift 6. juli 2015 nr. 874 om adgang til ved tariffavtale å fravike reglene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak. Et bemanningsforetak kan fravike reglene om likebehandling dersom bemanningsforetaket er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, jf. forskriften § 1.

Tariffavtalene har for det andre en viktig rolle når det kommer til å regulere forhold som ikke er lovregulert, og hvor spørsmål om lønn er det klareste eksemplet på en slik arbeidsdeling mellom lovgivning og tariffavtaler. Et annet eksempel er tillitsvalgtordningen som i hovedsak er regulert i tariffavtale, selv om tillitsvalgte gis visse rettigheter og plikter i loven.

En tredje funksjonsmåte er allmenngjøring av tariffavtaler, det vil si at lovgivning utvider en tariffavtales virkeområde til å gjelde udekkede områder. I Norge er det særlig to hovedområder for allmenngjøring. Det ene er allmenngjøring av visse lønns- og arbeidsvilkår, jf. reglene i allmenngjøringsloven, hvor Tariffnemnda vedtar allmenngjøring gjennom forskrift for konkrete bransjer/tariffområder.[1] Det er innført allmenngjøring av deler av tariffavtalene i ni ulike tariffområder. Samlet medfører dette at om lag 15 prosent flere av de sysselsatte i privat sektor delvis dekkes av tariffavtaler. Det andre eksemplet på allmenngjøring er lov om europeiske samarbeidsutvalg mv., som er gjennomføring av EU-direktiv.[2]

En variant av å gjøre tariffavtale til lov ser man også der rettigheter som i utgangspunktet har sitt opphav i tariffavtaler senere får generell anvendelse gjennom lovfesting. For eksempel gjelder dette reglene om medvirkning og vernetjenesten. Et annet eksempel er permisjonsrettighetene som i stor grad har blitt utviklet i tariffavtaler, før de kom inn i lov.

[1] Allmenngjøringsloven. (1993). Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (LOV-1993-06-04-58).

[2] Lov om europeiske samarbeidsutvalg mv. (1996). Lov om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg mv. (LOV-1996-08-23-63).

nom forhandlinger mellom partene kan løsninger tilpasses lokalt, på bransjenivå og for noen tilfeller sentralt, og at gjennom mekanismene tariffavtalene etablerer ivaretar det kollektive styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i tilfredsstillende grad. Fleksibiliteten som ligger i partenes adgang til å fravike lovgivingen er basert på at tariffpartene kan ivareta og vurdere det vernebehovet lovgivingen ellers gir.

3.4.4 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning

3.4.4.1 Innledning

Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er to ulike mål som kan si noe om tilstedeværelsen av kollektive partsforhold i arbeidslivet og utviklingen av denne (Nergaard, 2018b). Organisasjonsgrad uttrykker forholdet mellom antall organiserte og antall organiserbare og måles for både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Tariffavtaledekning sier noe om hvor stor andel av arbeidstakerne som er dekket av tariffavtaler. Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er ikke sammenfallende mål; ikke alle organiserte er dekket av tariffavtale, og uorganiserte arbeidstakere kan være dekket av tariffavtale.

På arbeidsgiversiden har organisasjonsgraden økt fra om lag 50 prosent på 1980-tallet til i overkant av 70 prosent i 2019.

Tallene i dette avsnittet er basert på statistikk og beregninger presentert i Fafo-notat 2020:12 – Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019.

3.4.4.2 Organisasjonsgrad på arbeidstakersiden

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden har vært relativt stabil de siste ti årene. Nivået er likevel lavere enn på 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet, da den var på sitt høyeste. De siste årene har organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i hovedsak ligget stabilt på om lag 50 prosent. Dette er høyt internasjonalt, men lavest i Norden. Forskjellen er stor mellom offentlig sektor, der andel fagorganiserte er om lag 80 prosent, og privat sektor der den ligger på om lag 38 prosent. Utviklingen i andelen organiserte arbeidstakere totalt og i de ulike arbeidstakerorganisasjonene siden 1972 vises i figur 3.1.

Internasjonalt ligger Norge og resten av Norden høyt sammenlignet med andre vestlige land. Danmark, Sverige og Finland har imidlertid høyere organisasjonsgrad enn Norge (mellom 65–69 prosent). En viktig forskjell mellom Norge og disse landene er at de sistnevnte landene har såkalte arbeidsledighetskasser, mens i Norge er dagpenger universelle og knyttet til medlemskap i Folketrygden (Nergaard 2010). Når rettigheter til arbeidsledighetstrygd er knyttet til medlemskap i fagforeninger kan dette medvirke til å øke organisasjonsgraden.

Organisasjonsgraden i Norge varierer imidlertid mye mellom bransjer og sektorer. Det er store forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og innad i privat sektor. Innenfor privat sektor varierer organisasjonsgraden mellom bransjer, og er høyere i vareproduksjon (industri, bygg, olje og bergverk mv.) enn innen tjenesteyting. Innen vareproduksjon oppgir 49 prosent av lønnstakerne at de er organisert, sammenlignet med 34 prosent i privat tjenesteyting. I offentlig sektor er organisasjonsgraden høyere i statlig sektor (inkludert helseforetakene) enn i kommunal sektor. I tabellen nedenfor ser man likevel at forskjellene mellom sektorene har vært relativt stabile over en lengre periode. Men for enkelte næringer skjer det likevel endringer. Det har vært en klar nedgang i organisasjonsgraden blant arbeidstakere i bygg og anlegg over tid (Nergaard 2020, side 13).

Figur 3.1 Antall og andel[2] organiserte arbeidstakere totalt og i de ulike arbeidstakerorganisasjonene. 1972/2001–2018. Yrkesaktive medlemmer[1]

1 Brudd i statistikken i år 2000, jf. omtalen i teksten.
2 Prosent av totalt antall lønnstakere ifølge AKU.
Kilde: Nergaard, 2020.

Tabell 3.1 Organisasjonsgraden målt ved AKU. Privat sektor, offentlig sektor og i alt.

	1995	1998	2001	2004	2008	2013	2016	2017
Privat sektor i alt	44	43	40	40	38	37	38	38
Vareproduksjon[1]	57	56	54	51	51	48	46	49
Tjenesteyting	36	35	33	35	33	33	35	34
Offentlig sektor i alt	80	83	81	81	80	79	80	80
Kommunal sektor	78	83	80	79	79	77	78	77
Statlig sektor	85	84	83	85	82	84	83	85
I alt	57	57	55	55	53	52	53	52
N	10 971	9800	10 183	10 023	8164	8119	8166	8487

[1] Unntatt primærnæringene.

Kilde: Nergaard, 2018b. Tilleggsundersøkelser til AKU/Fafo. Fra og med 2008 går spørsmålene kun til seks åttendedeler av AKU-utvalget. De som er i sitt første eller siste intervju, får ikke tilleggsspørsmålene.

Nergaard (2018b) viser at organisasjonsgraden er høyere jo fastere arbeidstakeren er knyttet til arbeidsmarkedet og til sitt nåværende arbeidsforhold. Med fast tilknytning menes fast ansettelse, heltidsstilling og at arbeidstakeren anser lønnet arbeid som sin hovedaktivitet, og ikke for eksempel studier/skolegang. Midlertidig ansatte er langt sjeldnere organisert enn fast ansatte. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet – storbyuniversitetet (AFI) har etter initiativ fra utvalget utarbeidet en rapport som gjengir resultater fra ulike kartlegginger om hvilke forskjeller en finner i situasjonen for personer som utfører arbeid med alternative tilknytningsformer sammenlignet med arbeidstakere med en fast, direkte ansettelse (Ingelsrud mfl., 2020, jf. nærmere omtale i punkt 5.6.6 i denne innstillingen). Det er markant lavere organisasjonsgrad blant dem med alternative tilknytningsformer. Forskjellen mellom fast ansatte og midlertidig ansatte var 29 prosentpoeng i offentlig sektor og 18 i privat sektor. Få innleide er organisert.

Blant selvstendige er det mindre vanlig å være fagorganisert. Unntaket er innenfor visse profesjonsgrupper, hvor det er betydelig grad av organisering. Akademikerne opplyser at om lag åtte prosent av deres yrkesaktive medlemmer er næringsdrivende (2021). I YS Arbeidslivsbarometer svarte 25 prosent blant de selvstendige at de var organisert (69 prosent samlet). Det vises for øvrig til punkt 5.6.6 nedenfor. For visse grupper av frilansere er det inngått enkelte rammeavtaler med veiledende eller anbefalte priser.

3.4.4.3 Organisasjonsgrad på arbeidsgiversiden

Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden i Norge har vært økende siden 80-tallet og ligger i dag på rundt 70 prosent. Sammenliknet med resten av Norden, ligger Norge i midtsjiktet sammen med Finland, med Danmark (53 prosent) og Sverige (drøyt 80 prosent) på hver sin side.

I offentlig sektor har alle virksomheter tariffavtale. I privat sektor har ikke alle virksomheter som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, tariffavtale, se tabell 3.1. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden angis derfor vanligvis bare for privat sektor, og tar utgangspunkt i antall sysselsatte i de organiserte virksomhetene.

I NHOs medlemsbedrifter arbeider om lag tre av fire ansatte i en bedrift med tariffavtale. Blant Virkes medlemsbedrifter er om lag tre av ti ansatte i en bedrift med tariffavtale. Selv om antallet som arbeider i bedrifter med tariffavtale har økt i Virkes medlemsbedrifter, har andelen gått ned over tid ettersom medlemsveksten har vært sterkere blant bedrifter som ikke har tariffavtale. Andelen av alle arbeidstakere som er omfattet av tariffavtale (tariffavtaledekningen) er omtalt i avsnitt 3.2.3.

3.4.4.4 Tariffavtaledekning

Tariffavtaledekningen omfatter flere enn de organiserte arbeidstakerne, blant annet fordi arbeidsgivere som er tariffbundet gjennom avtale- og rettspraksis, forpliktes å legge til grunn tariffavtalens

Tabell 3.2 Ansatte[1] i staten og i medlemsvirksomheter i arbeidsgiverorganisasjoner per 31.12[5]

	Antall ansatte. 1000 personer				Ansatte i virksomheter med tariffavtale i prosent av ansatte i alle medlemsvirksomheter	
	Alle		Virksomheter med tariffavtale			
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Næringslivets Hovedorganisasjon	547	656	387	492	71	75
Kommunesektoren[2]	421	488	421	488	100	100
Hovedorganisasjonen Virke	173	258[4]	89	81[4]	51	32[4]
Arbeidsgiverforeningen Spekter	175	216	175	215	100	100
Staten som arbeidsgiver	138	155	138	155	100	100
Øvrige organisasjoner[3]	215	208	152	137	71	66
Medlemsvirksomheter i alt	1 670	1 980	1 361	1 568	82	79

1 Andelen deltidsansatte varierer mellom organisasjonene/virksomhetene. Det er mange deltidsansatte i kommunene, Virke-området og i helseforetakene. Stillingsandel eller deltidsbrøk kan også variere mellom områdene. Regnet i årsverk kan forholdet mellom sysselsettingen i de ulike områdene endres.

2 Omfatter ansatte i kommunene inklusive Oslo kommune, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer.

3 Finans Norges arbeidsgivermedlemmer har til sammen om lag 36 000 ansatte primært innen bank og forsikring. Det er om lag 27 000 ansatte hos medlemmer i Private Barnehagers Landsforbund (PBL) som er direkte bundet av PBLs hoved- og hovedtariffavtale med arbeidstakerorganisasjonene. I SAMFO er det om lag 26 000 ansatte i bedrifter med tariffavtale.

4 Brudd i 2018.

5 Der det mangler tall for 2018 er det benyttet tall for 2017 (Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening, Glass og fasadeforeningen, Arkitektbedriftene i Norge, Norges Taxiforbund) eller 2014 (Fiskebåt). Det er større revisjoner sml. 2019 rapport for NHO, Virke, Norges Lastebileier-Forbund og Norges Rederiforbund.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og NOU 2021: 5, vedlegg 5.

vilkår også for ansatte i bedriften som ikke er organisert, hvis de faller inn under tariffavtalens virkeområde. I privat sektor er det beregnet at om lag 50 prosent av arbeidstakerne jobber i en virksomhet med tariffavtale, som er en nedgang fra 63 prosent i 1998. I offentlig sektor er samtlige arbeidstakere dekket av tariffavtale. Etter disse beregningene er tariffavtaledekningen på om lag 70 prosent. Ifølge AKU, som er en spørreundersøkelse, oppga 69 prosent at de var omfattet av tariffavtale i 2019.

I privat sektor har tariffavtaledekningen falt noe, samtidig som arbeidsgiveres organiseringsgrad i samme tidsrom har steget. Norske arbeidsgiverorganisasjoner tar opp medlemsbedrifter både med og uten tariffavtale. Dette gjelder særlig NHO og Virke og noen av de mindre arbeidsgiverorganisasjonene. I NHO har avtaledekningen ligget stabilt på om lag 75 prosent siden 2003, mens den i Virke har sunket fra oppunder 60 prosent til drøye 30 prosent. Dette skyldes at medlemsveksten i Virke i stor grad har skjedd i form av at det er blitt flere virksomheter uten tariffavtale.

Tabell 3.2 viser hvor stor andel av alle lønnstakere som er henholdsvis ansatt i en bedrift som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, og andelen som er ansatt i en medlemsvirksomhet som i tillegg har tariffavtale, samlet og fordelt på organisasjoner. Andelen lønnstakere som jobber i en organisert virksomhet har økt de siste ti årene. Andelen i bedrifter med tariffavtale har økt mindre enn andelen som arbeider i organiserte virksomheter totalt.

Alsos mfl. (2021)har gjennomført en kartlegging av utbredelse og arbeidsgiveres organisering og holdninger til tariffavtaler. De har sett på tariffavtaledekningen med utgangspunkt i registerdata over sysselsatte lønnstakere, der målet på tariffavtaledekning er andel sysselsatte i virksomhet som bindes av tariffavtale. Registrene har ikke opplysninger om tariffavtale, og det er derfor lagt medlemskap i Fellesordninger for AFP til grunn (de aller fleste landsdekkende tariffavtaler omfatter

Tabell 3.3 Ansatte[1] i staten og i medlemsvirksomheter i arbeidsgiverorganisasjoner som andel av alle lønnstakere[3] (prosent)[5]

	Alle medlemsvirksomheter		Virksomheter med tariffavtale	
	2008	2018	2008	2018
Næringslivets Hovedorganisasjon	24	26	17	20
Kommunesektoren[2]	18	19	18	19
Hovedorganisasjonen Virke	8	10[4]	4	3[4]
Arbeidsgiverforeningen Spekter	8	9	8	9
Staten som arbeidsgiver	6	6	6	6
Øvrige organisasjoner (Norges Rederiforbund, Finans Norge m.fl.)	9	8	7	5
Sum	72	79	59	62

1 Andelen deltidsansatte varierer mellom organisasjonene/virksomhetene. Det er mange deltidsansatte i kommunene, Virke-området og i helseforetakene. Stillingsandel eller deltidsbrøk kan også variere mellom områdene. Regnet i årsverk kan forholdet mellom sysselsettingen i de ulike områdene endres.

2 Omfatter ansatte i kommunene inklusive Oslo kommune, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer.

3 Antall lønnstakere som gjennomsnitt for året ifølge AKU. Samme tall er benyttet ved beregning av organisasjonsgraden for arbeidstakere, jf. avsnitt 5.1.

4 Brudd i 2018.

5 Der det mangler tall for 2018 er det benyttet tall for 2017 (Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening, Glass og fasadeforeningen, Arkitektbedriftene i Norge, Norges Taxiforbund) eller 2014 (Fiskebåt). Det er større revisjoner sml. fjorårets rapport for NHO, Virke, Norges Lastebileier-Forbund og Norges Rederiforbund.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget.

AFP) og dette kjennetegnet er supplert med andre skjønnsbaserte opplysninger. Alsos mfl. finner at i privat sektor har tariffavtaledekningen gått ned over tid, og det registerbaserte målet viser at om lag 46 prosent av lønnstakerne i privat sektor arbeider i en virksomhet med tariffavtale. Det er store forskjeller i tariffavtaledekningen etter bransje og bedriftens størrelse. Avtaledekningen i privat sektor varierer fra om lag 20 prosent i bransjer med lav dekning til drøye 90 prosent i de bransjene som har høyest avtaledekning. Over tid har noen bransjer økt avtaledekningen, mens andre har en stabil eller nedadgående dekningsgrad.

Bransjer med klar nedgang i tariffavtaledekning er bygg- og anlegg og overnatting og servering, transport, informasjon og kommunikasjon. En mindre markant nedgang i forretningsmessig tjenesteyting som inkluderer vakt, renhold og utleie av arbeidskraft. Bransjer med mer stabil (og ganske høy) tariffavtaledekning, er olje og bergverk, industri og finansiell tjenesteyting. Bransjer med lav (og ganske stabil eller litt økende) tariffavtaledekning, er varehandel. Trolig kan strukturelle endringer i form av ulik sysselsettingsutvikling mellom bransjer og mellom små/store bedrifter hatt betydning for denne utviklingen. For eksempel har sysselsettingen i industrien gått noe ned, mens byggebransjen (som har lavere tariffavtaledekning) har vokst.

Allmenngjorte områder inkluderes normalt ikke i beregninger av tariffdekning, men Alsos mfl. har estimert hvor mange arbeidstakere som omfattes av allmenngjøring i betydningen at de befinner seg i bransjer og yrker som ligger under et allmenngjøringsvedtak samtidig som de ikke har tariffavtale. Å inkludere disse gruppene vil eventuelt øke tariffavtaledekningen i privat sektor med drøye ti prosentpoeng.

AKU har indikasjoner på at virksomheter uten tariffavtale har fulgt minstelønnssatsene avtalt i den aktuelle tariffavtalen i vedkommende bransje/yrkesgruppe, selv om de ikke har vært formelt bundet av avtalen. Særlig har det vært indikasjoner på at dette har vært tilfelle innenfor varehandel og hotell og restaurant.

Alsos mfl. har sett på tariffavtalenes normative virkninger, og både kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse peker i retning av at virksomheter uten tariffavtale ser til relevante tariffavtaler for å fastsette lønn, arbeidstid og andre

betingelser. Dette betyr ikke nødvendigvis at avtalene følges til punkt og prikke, men avtalenes lønnssatser og bestemmelser om arbeidstid (inkludert 37,5 times uke/5 ukers ferie) er elementer som ofte følges av de som oppgir at de legger bransjeavtalen til grunn.

Alsos mfl. har brukt registerdata for å undersøke om denne effekten har økt eller blitt mindre markant over tid, og har sett på lønnsutviklingen for utvalgte yrkesgrupper i hotell- og restaurant og varehandel. De finner at forskjellen mellom det gjennomsnittlige lønnsnivået i bundne og ubundne virksomheter har økt mellom 2000 og 2018. For grupper av lønnstakere i samme yrke, gir de økte forskjellene mellom de som arbeider i en bundet og de som arbeider i en ubundet virksomhet en tydelig indikasjon på at det har skjedd en endring i lønnsutviklingen i virksomheter uten tariffavtale. I tillegg har avstanden mellom det lønnsnivået som er fastsatt i den aktuelle tariffavtalen og gjennomsnittslønnen i ubundne virksomheter, økt i løpet av perioden. Denne utviklingen viser at virksomhetene i disse områdene i mindre grad enn før «følger tariffen».

Allmenngjøring i noen bransjer bidrar til å gjøre enkelte av tariffavtalens bestemmelser gjeldende for flere. Nergaard (2018) anslår at om lag ti prosent av lønnstakerne i privat sektor jobber innen allmenngjorte områder i virksomheter uten tariffavtale. Av disse arbeider flertallet innen bygg og elektroinstallasjon, og overnatting og servering. Anslaget er omtrentlig, og fanger ikke opp innleide arbeidstakere.

En evaluering av allmenngjøringsordningen tyder på at den har bidratt til høyere lønn for arbeidstakere og likere konkurransevilkår for virksomhetene, og har hatt liten betydning for organisasjonsgraden i arbeidslivet (Benedictow mfl., 2021).

Boks 3.3 Eksempler på avtaler for selvstendige oppdragstakere

Creo og KS har inngått en rammeavtale for oppdrag for Den kulturelle skolesekken. Rammeavtalen ble opprinnelig forhandlet frem i 2018, og er en avtale som setter anbefalte honorarsatser for kunstnere som engasjeres. Det er fylkeskommunene og kommunene som er oppdragsgivere, men KS er forhandlingspart i rammeavtalen og gir også råd til fylkeskommunene om hvordan rammeavtalen skal håndteres. Andre eksempler er ASA 4310 om leger og ASA 4313 om fysioterapeuter. Dette er ikke tariffavtaler, men rammeavtaler for selvstendig næringsdrivende leger og fysioterapeuter (oppdragstakere). Et annet eksempel er NJ Frilans som har forhandlet frem egen rammeavtale med arbeidsgiversiden (Mediebedriftenes landsforening i NHO) om kjøp og salg av frilansstoff til mediene. Avtalen er ikke omfattet av Hovedavtalen og tariffavtalesystemet. Avtalen er imidlertid forpliktende for virksomheter som er bundet av tariffavtalen mellom Norsk Journalistlag og MBL/NHO. Det er fastsatt veiledende satser for honorar, med sikte på lik betaling som for ansatte journalister.

3.4.5 Samarbeidsmodellen – partssamarbeid på virksomhetsnivå

Samarbeidet på den enkelte arbeidsplass trekkes frem som et kjennetegn på den norske modellen. Samarbeidet er basert på et samspill mellom høy organisasjonsgrad, formelle regler for medvirkning og representasjon, samt en skandinavisk ledelsesmodell som gjerne omtales som «uformell, inkluderende konsensusorientert og rettferdig»(Schramm-Nielsen mfl., 2004). I internasjonal sammenheng er det norske arbeidslivet preget av nærhet mellom arbeidstakere og ledere og godt samarbeid i bedriftene, jf. NOU 2013: 13, punkt 3.6. Forskere har pekt på at dette, sammen med en relativt flat og demokratisk bedriftskultur, bidrar til tillit mellom enkeltpersoner, mellom ansatte og ledelse og til myndighetene (Putnam, 1995). Gjennom langvarig kontakt mellom partene utvikles en sosial kapital, nemlig tillit, som gjør det lettere å håndtere vanskelige saker, både sentralt og lokalt (Hernes, 2006). Det tillitsbaserte samarbeidet er et grunnleggende trekk ved norsk arbeidsliv.

Ansattes rett til medvirkning, herunder informasjon og drøfting er et sentralt prinsipp i norsk arbeidsliv, og retten til medbestemmelse er grunnlovsfestet og viktig for demokratiet. Det vises her til omtalen av regler om medvirkning, medbestemmelse og samarbeid i kapittel 8. Det kan være tale om både formell medvirkning basert i lov og tariffavtale, og uformell medvirkning utover det regulerte. I tillegg kan det være tale om kollektiv medvirkning gjennom tillitsvalgte og ansattrepresentanter, og individuell medvirkning, som innebærer at den enkelte

arbeidstaker kan medvirke i sin arbeidssituasjon direkte med arbeidsgiver.

Et særtrekk ved modellen er at de sentrale parter selv legger opp til, og overlater til de lokale partene å finne løsninger. Partssamarbeidet på virksomhetsnivå har gitt grunnlag for en kultur for samarbeid om utvikling, der innovasjon og omstilling skjer i nær dialog mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte. I tillegg er det mange virksomheter som velger å involvere fagforeningene og de ansatte i langt flere saker enn det som er lovpålagt (Finnestrand mfl., 2011). Det betyr videre at partsrelasjonen også i disse tilfellene påvirker mer uregulerte forhold på arbeidsplassene, for eksempel hvordan bedriftene utfører ledelse, hva slags organisasjonsfilosofi virksomhetene benytter seg av, hvordan virksomhetene prioriterer og bedriver kompetanseutvikling, og hvordan de praktiserer personalbehandling utover det som er lov- og avtaleregulert.

Løsningene som er utviklet av arbeidsgiverne og fagforeningene, fokuserer på å bygge fellesskap i virksomhetene gjennom kollektive ordninger og ikke gjennom individuelle løsninger. I praksis betyr det at de ansattes lønn fastsettes ut fra de kriteriene ledelsen og fagforeningene har blitt enige om, som utdanning, ansiennitet og funksjon, og ikke utelukkende gjennom individuell lønnsforhandling. Eller at ledelsen og fagforeningene i fellesskap diskuterer seg frem til hvilken kompetanse virksomheten har behov for, og hvilke grupper av ansatte man ønsker å satse på, i stedet for at kompetanseutvikling er et privat anliggende og ansvar (Finnestrand, 2015).

Fordi potensielt vanskelige konfliktområder ofte drøftes og forhandles på sentralt nivå, er det ikke behov for å drøfte alle uenigheter fra bunnen av i hver enkelt bedrift. Det gir et helt annet grunnlag for å samarbeide på virksomhetsnivå. Norske bedrifter har dessuten ofte ledelse og fagforeninger som håndterer både konflikt og samarbeid. De kan forhandle om lønn og samtidig samarbeide om produktivitetstiltak. Gjennom både konflikt og samarbeid har partene utviklet gjensidig respekt og toleranse (Ravn, 2015). Forskning på tillitsvalgtes rolle i industrien viser at direkte forhandlinger ofte utgjør en liten del av den rollen som tillitsvalgte ivaretar lokalt. Trygstad og Hagen (2007) peker på at lov- og avtaleverket som følges opp gjennom partssamarbeid, utgjør et sikkerhetsnett for den enkelte ansatte som ønsker å «ta sjansen» på å forfølge egne ideer og forslag til forbedringer. De tillitsvalgte påser at den ansattes anstrengelser ikke straffes hvis innsatsen ikke bærer frukter for virksomheten.

Forskere har argumentert for at partssamarbeidet i virksomhetene har vært et konkurransefortrinn for norske virksomheter, fordi man gjennom ryddige og kollektive forhandlinger mellom fagforeningene og arbeidsgiverne har funnet løsninger som partene kan akseptere, samtidig som partene har evnet å utvikle hverandre. Partssamarbeid og bedriftsdemokrati har bidratt til færre arbeidskonflikter og større tilhørighet på arbeidsplassen. I en undersøkelse utført av NHO blant sine medlemsbedrifter, er for eksempel ni av ti virksomheter enige i at partssamarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse er positivt for bedriften.[1]

3.4.6 Trepartssamarbeidet

Trepartssamarbeidet (samarbeidsmodellen) mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og staten/myndigheter trekkes ofte frem som et sentralt kjennetegn i den norske modellen. Samarbeidsmodellen med reguleringer knyttet til medbestemmelse og arbeidstakerrepresentasjon, regulering av tvister og det kollektive avtale- og forhandlingssystemet danner grunnlaget for spillereglene i norsk arbeidsliv. Den handler om å sette grenser for hva aktørene i arbeidslivet skal, kan og bør gjøre. Trepartssamarbeidet har sin bakgrunn blant annet i samarbeidsprosjekter mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i 1960-årene hvor både effektiv organisering av arbeid og demokrati på arbeidsplassen sto sentralt (Thorsrud og Emery, 1969). Den samarbeidsorienterte ledelsen i norsk arbeidsliv ses som en styrke for gjennomføringsevnen på arbeidsplassen og bidrar til å skape tillit, forutsigbarhet og omstillingsevne (Falkum, 2020). Spillereglene omfatter både regulering som krever etterlevelse og mer normative føringer, som innebærer hva som oppfattes som legitimt (Gooderham mfl., 2015). De normative føringer strekker seg utover rene lovreguleringer, for eksempel ved at uorganiserte bedrifter også følger spilleregler.

Trepartssamarbeidet i arbeidslivet innebærer til dels et formalisert samarbeid gjennom institusjoner og etablert praksis for dialog, ikke minst knyttet til inntektspolitikken og lønnsdannelsen, men det består også av kontakt mellom myndighetene og organisasjonene i arbeidslivet om enkeltsaker, høringer, deltakelse i offentlige utvalg, nemnder, råd mv. Slike prosesser bidrar til

[1] Den norske modellen: Trepartssamarbeidet skaper jobber og bidrar til lønnsomhet. Nettside: Den norske modellen: Trepartssamarbeidet skaper jobber og bidrar til lønnsomhet (nho.no)

kvalitetssikring og demokratisk forankring, men også til avveining av henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser mot andre hensyn. Trepartsdialogen kan bidra til å dempe transaksjonskostnader og konfliktnivå, bygge tillit mellom partene, understøtte effektiviteten i forvaltning og øke forståelsen for helhetshensyn, jf. NOU 2013: 13.

Institusjonene rundt lønnsdannelsen står sentralt i trepartssamarbeidet. Det tekniske beregningsutvalget foran inntektsoppgjørene (TBU) består av representanter fra partene i arbeidslivet og myndighetene, og legger årlig frem omfattende tallgrunnlag foran lønnsoppgjørene. Utvidelsen av deltakelsen i TBU med alle åtte hovedorganisasjonene fra 2001 er et eksempel på en viktig utvikling av den norske samarbeidsmodellen. Videre har det utviklet seg flere arenaer for samhandling mellom regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Statsministeren og flere av statsrådene møter lederne for hovedorganisasjonene i arbeidslivet i regjeringens kontaktutvalg. Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) er en fast møteplass mellom regjeringen ved arbeids- og sosialministeren og lederne i hovedorganisasjonene der aktuelle saker drøftes. Her inngår blant annet oppfølging av avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA), oppfølging av pensjonsreformen, likestilling i arbeidslivet og samarbeid om innsats mot arbeidslivskriminalitet. Tilsvarende er det opprettet et Kompetansepolitisk råd som ledes av statsråd for høyere utdanning. Rådets hovedoppgave er å være pådriver for oppfølging av Nasjonal kompetansepolitisk strategi. Det er også satt ned et partssammensatt Kompetansebehovsutvalg som utarbeider rapporter om hva slags kompetanse arbeidslivet trenger i fremtiden.

Tiltakene som behandles i trepartssamarbeidet kan resultere i samarbeidstiltak i ulike former. IA-avtalen er et formalisert trepartssamarbeid som har pågått siden 2001 med sikte på å bidra til redusert sykefravær og økt arbeidsinkludering. Samarbeidet på pensjonsområdet har vært omfattende, og er i flere sammenhenger blitt formalisert i egne avtaler eller protokoller i sammenheng med tariffoppgjørene. På andre områder kan trepartssamarbeidet ha mer preg av ad hoc konsultasjoner og uformelt samarbeid.

Trepartsdialogen er sentral for å få en felles virkelighetsforståelse, forstå hverandres partsinteresser og for å utvikle en felles forståelse av samspillet mellom ulike elementer i organiseringen av det norske samfunnet. Dette kan gjøre det enklere å få oppslutning om nødvendige tiltak for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Trepartsdialogen kan ha en bred og helhetlig tilnærming, som også kan omfatte temaer som strekker seg utover de rene arbeidstaker-arbeidsgiverforhold, for eksempel situasjonen for personer med løs tilknytning eller som står uten arbeid.

I forbindelse med koronapandemien våren 2020 ble dialogen intensivert og trepartssamarbeidet ble hyppig benyttet for å drøfte tiltak for å møte de utfordringer arbeidslivet stod overfor.

3.5 Utfordringer og muligheter for den norske modellen

Utvalgets vurdering av utfordringsbildet for norsk arbeidsliv fremgår av del 3 nedenfor. Det vises særlig til kapittel 9. I dette kapitlet løftes likevel frem noen utviklingstrekk som kan komme til å utfordre den norske modellens grunnlag og legitimitet.

Den norske modellen bidrar til, men forutsetter også, høy yrkesdeltakelse og høy sysselsetting. Sysselsettingsandelen i Norge har utviklet seg svakere enn i mange av våre naboland gjennom de siste ti-femten årene, og utstøting og utenforskap er en utfordring. For å oppnå økt sysselsetting kreves at man lykkes med å skape flere jobber enn de som blir borte ved omstillinger og som følge av kriser (se også kapittel 4 om drivkrefter og utviklingstrekk). Det forutsetter et velfungerende arbeids- og næringsliv, som sammen med den økonomiske politikken bidrar til et høyt og stabilt nivå på samlet etterspørsel.

Megatrender som globalisering og teknologisk utvikling, med økte kompetansebehov og nye tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i arbeidslivet, innebærer endringer og påvirker slik sett arbeidslivet og dermed den norske modellen. Globalisering som skjer gjennom arbeidsinnvandring, endringer i markedsmakt og etableringer av utenlandske selskaper som utfordrer spillereglene i norsk arbeidsliv påvirker utviklingen i norsk arbeidsliv og samfunn.

Internasjonalt har det vært fokus på ulikhet og konsekvenser av den teknologiske utviklingen, med svært høye overskudd i multinasjonale teknologiselskaper og dominerende selskaper i mange næringer. Dette har ført til økende ulikhet i land som gjerne hadde store inntektsforskjeller fra før. Store overskudd, lav innbetaling av skatt og relativt lave investeringsnivåer særlig i teknologiselskaper og dominerende selskaper i andre næringer, bidrar til lavere samlet etterspørsel. En hovedmekanisme er at aktører med svært høye inntekter sparer mer og konsumerer og investe-

rer mindre, og dermed gir en inntektsøkning for disse mindre samlet aktivitet i økonomiene. Det kan svekke sysselsetting. Økonomien blir dessuten stadig mer digital, og de verdensomspennende selskapene, som Microsoft, Amazon og Apple er nå blant de mest verdifulle i verden. Dette er selskaper med få sysselsatte sammenlignet med hvor stor omsetning de har. Økt konkurranse gjennom internett kan utfordre norske virksomheter og kan gi mer markedsmakt til noen aktører som tar store deler av markedet.

Internasjonale trender som teknologisk utvikling og globalisering vil føre til at jobber både forsvinner og blir skapt. Nettoeffekten av disse trendene på sysselsettingen er usikker, men trolig vil de nye jobbene som blir skapt i gjennomsnitt vil kreve mer kompetanse enn jobbene som forsvinner. Det kan gjøre det vanskeligere å inkludere sårbare grupper med lav kompetanse i arbeidslivet. En fremtidig nedbygging av petroleumssektoren vil også innebære omstillingsbehov og endringer i etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft. Det kan svekke sysselsettingen, særlig i omstillingsfasen. Nedelkolska og Qunitini (2018) forventer at trenden med økt polarisering i arbeidsmarkedet endrer seg fremover, ved at den teknologiske utviklingen i større grad vil erstatte jobber som krever lav kompetanse, mens risikoen for automatisering synker jo høyere kompetanse og utdanning arbeidstakeren har.

Et organisert arbeidsliv og relativt moderate lønnsforskjeller, kan bidra til å begrense polariseringen sammenlignet med andre land som har mindre grad av koordinert lønnsdannelse. Von Brasch mfl. (2018) finner for eksempel at høyere lønnsspredning bidrar til at etterspørselen etter arbeidstakere med lav kompetanse øker på bekostning av arbeidstakere med middels kompetanse. Dette støtter opp under antakelsen om at økt lønnsulikhet kan bidra til mer polarisering.

Norge er en liten, åpen og råvareeksporterende økonomi, og avhengig av internasjonal handel. Utenrikshandelen utgjør drøyt 70 prosent av totalt BNP. To tredeler av handelen skjer med andre land i EØS, samtidig som Norge også har utstrakt handel med blant annet land i Asia. Svakere vekst hos våre handelspartnere vil ha negative konsekvenser for den økonomiske veksten. Det globale fallet i økonomisk aktivitet i forbindelse med koronapandemien har ført til et fall i verdien av norsk eksport.

Globaliseringens innhold har endret seg de siste tiårene. Som følge av at Kina og andre fremvoksende økonomier i økende grad har tatt del i internasjonal handel, har det globale tilbudet av arbeidskraft økt betydelig. Arbeidskraften i disse landene har blitt tilgjengelig for industrilandenes økonomier, både gjennom arbeidsinnvandring, ved at bedrifter har flyttet ut produksjonen og ved kjøp av varer fra de aktuelle landene. Arbeidsinnvandringen er et uttrykk for globaliseringen, og har økt markert etter EU-utvidelsen i 2004, mens utflytting av produksjon og import fra lavkostland har pågått lenger. Samtidig har sterk vekst i fremvoksende økonomier bidratt til å øke etterspørselen etter olje, noe som har gitt positivt bidrag til veksten i norsk økonomi. Høy oljepris har bidratt til å stimulere norsk økonomi. Svakere vekstutsikter for oljenæringen og globale økonomiske virkninger av pandemien vil påvirke den økonomiske utviklingen i Norge.

Flere forhold kan forsterke utfordringene for den norske modellen i årene fremover. Svakere økonomisk vekst internasjonalt, og underliggende utfordringer i internasjonal økonomi, som handelsmønstre og klimaendringer, vil påvirke den norske økonomiens vekstmuligheter. Koronakrisen har gitt lavere verdiskapning og kan ha ført til mer langvarige strukturelle endringer i etterspørselsmønstre og i deler av norsk arbeidsliv. Samtidig vil det finanspolitiske handlingsrommet bli mindre i årene fremover. Rammene rundt den norske modellen kan derfor bli mer krevende enn vi har vært vant til de siste tiårene. Å bevare og videreutvikle modellen og institusjonene som har tjent norsk økonomi godt i tidligere kriser vil bli enda viktigere for å møte fremtidige utfordringer.

I det følgende diskuteres noen særlige sårbarheter for den norske arbeidslivsmodellen:

Koronapandemien har blitt møtt med omfattende tiltak som er utarbeidet i nært samspill mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Mange arbeidstakere ser ut til å ha blitt mer bevisste på verdien av kollektiv organisering og betydningen av samarbeid i arbeidslivet i slike krisesituasjoner.

Men koronapandemien har også ført til høyere ledighet og omstillingsutfordringer, som kan få betydning for hvordan arbeidslivet utvikler seg fremover. Særlig kan det bli mer krevende for unge å oppnå fotfeste i arbeidslivet. I løpet av kort tid økte arbeidsledigheten dramatisk og den er fortsatt betydelig høyere enn før koronapandemien. Det er vanskelig å si hvor langvarige konsekvensene vil bli i arbeidsmarkedet.

Erfaring fra tidligere kriser viser at større strukturelle endringer gjennomføres i etterkant av en økonomisk nedgangsperiode, blant annet ved omorganiseringer og økt bruk av teknologi i virksomhetene. Det er all grunn til å være opp-

merksom på at endringstakten i arbeidslivet kan øke og at det kan oppstå større utfordringer rundt de tema utvalget behandler, i årene fremover. Omleggingen til digitale hjemmekontor blant en høy andel av norske arbeidstakere i løpet av få uker våren 2020 er et eksempel på hvilken endringstakt som faktisk er mulig.

Utslagene pandemien har gitt på arbeidsmarkedet kan forsterke eksisterende utfordringer knyttet til utenforskap og ulikhet. Alstadsæter mfl. (2020) finner blant annet at personer med lav inntekt, kort utdanning, unge og innvandrere hadde større sannsynlighet for å bli permittert eller oppsagt i starten av krisen. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå bekrefter dette. Den registrerte arbeidsledigheten økte betydelig mer for innvandrere enn for befolkningen uten innvandrerbakgrunn gjennom 2020. Antallet som er i jobb, har også falt særlig mye for de under 25 år og de over 67 år. For de yngste skyldes det hovedsakelig færre nyansettelser, mens for den eldste gruppen skyldes det først og fremst at flere har avsluttet sine arbeidsforhold.

Koronapandemien har ført til nye arbeidsmetoder på tvers av sektorer. Den digitale kompetansen i arbeidsstyrken har økt, og bruken av hjemmekontor har økt kraftig. Det har blant annet ført til en stor økning i bruk og implementering av videokonferanseløsninger. I mange tjenestenæringer som i restaurant- og hotellnæringen har smitteverntiltak ført til nye digitale løsninger for bestilling og betaling.

Digitaliseringen av arbeidsformer vil kunne få varige konsekvenser for arbeidslivet, for eksempel ved økt bruk av hjemmekontor, og kanskje også redusert betydning av geografiske avstander og større arbeidsmuligheter for personer bosatt i distriktene. Koronapandemien fører til at automatiseringen i arbeidslivet går raskere enn før, men det er for tidlig å vurdere de langsiktige konsekvensene (Autor og Reynolds, 2020).

Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i OECD-landene har falt markert gjennom de siste tre tiårene. Andelen sysselsatte organisert i fagforeninger sank fra 30 prosent i 1985 til 16 prosent i 2016, og tariffavtaledekningen falt fra 45 til 32 prosent. Det er en ytterligere utfordring at nye, såkalt «ikke-standard» jobber, har enda lavere dekning. I Norge og de nordiske landene har organisasjonsgrader holdt seg oppe på høyere nivåer, men også i disse landene er tendensen at andelene er fallende over tid. Nedgangen i de nordiske organisasjonsgradene var særlig markant i perioden 1995 til 2010. I Norge har antall medlemsvirksomheter i arbeidsgiverorganisasjoner økt. Samlet tariffavtaledekning, det vil si andelen av alle lønnstakere som jobber i en virksomhet med tariffavtale, er svakt fallende, og var ifølge AKU 69 prosent i 2019. Analyser basert på administrative data kan tyde på at tariffavtaledekningen er lavere, jf. Nergaard, 2020 og Alsos mfl., 2021. Noen sentrale funn i disse rapportene er gjengitt i punkt 3.4.4, og analysene tyder på at utviklingen i tariffavtaledekning i privat sektor er en sentral utfordring for den norske modellen. Ulike utviklingstrekk som trekker i retning av fortsatt nedgang, som strukturendringer, med vekst i sysselsettingen i bransjer hvor kollektive organisasjoner står svakere enn i offentlig sektor og industrien. Den normative effekten av tariffavtaler ser også ut til å ha blitt svekket over tid. En slik utvikling kan på sikt føre til svekket koordinering, og at det reises spørsmål om nye reguleringsformer både om minstelønn og arbeidsvilkår. Etter *utvalgets* syn er det sentralt å opprettholde, og helst øke, tariffavtaledekningen i norsk arbeidsliv.

Den norske arbeidslivsmodellen er basert på sterke organisasjoner i arbeidslivet og et omfattede samarbeid både på de enkelte virksomhetene og på nasjonalt nivå med myndighetene. Oppslutningen om organisasjonene og tariffavtalenes utbredelse har bidratt til å gi arbeidslivsmodellen legitimitet i samfunnet. Tendenser til lavere tariffavtaledekning og organisasjonsgrader vil kunne være en betydelig utfordring for legitimitet og oppslutning om den norske modellen. Det er ikke minst en utfordring for organisasjonene å fornye modellens innhold uten å svekke modellens betydning. Det å sørge for at modellens elementer treffer bredt og møter den faktiske samfunnsutviklingen er en forutsetning for å få oppslutning om modellen. Et eksempel på dette er at selv om man også i fremtiden har faste, hele stillinger som hovedregel i norsk arbeidsliv, må partene og myndighetene også ta et ansvar for at de som har en annen tilknytning til arbeidslivet også blir ivaretatt.

Utvalget mener de gode resultatene av den norske modellen ikke kan tas for gitt i og med at de pågående utviklingstrekkene i og rundt arbeidslivet kan utfordre modellen, jf. omtale i kapitlene 4 og 5. Modellen er avhengig av flere forhold, ikke minst tilstrekkelig organisering på begge sider, høy tariffavtaledekning og at faste ansettelser forblir den dominerende tilknytningsformen. Næringer med stigende andel av sysselsettingen, ikke minst innenfor privat tjenesteyting, har samtidig størst fare for lavere organisering og tariffavtaledekning.

3.6 Grunnleggende hensyn for arbeidslivspolitikken

3.6.1 Viktige hensyn

Utvalget legger vekt på at den norske modellen har bidratt til trygge jobber gjennom et godt utviklet samspill mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette har gitt rom for teknologidrevet vekst og produktivitetsutvikling i virksomhetene, og er blitt støttet av samfunnets investeringer i utdanning og kompetanseutvikling. Acemoglu (2019) peker på at den nordiske modellens suksess ikke først og fremst ligger i økonomisk omfordeling, men i evnen til å skape høyinntektsjobber for brede grupper i arbeidslivet. Samarbeidet i arbeidslivet er blitt utviklet over lang tid gjennom en rekke ordninger på virksomhets-, bransje- og samfunnsnivå.

Som beskrevet i punkt 3.5 står den norske modellen i arbeidslivet overfor flere utfordringer fremover. For utvalget er det et sentralt hensyn å bygge videre på det samarbeidet som ligger til grunn for den norske modellen. Målet er at det fortsatt skal skapes trygge og anstendige arbeidsforhold for alle som deltar i arbeidslivet. Dette er ikke noe som kommer av seg selv. Utvalget vil videre i innstillingen gå gjennom utviklingstrekk i arbeidslivet og vurdere behovet for eventuelle tiltak. Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er at arbeidslivet fortsatt skal kunne ivareta de grunnleggende hensyn som ligger til grunn for den norske modellen og de arbeidslivsreguleringene vi har.

I utredninger om utviklingstrekk og reguleringer av arbeidslivet som er gjort tidligere, er det lagt vekt på at reguleringene i arbeidslivet må bygge på og avveie mange hensyn og interesser, jf. innstillingene fra Arbeidsmiljøutvalget (NOU 1992: 20), Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) og Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5). Følgende ble særlig fremhevet, jf. NOU 2004: 5, punkt 6.2:

- Hensynet til arbeidstakeres trygghet, helse og velferd.
- Arbeidslivets og samfunnets interesser i å forebygge helseskader hos arbeidstakere og tredjeperson, og sikre at yrkesdeltakelse kan kombineres med familieforpliktelser og samfunnsdeltakelse.

De hensyn som fremheves og vektlegges kan legge noen overordnede eller grunnleggende premisser for hvordan utviklingstrekk, tilstand og regelverk vurderes. Utvalget vil først beskrive viktige hensyn for henholdsvis arbeidsgivere, arbeidstakere og samfunnet. På bakgrunn av dette vil utvalget vurdere hvilke hensyn som det det er naturlig å fremheve med utgangspunkt i det mandatet utvalget har fått.

Boks 3.4 Viktige hensyn for arbeidsgivere og virksomheter:

- Virksomhetene har behov for et regelverk som legger til rette for at de kan produsere og skape verdier.
- Tilgang på tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft.
- Ivareta muligheter for fleksibilitet ved skiftende bemanningsbehov.
- Muligheter for produktivitetsutvikling og kompetansebygging i virksomheten.
- Muligheter for kollektiv organisering.
- Forhindre konkurransevridning og tap av oppdrag som følge av arbeidslivskriminalitet og omgåelser.
- Hensynet til verdiskapning, samfunnets inntekter og virksomhetenes behov for omstillinger.

Det er arbeidsgiverne som etablerer de virksomhetene som sysselsetter arbeidstakere. Dette danner selve forutsetningen for at et arbeidsforhold kommer i stand. Arbeidsgiverne har rett til å styre og legge opp arbeidet. Derfor følger det også av reguleringene at det er arbeidsgiverne som har ansvar for å gjennomføre de forpliktelser som følger av arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Arbeidsgiverne har også en egeninteresse av å legge til rette for gode arbeidsforhold. Arbeidstakeres helse, trivsel, motivasjon mv. har stor betydning for hvilke resultater virksomheten kan frembringe. Funn fra arbeidsmiljøforskningen viser at faktorer som virker helsefremmende i arbeid er lederstøtte, rettferdig ledelse, positive utfordringer i jobben, kontroll over beslutninger om eget arbeid og at arbeidstakere ikke opplever mange motstridende krav ved gjennomføringen av arbeidsoppgavene. Virksomhetene har behov for et regelverk som legger til rette for at de kan produsere og skape verdier Arbeidslivslovutvalget fremhevet behovet for et godt og forutsigbart regelverk ved omstillinger. Behov for effektivisering, nye styrings- og tilknytningsformer, teknologisk utvikling, nye eiere, nye konkurrenter og internasjonalisering er noen av de omstendigheter som ligger til grunn for stadig hyppigere omstillinger.

Boks 3.5 Viktige hensyn for arbeidstakere

- Vernebehov i forhold til arbeidsmiljø og arbeidsforhold, og sikre at de som trenger den beskyttelse som ligger i arbeidstakerrollen faktisk får det.
- Forutsigbarhet når det gjelder omfang av arbeid og når dette skal utføres.
- Trygghet for tilstrekkelig inntekt, også ved uforutsette hendelser mv.
- Beskytte arbeidstakere mot utnytting ved omgåelser av regelverk.
- Muligheter for kollektiv organisering.
- Muligheter for reell medvirkning og medinnflytelse over arbeidssituasjonen uavhengig av tilknytningsform.
- Muligheter for å delta i kompetanseutvikling tilknyttet arbeidet, uavhengig av tilknytningsform.
- Arbeidsgiveransvaret er der de reelle beslutningene fattes, og de økonomiske interessene ligger.

I utgangspunktet er det en betydelig ubalanse i maktforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette skapte behov for regulering av arbeidstakervern gjennom lov og avtale. Det vernet som reguleringene gir, er knyttet til arbeidstakerrollen.

Kollektiv organisering representerer en mulighet for å utjevne maktforholdet. Det å sikre reelle muligheter for organisering, inngåelse av tariffavtaler og medvirkning i virksomheten er derfor et vesentlig hensyn for arbeidstakerne.

Ubalansen i relasjonen mellom den som skal ha utført arbeid og den som utfører arbeid, vil kunne være større når det benyttes andre tilknytningsformer enn ordinær fast ansettelse. Her kan de som utfører arbeid ha særskilte behov for vern. Samtidig kan det heller ikke utelukkes at knapphet på kompetanse kan gi de med spisskompetanse en bedre posisjon.

Høy arbeidsdeltakelse og produktivitet er viktig både for verdiskapningen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Verdiene som skapes gjennom arbeid, bidrar til å finansiere velferd og et sosialt sikkerhetsnett. Verdien av deltakelse i arbeid er også stor ut over de rent økonomiske størrelsene, arbeidslivet er en arena for samfunnsdeltakelse med mange ulike aspekter og deltakelse i arbeid har betydning for helse, trivsel og den enkeltes sosiale tilhørighet.

Mange av de samme hensynene gjør seg også gjeldende for de som arbeider som selvstendige: Behov for forutsigbarhet, trygghet, sosial sikkerhet, markedsadgang og muligheter for kollektiv organisering og kompetanseutvikling. De som arbeider som selvstendige er en sammensatt gruppe, med ulikt utdanningsnivå og arbeid innen ulike næringer. De fleste selvstendige vil kunne ha større frihet til å styre sin arbeidshverdag og organisere sin egen virksomhet enn fast ansatte, jf. punkt 5.2.3.

Den norske samarbeidsmodellen i arbeidslivet er nærmere beskrevet ovenfor i dette kapitlet. Ett av de sentrale elementene i denne er at viktige samfunnshensyn forsøkes oppnådd gjennom virksomhetene, og ved hjelp av samarbeid med arbeidstakere og arbeidsgivere. Samarbeidet i tilknytning til lønnsdannelsen og innsatsen for et inkluderende arbeidsliv er eksempler på dette. Samfunnets tilnærming til arbeidslivet bygger på at partene selv skal ivareta sentrale funksjoner. Lovreguleringene er innrettet for å støtte opp under disse kollektive mekanismene og ellers bidra til grunnleggende vern av arbeidstakere.

3.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at reguleringene av arbeidslivet har sitt historiske utgangspunkt i behovet for å

Boks 3.6 Viktige samfunnshensyn i arbeidslivet

- Høy yrkesdeltakelse, blant annet gjennom et inkluderende arbeidsliv, for å sikre høy verdiskapning, fordeling og bærekraften til velferdsordningene over tid.
- En frisk og arbeidsdyktig befolkning.
- Et velferdsmessig sikkerhetsnett, som gir grunnlag for omstillinger i samfunnet og for virksomhetene.
- Et anstendig arbeidsliv hvor regelverket etterleves og statens inntekter sikres.
- Et organisert arbeidsliv som legger til rette for medvirkning på ulike nivåer og et velfungerende trepartssamarbeid.
- Kompetanseutvikling som setter den enkelte som deltar i arbeidslivet i stand til å takle omstillinger.
- Et velfungerende arbeidsmarked som fremmer høy produktivitet og effektiv oppgaveløsning.

verne arbeidstaker. Fremveksten av kollektiv organisering og tariffavtaler som regulering av lønns- og arbeidsvilkår, kombinert med arbeidsmiljølovgivning, har bidratt til å utjevne balansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

Utvalget understreker at utviklingen med sterkere regulering gjennom avtale og lov også har ivaretatt arbeidsgivernes interesser. Samarbeidet i arbeidslivet har lagt til rette for høyere verdiskapning og muligheter for omstillinger. Den norske modellens kombinasjon av sentral lønnsdannelse, offentlig finansiert velferd som avlaster bedriftene, åpenhet for investeringer i næringslivet og stor åpenhet for internasjonal handel har bidratt til økonomisk vekst, økt verdiskapning og omstilling i arbeidslivet. Ulønnsomme virksomheter med svak produktivitet har kunnet legge ned og produksjon er blitt flyttet til næringer med større lønnsomhet. Arbeidstakere har kommet over i bedre jobber i virksomheter med høyere lønnsevne. Samarbeidet om lønnsdannelsen har hatt mye å si for å oppnå dette. *Utvalget* vil også peke på den vesentlige rollen den offentlige og private samhandlingen har hatt for omstillinger, den høye organisasjonsgraden i offentlig sektor og sektorens rolle og medvirkning i tilretteleggingen for økt verdiskapning i privat sektor.

Over er det referert enkelte viktige hensyn for henholdsvis arbeidsgivere, arbeidstakere og samfunnet. *Utvalget* viser til at det også vil kunne være hensyn som står i motsetning til hverandre. Dette er naturlig i og med at partene i arbeidslivet representerer ulike interesser. Dette skaper behov for å avveie interesser mot hverandre. I norsk arbeidsliv er det utviklet en rekke mekanismer for å sikre slik interesseavveining. Aktiv bruk av toparts- og trepartssamarbeidet har bidratt til at en evner å ta tak i nye utfordringer og finne felles løsninger eller egnede mekanismer for å håndtere interessemotsetninger og konflikter.

Utvalget viser til at Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) la vekt på at de motstridende interessene mellom arbeidstakere og arbeidsgivere ikke burde overskygge at vern av ansattes helse og velferd som hovedregel kan kombineres med samfunnshensyn og verdiskapning. Arbeidslivslovutvalget pekte blant annet på at et godt arbeidsmiljø bidrar positivt til økt verdiskapning gjennom å forebygge helseproblemer, sykefravær og utstøting.

Det kan være tilfeller hvor interessene til arbeidstakere og arbeidsgivere kan være motstridende, men de trenger ikke å være uforenlige. De velutviklede ordningene for håndtering av tvistespørsmål bidrar også til å løse utfordringer som oppstår og til et generelt godt samspill. *Utvalget* oppfatter at fellesinteressene teller mer og er sterkere enn de særskilte partsinteressene, og at dette er en viktig årsak til at samarbeidet i norsk arbeidsliv er blitt vedlikeholdt og videreutviklet i senere år.

Utvalget legger til grunn at den norske arbeidslivsmodellen skal styrkes og videreutvikles. Dette har vært en grunnleggende forutsetning for utvalgets arbeid, og vil være en viktig premiss for utvalgets videre fremstilling og vurderinger.

Del II
Kunnskapsgrunnlag – drivkrefter, tilstandsbeskrivelse og gjeldende reguleringer

Del II av utvalgets innstilling er en beskrivelse av gjeldende regelverk, praksis og pågående endringer som har betydning for utvalgets vurderinger og forslag i del III. Utgangspunktet er mandatet, hvor utvalget blant annet er bedt om å beskrive relevante utviklingstrekk og eventuelle utfordringer i arbeidslivet vedrørende tilknytningsformer og organisering av virksomhet ut fra kunnskapsgrunnlag som finnes, og på bakgrunn av dette vurdere om dagens rammeverk er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv.

I kapittel 4 beskrives først sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som medfører endringer i arbeidslivet og hvordan virksomheter organiseres. Deretter går vi nærmere inn på enkelte former for virksomhetsorganisering og kontraktsformer mellom virksomheter, særskilte forhold i offentlig sektor og utviklingstrekk i arbeidsmarkedet med vekt på arbeidsinnvandring, kompetanse og omstillinger.

I kapittel 5 omtales tilstand og utvikling når det gjelder bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet. Vekten legges på beskrivelser av selvstendige oppdragstakere, arbeid gjennom digitale plattformer, midlertidig ansatte og innleide fra bemanningsforetak. Videre i kapitlet omtales en del sentrale implikasjoner som de ulike tilknytningsformene har. Avslutningsvis er det et punkt om omfang og bruk av ulike tilknytningsformer i andre land og internasjonale sammenligninger.

I kapittel 6 gis det et perspektiv på sentrale internasjonale arenaer som ILO, OECD og EU, som utformer reguleringer, anbefalinger og analyser, og som har stor betydning for det nasjonale nivået.

I kapittel 7 gis det et tilbakeblikk på den historiske utviklingen av regelverket om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene, fast og midlertidig ansettelse og om innleie av arbeidskraft.

Kapittel 8 følger opp med beskrivelse av gjeldende rett på disse områdene, samt når det gjelder tjenestekjøp fra selvstendige oppdragstakere og fra andre virksomheter (entreprise). Dessuten omtales gjeldende rett når det gjelder arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen og om trygde- og pensjonsrettigheter.

Den beskrivende delen av utvalgets innstilling er blitt omfattende. Dette har vært viktig for å klargjøre grunnlaget for utvalgets vurderinger og forslag. Hensikten er også at beskrivelsene kan være til nytte som en oversikt over kunnskap og regelverk på dette området.

Kapittel 4
Drivkrefter og utviklingstrekk

4.1 Drivkrefter

4.1.1 Analyser og vurderinger av fremtidens arbeidsliv

De siste årene er det lagt frem en rekke rapporter og analyser av hvordan ulike drivkrefter vil bidra til å forme fremtidens arbeidsliv. Dette gjelder blant annet ILOs globale kommisjon «Work for a brighter future» og ILOs «Centenary Declaration for the Future of Work» fra 2019, OECDs ulike rapporter om «Future of work» og EUs arbeid i tilknytning til utvikling av en sosial pilar. I nordisk sammenheng er mange av elementene fulgt opp i kunnskapsprosjektet «The Future of Work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models» med Nordisk Ministerråd som oppdragsgiver.[1]

Noen drivkrefter eller megatrender er gjennomgående blitt fremhevet i disse studiene. Det er forhold som har hatt og fortsatt vil ha grunnleggende betydning for hvordan arbeidslivet formes:

- Teknologiendringer
- Globalisering
- Klimaendringer
- Endringer i befolkningssammensetningen

Det er mange forhold som påvirker utviklingen, og ofte ser man i studier av fremtidens arbeidsliv på utviklingen i lys av én faktor, som for eksempel teknologiske endringer. De hoveddrivkreftene som beskrives her bidrar til å forme arbeidslivet på lang sikt, men de representerer på ingen måte en forutbestemt utvikling. Virkningene av drivkreftene formes gjennom politikk og institusjoner. Derfor vil også retningene være forskjellige mellom land, og effektene vil variere i ulike deler av arbeidslivet (Dølvik og Røed Steen, 2018).

Koronapandemien traff verden og Norge underveis i utvalgets arbeid. Koronapandemien har trolig ført med seg store endringer i hvordan disse drivkreftene påvirker arbeidslivet. Pandemien har bremset opp veksten i økonomiene, ført til betydelig arbeidsledighet og begrenset bevegelser av personer på tvers av landegrenser. Tjenestenæringene har blitt sterkest påvirket, både direkte og indirekte. Bruken av teknologi for å kommunisere og løse oppgaver har imidlertid hatt en betydelig økning. Digitale løsninger for handel og kommunikasjon har blitt tatt i bruk i stort omfang. I bransjer og yrker der det er mulig har arbeid på hjemmekontor fått stor utbredelse. Utdanningsinstitusjonene har tatt i bruk nettbaserte løsninger til undervisning og kommunikasjon.

Koronapandemien har hatt stor påvirkning på arbeidsmarkedet nasjonalt og internasjonalt, og har ført til økonomisk tilbakegang i mange land (OECD, 2020b). Arbeidsledigheten har økt i de fleste land. I Norge viser studier at personer med lav inntekt, kort utdanning, unge og utenlandsfødte er blitt rammet hardest, jf. punkt 4.5.3. Antallet som er i jobb har falt særlig mye for de under 25 år og de over 67 år, og arbeidsledigheten har økt mer blant innvandrere enn befolkningen for øvrig. Samtidig har utslagene i arbeidsmarkedet også blitt møtt med omfattende tiltak for å sikre ulike grupper økonomisk, og det er iverksatt tiltak rettet mot virksomhetene.[2] For mange yrkesgrupper har pandemien også medført behov for å yte ulike former for ekstra innsats og har gitt større belastninger i arbeidssituasjonen.

I norsk arbeidsliv bidrar samspillet mellom aktørene i arbeidslivet og offentlige myndigheter til sosial sikkerhet og utjevning, samtidig som det legger til rette for god omstillingsevne i økonomien som helhet. Ved forstyrrelser i økonomien og arbeidsmarkedet har offentlige myndigheter

[1] Alle rapporter fra prosjektet «The Future of Work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models» er publisert på https://www.fafo.no/index.php/project-home og på Nordisk Ministerråds nettside: Publications overview Nordic cooperation (norden.org)

[2] Jf. informasjon om innførte tiltak på regjeringens nettsider: https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/sporsmal-og-svar-om-koronasituasjonen/id2694028/

en særlig viktig rolle for å bidra til stabilisering og trygghet for den enkelte. Erfaringer fra tidligere kriser og økonomiske sjokk er at også langtidsvirkningene kan bli betydelige dersom den økonomiske aktiviteten ikke tar seg opp igjen. OECDs analyser viser at den globale finanskrisen fra 2008 har fortsatt betydelige konsekvenser for arbeidsmarkedene i mange land (OECD, 2019). For Norge var imidlertid utviklingen annerledes, blant annet som følge av statens finansielle mulighet til å sette i verk betydelige stimulerende tiltak. På kort sikt stabiliserte utviklingen i sysselsettingen seg, men over tid har det vært en svak nedadgående trend det siste tiåret, jf. nærmere omtale i Sysselsettingsutvalgets innstilling (NOU 2021: 2, kapittel 4).

Koronapandemien har gitt et tilbakeslag for norsk økonomi og en betydelig økning i arbeidsledigheten. Det er for tidlig å si hva som blir virkningene på lengre sikt. Det er også knyttet usikkerhet til virkningene for internasjonal økonomi og hvordan dette vil påvirke utviklingen i norsk arbeidsliv.

4.1.2 Teknologiendringer, digitalisering og automatisering

Den teknologiske utviklingen med økt digitalisering skaper gjennomgripende endringer i økonomi og samfunn. Den fører til endringer i markeder og skaper nye tjenester og forretningsmodeller. Dette vil ha stor påvirkning på arbeidslivet.

Norge og de andre nordiske landene skårer høyt på internasjonale rangeringer når det gjelder å ta i bruk ny teknologi. Siden de teknologiske gjennombruddene på 1800-tallet har teknologien bidratt til omforming av arbeidslivet, og dette er på mange måter en kontinuerlig prosess (Dølvik og Røed Steen, 2018). Digitalisering og teknologisk utvikling påvirker arbeidslivet på mange måter. Det åpner for endret jobbinnhold og samhandling, erstatter og utfyller arbeidskraft, forenkler og tar over arbeidsoppgaver, og åpner for nye forretningsmodeller. Et generelt trekk er at bruk av ny teknologi stiller krav til oppdatert kompetanse, for eksempel ved at arbeid som utføres manuelt erstattes av maskiner, programmer og algoritmer som skal utvikles, styres og kontrolleres.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien fører til dyptgripende endringer i hvordan arbeid og oppgaver utføres. Det tas i bruk nye materialer, og digitalisering og automatisering endrer hvordan ting kan produseres. Datastyrte produksjonsprosesser uten menneskelig involvering fører til reduserte kostnader. Skreddersøm av produkter blant annet ved bruk av 3D-printere, fører til at det ikke er stort dyrere å produsere spesialtilpassede produkter enn å drive masseproduksjon. Teknologier som nanoteknologi og bioteknologi tas i bruk på måter som gjør det mulig å integrere produkt og tjenester. Kunstig intelligens og virtuell virkelighet medfører at lærende maskiner gradvis kan utføre mer komplekse oppgaver.

Carlin mfl. (2015) viser til at digitaliseringen av varer og tjenester fører til nye forretningsmodeller som vil omforme nesten alle sektorer i nærings- og arbeidslivet. Hvor raskt teknologi innføres vil være avhengig av konkurransesituasjonen i næringene, kompetansen i arbeidsstyrken og i hvilken grad aktørene selv har vilje og evne til å utnytte teknologien. Kvernberg Andersen mfl. (2020) har kartlagt hvordan arbeidsoppgaver som før ble utført av personer ved hjelp av kognitive prosesser, i økende grad kan utføres av datamaskiner. Dette kan betegnes som algoritmisk automatisering. Kvernberg Andersen mfl. legger vekt på følgende resultater av denne utviklingen:

- Stordata, som innebærer en stor mengde med data av ulike formater som blir satt sammen for å analyseres.
- Kunstig intelligens, som innebærer teknikker for å gi datamaskiner og systemer størst mulig evne til å gi intelligent respons ved hjelp av metoder for læring, resonnering og selvkorrigering.
- «Tingenes internett», som innebærer at smarte objekter som er forbundet med hverandre i et globalt nettverk ved hjelp av utvidet internett-teknologi kan utveksle data.

Koronapandemien har ført til betydelig økt bruk av digitale løsninger. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) ble mer enn halvparten av alle transaksjoner med betalingskort gjennomført over internett i 2020, mot 38 prosent året før. SSBs statistikk for omsetning i varehandel viser en økning for netthandel med nær 40 prosent i 2020. En analyse fra McKinsey (2021) viser at omfanget av netthandel er nær femdoblet i Storbritannia fra 2015 til 2020. Også andre digitale transaksjoner har økt mye på globalt nivå, slik som telemedisin, nettbank og strømming av underholdningstjenester. Amazon har bygget seg opp som en dominerende markedsaktør innen netthandel. I 2020 ansatte selskapet hele 400 000 nye arbeidstakere på verdensbasis.

Den teknologiske utviklingen fører også både til tap av jobber og til at det opprettes nye jobber. Digitalisering og internett legger videre til rette

for nye forretningsmodeller, for eksempel digitale plattformer for formidling av arbeid.

Acemoglu og Restrepo (2018) peker på at det finnes to former for teknologisk utvikling med ulik effekt på arbeidsmarkedet. Den første formen for teknologisk utvikling setter mennesker i stand til å utføre ulike oppgaver raskere og/eller bedre. Eksempler på dette er ulike typer programvare og verktøy («enabling technology»). Den andre formen for teknologisk utvikling erstatter mennesker i utførelsen av oppgaver («replacing technology»), for eksempel industriroboter. Den første typen teknologi øker produktiviteten til arbeidstakerne. Den økte produktiviteten bedrer inntektsmulighetene og gir rom for prisreduksjoner. Dermed stiger etterspørselen rettet både mot den bransjen som har innført teknologien, og mot andre bransjer. Denne typen teknologi har utelukkende positive effekter på sysselsettingen. Teknologi som erstatter menneskelig arbeidskraft, virker derimot i første runde negativt inn på sysselsettingen. På den annen side øker også denne teknologien produktiviteten, noe som kan bidra til økt samlet etterspørsel og økt sysselsetting. I tillegg vil ny teknologi generelt endre produksjonsprosesser og -metoder på en måte som også skaper nye jobber. Totaleffekten på sysselsettingen avhenger dermed av hvilken effekt som er sterkest, om det er erstatningseffekten eller virkningene via produktivitetsforbedring, etterspørselsvekst og fremveksten av nye jobber. Acemoglu og Restrepo finner at erstatningseffekten av ny teknologi har tiltatt i USA i løpet av de siste tre tiårene, og dermed sammenfalt med svak vekst i sysselsettingen.

I en annen artikkel viser Acemoglu og Restrepo (2019) hvordan endringer gjennom økende automatisering, kombinert med færre nye oppgaver innen produksjon, har ført til redusert etterspørsel etter arbeidskraft og lavere produktivitetsvekst. Acemoglu og Restrepo mener imidlertid at det ikke kan trekkes konklusjoner om at jobber vil falle bort, og heller ikke det motsatte, at teknologiendringer alltid vil være positivt for trygge arbeidsplasser. Hvordan utviklingen går fremover vil etter deres vurdering avhenge av om det utvikles teknologi og oppgaveløsning som krever økte bidrag fra arbeidskraften, det vil si i hvilken grad innovasjon, kompetanseutvikling, arbeidsmarkedets aktører og institusjoner, offentlig politikk og virksomhetenes egne strategier og utvikling, bidrar til å realisere dette.

Digitaliseringen skaper også nye jobber. Ifølge OECD skjedde 40 prosent av jobbskapingen i perioden 2005–2016 i de mest digital-intensive delene av næringslivet (OECD, 2019). De viser til at det er en lang rekke faktorer som påvirker arbeidsmarkedet og som kan dempe det mulige tapet av jobber. OECD finner at digitalisering og automatisering så langt har gått sammen med høyere sysselsetting i OECD-landene.

OECD (2019) har lagt frem en analyse av, og et estimat for, hvor høy andel av jobbene som kan bli erstattet med automatisering. De anslår at dette ikke vil dreie seg om mer enn om lag 14 prosent samlet for OECD-landene. Anslaget for Norge er 6 prosent, lavest av alle landene, jf. figur 4.1. At Norge blir relativt lite påvirket kan blant annet skyldes at det allerede er gjennomført omfattende omstillinger og effektiviseringer i norsk arbeidsliv.

Rolandsson mfl. (2020, side 17) finner at det ikke har vært noen generell tendens til lavere sysselsetting i de nordiske landene i løpet av de siste 20-30 år, hvor arbeidslivet er blitt påvirket av digitalisering og globalisering. Rolandsson mfl. viser til at produktivitetsvekst som har medført at færre sysselsettes innen industri, også fører til økt etterspørsel etter tjenester, som bidrar til økt sysselsetting i andre deler av økonomien. Utviklingen i de nordiske landene har hittil gått i retning av at sysselsettingsveksten kanaliseres til yrker med høyere lønn og høyere kompetansekrav.

Selv om det blir relativt få jobber som vil forsvinne helt er det en langt større andel som vil gjennomgå betydelige endringer. Ifølge OECD vil det for om lag en tredjedel av jobbene være slik at mange av dagens oppgaver vil bli automatisert. Andelen er betydelig høyere for arbeidstakere med lav utdanning. For Norge anslår de at automatisering vil føre til endring i jobbinnhold for en fjerdedel av jobbene. En av årsakene til at andelen er relativt lav, er som nevnt at automatiseringen allerede er kommet langt i Norge og de øvrige nordiske landene. Disse estimatene er usikre, og OECD understreker at landene uansett bør være forberedt på betydelige endringer i arbeidsmarkedene. Nyere analyser (Georgieff og Milanez, 2021) indikerer at yrker som hadde høyere risiko for automatisering i 2012 også hadde lavere sysselsettingsvekst enn gjennomsnittet i årene fram til 2019. Også Norge er omtalt i denne studien. For land som har lav risiko for automatisering, slik som Norge, er det også mindre variasjon i risikoen for automatisering på tvers av yrker.

Historisk sett har automatiseringen først erstattet arbeidskraft innen primærnæringene. Siden slutten av 1980-tallet er en rekke jobber innen industriproduksjon blitt erstattet av roboter. I senere år har informasjonsteknologien gjort det

Figur 4.1 Andel av jobber med høy risiko for automatisering eller vesentlig endring av jobbinnhold, OECD.

Med høy risiko for automatisering regnes jobber som har en sannsynlighet for å bli automatisert på minst 70 prosent. Med risiko for betydelig endring regnes jobber som har en sannsynlighet for å bli automatisert på mellom 50 og 70 prosent.
Kilde: OECD, 2019.

mulig å automatisere kontorarbeid og behandling av data. Teknologi som erstatter arbeidskraft virker på ulike måter i arbeidslivet. Manuelle produksjonsprosesser er for lengst digitalisert i store deler av industrien. Særlig de siste par tiårene har en økende del av produksjonen blitt automatisert ved bruk av roboter og algoritmer. Sysselsettingen i industrien er blitt betydelig redusert fra nærmere 400 000 på 1970-tallet til om lag 230 000 i dag. En del av forklaringen på dette er også at virksomhetene har omorganisert seg og skilt ut tjenester i egne virksomheter og/eller kjøper inn disse fra andre.

Også for tjenesteproduksjonen i privat og offentlig sektor påvirker automatiseringen antall jobber og jobbinnhold. I finansnæringen har det foregått en omfattende endring av oppgavene og hvordan disse utføres. Banktjenester overfor brukere er i stor grad blitt digitalisert. Antallet sysselsatte har gått ned fra nærmere 70 000 på slutten av 1980-tallet til rundt 48 000 i dag. Den sterkeste reduksjonen skjedde allerede på begynnelsen av 1990-tallet i kjølvannet av bankkrisen.[3]

Forskere har gitt svært ulike anslag på sysselsettingsvirkningene av digitalisering og automatisering. Brynjolfsson og McAfee (2014) og Frey og Osborne (2013, oppdatert i 2017) har lagt vekt på at maskiner i økende grad vil erstatte menneskelig arbeidskraft. Frey og Osborne så på utviklingen i yrker under ett, og anslo at nesten halvparten av jobbene i det amerikanske arbeidsmarkedet ville forsvinne i løpet av 10 til 20 år. Med samme tilnærming kan det anslås at om lag en tredjedel av jobbene i Norge kan forsvinne (Pajarinen mfl., 2015). Disse studiene har blitt kritisert for å overdrive antall jobber som kan forsvinne, ved at de tar utgangspunkt i at hele yrkesgrupper vil forsvinne som følge av automatisering. Arntz mfl. (2017) argumenter for at en slik tilnærming overser at selv yrker med høy risiko for automatisering inneholder oppgaver som vanskelig kan automatiseres.

Omstilling og bruk av ny teknologi i virksomhetene har konsekvenser for arbeidsforhold og arbeidsmiljø. Knutstad og Torvatn (2020) har kartlagt hvordan prosesser er gjennomført i en del industribedrifter og fant et utstrakt samarbeid mellom ledelse og fagforeningene om dette. Arbeidstakernes egen kompetanse ble i stor grad benyttet når den nye teknologien skulle tilpasses eksisterende produksjon, og dette førte til kompetanseutvikling i virksomheten.

Christensen mfl. (2021) har gjennomgått forskning som belyser hvilken betydning teknologiske endringer har for arbeidsmiljøet. Et typisk trekk ved arbeidsmiljøet i Norge og de andre nordiske landene er at arbeidstakere opplever høye krav kombinert med relativt høy grad av frihet og

[3] Finans Norge (2019, 27. juni). Jobbvekst i finans for første gang på lenge. Hentet fra https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/06/jobbvekst-i-finans/

selvstendighet når det gjelder hvordan egne arbeidsoppgaver skal utføres. Dette bidrar til at mange arbeidstakere opplever høy grad av tilhørighet til jobben. Ifølge Christensen mfl. kan nye krav og utfordringer som oppstår ved bruk av ny teknologi karakteriseres som «technostress». Eksempler på dette kan være tekniske vanskeligheter, barrierer ved å ta i bruk ny teknologi, og at skillene mellom jobb og fritid viskes ut ved IKT-løsninger og mobilbruk, noe som gjør arbeidstakere tilgjengelig hele tiden. I arbeidsmiljøforskningen viser at det er sammenheng mellom opplevelse av technostress og redusert jobbtilfredshet og -motivasjon. På samme måte som andre jobbkrav, vil spørsmålet om håndtering av utfordringer som skapes av ny teknologi, være avhengig av arbeidstakernes autonomi og hvilken mulighet jobbsituasjonen gir den enkelte for å finne løsninger selv, og i samarbeid med kolleger og ledere.

4.1.3 Globalisering

Utbredt internasjonal handel og kommunikasjon på tvers av landegrenser har vært kjennetegn ved den økende globaliseringen de siste tiårene. En stadig større del av verden har tatt del i det internasjonale varebyttet og på den måten kunne utnytte fordeler ved spesialisering. Samtidig har mer effektive kommunikasjonsformer økt mulighetene for handel og samhandling. Viktige sider ved globaliseringen har vært teknologidrevet.

Integrasjonen av markedene for produkter, tjenester, finanser og teknologi har stor påvirkning på de nasjonale arbeidsmarkedene. Det har medvirket til økende spesialisering innen produksjon og økende bruk av underleverandører i produksjonskjeder. Mer og mer av produksjonen i virksomhetene i Norge består av vareinnsats fra andre land. Internasjonale reguleringer og samarbeid har stor innflytelse på en liten, åpen økonomi som den norske. EU påvirker ikke bare norsk arbeidsliv gjennom EØS-avtalen. EUs institusjonsutvikling, strategier og politiske initiativer påvirker rammene for virksomheter og arbeidsliv i Norge.

Ulike studier tyder på økende markedskonsentrasjon i den globale økonomien. Data fra USA viser at de største bedriftenes andel av omsetningen har økt siden slutten av 1990-tallet (NHO, 2018). De siste årene har det vært mye oppmerksomhet om utfordringer med sterkere konsentrasjon om noen få globale aktører innen teknologi og digitale tjenester, hvordan konkurransemuligheter kan ivaretas, og hvordan verdenssamfunnet kan sikre at også slike aktører bidrar til å betale skatter og avgifter.

Norge mot 2025-utvalget (NOU 2021: 4) foreslår at det gjøres en offentlig gjennomgang av virksomheten til de globale digitale plattformselskapene, slik det er gjort i flere andre land. Utvalget anbefaler at Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Statens Medietilsyn, Skatteetaten, forbrukermyndighetene, sikkerhetsmyndighetene og andre relevante fagmyndigheter i samarbeid må vurdere hvordan samfunnet som helhet, norske virksomheter og forbrukere kan gis muligheter for å dra nytte av og beskytte seg mot uheldige konsekvenser av plattformøkonomiens fremmarsj. Dette utvalget anbefaler at et slikt arbeid gjennomføres med bred involvering av blant annet partene i arbeidslivet (NOU 2021: 4, punkt 9.3).

Utflytting av virksomhet og endringer i produksjonskjedene fører til flytting av arbeidsoppgaver og omstillinger i arbeidsmarkedene. Samlet sett regner man likevel med at en åpnere verdenshandel har bidratt til å skape flere jobber enn de som er gått tapt eller blitt flyttet ut. Det er beregnet at om lag 40 prosent av arbeidsplassene i privat sektor i OECD-landene blir holdt oppe av kunder i utenlandske markeder (OECD, 2019). De viser også til at yrkesdeltakelsen i de fleste land har vært økende de siste tiårene. I Norge var det en uavbrutt vekst i arbeidsstyrken fra midten av 1970-tallet frem til de siste årene på 1980-tallet, særlig som følge av sterk økning i kvinners yrkesdeltakelse. Veksten i yrkesdeltakelsen har foregått parallelt med store teknologiske fremskritt og påfølgende omstillinger av måten virksomheter organiseres på. Norge har i dag en høy yrkesdeltakelse internasjonalt sett, men har samlet sett hatt et svakt fall i sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen fra 2008 til i dag, jf. nærmere omtale i punkt 4.5.1.

Mer omfattende internasjonal handel og utflytting av produksjon til land med lavere kostnader har vært sentrale elementer i globaliseringen. Dessuten har arbeidsmigrasjonen vært økende. ILO (2018) anslår at arbeidsinnvandrere utgjorde hele 164 millioner av et samlet antall på 258 millioner internasjonale migranter i 2017. Ifølge ILO arbeider to tredjedeler av de globale arbeidsinnvandrerne i høyinntektsland og utgjør hele 18,5 prosent av samlet arbeidsstyrke i disse landene. De arabiske landene har den høyeste andelen, fulgt av Nord-Amerika og Vest-Europa.

Utenlandsk eierskap og omfattende arbeidsinnvandring er sentrale konsekvenser av globaliseringen og påvirker rammebetingelser for norske arbeidsplasser. Globaliseringens konsekvenser for norske virksomheter omtales nærmere i punkt 4.2.4.

4.1.4 Klima

Klima- og miljøutfordringene er blant de viktigste oppgavene vi må løse i vår tid. Høyere temperaturer, mer ekstrem-vær og svekket økosystem setter selve livsgrunnlaget vårt på spill og truer framtidig helse, velferd, trygghet og vekst. Gjennom Parisavtalen er nesten alle av verdens land enige om å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader og streve etter å avgrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Dette krever betydelige tiltak på internasjonalt og nasjonalt nivå, jf. nærmere beskrivelse i perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021), kapittel 6).

Norge har inngått en klimaavtale med EU som innebærer at vi tar del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. Klimamålet er forsterket og er innrettet for å nå en utslippsreduksjon på minst 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå. Målsettingen i regjeringens klimaplan, Meld. St. 13 (2020–2021), er å redusere utslippene med minst 50 og opp mot 55 prosent innen 2030. Dette er et skritt på veien mot at Norge skal bli et lavutslippsland og kutte utslippene i størrelsesorden 90–95 prosent i 2050 sammenlignet med 1990.

For å få til nødvendige endringer legger regjeringen til grunn at samfunnet må gjennom et grønt skifte og det må skje en overgang til produkter og tjenester, som gir betydelig mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag.

Sysselsettingsutvalget (NOU 2021:2, punkt 3.5) viser til at klimaendringene og konsekvensene av disse representerer en betydelig utfordring for alle land. Med henvisning til Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) viser Sysselsettingsutvalget til at høyere inntektsnivå og fleksible arbeidsmarkeder gir større evne til å bære omstillingskostnader på veien til et lavutslippssamfunn. Norge fremstår derfor som mindre sårbar for klimaendringer enn de aller fleste andre land, og vurderes også å være blant de best stilte landene når det gjelder tilpasningsdyktighet.

For å nå klimamålene kreves det tiltak som trolig vil redusere etterspørsel etter norsk olje og gass. En slik utvikling, med for eksempel lavere investeringsvilje, kan bidra til å fremskynde nedbyggingen av petroleumssektoren og øke utfordringene knyttet til omstillingen av norsk økonomi. Når etterspørselen fra petroleumssektoren avtar, må arbeidskraft og realkapital fra leverandørnæringene gradvis flyttes over til annen produksjon. Dette kan ha betydelige konsekvenser for sysselsetting og verdiskaping, både på regionalt og nasjonalt nivå. Reduserte offentlige inntekter fra petroleumsvirksomheten vil også skape et økt inndekkingsbehov for offentlige finanser, jf. perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021)).

Klimaomstillinger kan imidlertid også gi mange muligheter for norske virksomheter, og kompetanse fra petroleumssektoren kan være et konkurransefortrinn også i andre næringer. Winje mfl. (2019) peker på fornybar energi, maritimnæringen, sjømatnæringen og prosessindustrien som næringene med størst potensiale for grønn, lønnsom og eksportrettet vekst i Norge.

En kartlegging utført av Kvamstad-Lervold mfl. (2019) anslår et stort potensial for økt verdiskaping og sysselsetting innenfor maritime næringer fram mot 2050, samtidig som de viser til betydelige barrierer som må overvinnes før potensialet kan realiseres. Kvamstad-Lervold mfl. peker på miljøvennlig skipsfart, havbruk, havvind, karbonfangst og -lagring som fremvoksende næringer med betydelig muligheter for økt sysselsetting.

Walbækken og Ibenholt (2020) vurderer at overgangen til en sirkulær økonomi også kan føre til økt sysselsetting i handelsnæringen, siden det antas at etterspørselen vil vris mot mer arbeidsintensive aktiviteter, slik som reparasjonstjenester.

Arbeidslivet vil på flere måter bli påvirket av behovet for endringer med omstillinger i eksisterende næringer og etablering av nye. På globalt nivå er mulighetene for jobbskaping store. ILO forventer positive netto-effekter i jobbskaping tilsvarende 0,5–2 prosent på globalt nivå, men påpeker at det vil variere stort mellom land avhengig av deres energikilder, produksjonsmønstre og sårbarhet for miljøkonsekvenser (referert i Dølvik og Røed Steen, 2018).

Denne grønne omstillingen er allerede godt i gang på mange områder, jf. boks 4.1. Samarbeidet mellom regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft og næringslivet resulterte i at 16 bransjer utarbeidet veikart for grønn konkurransekraft og omstilling til lavutslippssamfunnet (Hedegaard og Kreutzer, 2016). Ekspertutvalget konkluderte med at målene bransjene har satt seg er mulige å nå, men påpeker selv at veikartene fra de ulike bransjene ikke er tilstrekkelig, og at Norge må utvikle nye næringer. Det rettes betydelig oppmerksomhet mot klimaomstillinger fra forsknings- og innovasjonsmiljøer, utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer. I klimameldingen pekes det på digitalisering i samfunnet som en viktig forutsetning for å nå klimamålene. Dette kommer også til uttrykk i EU-kommisjonens målsettinger om digital og grønn omstilling, slik det kommer frem i strategien European Green Deal.[4] For å fremme vekst og bærekraft skjer det stadig nye initiativer og regelverk-

sendringer under denne paraplyen som skal fremme vekst og bærekraft.

Rettferdig omstilling er et sentralt element i Parisavtalen. Evnen til omstilling i norsk arbeidsliv har gitt et godt utgangspunkt for tilpasninger, men samtidig ligger det en grunnleggende erkjennelse om at verken forebygging eller omstilling vil bli konfliktfritt. Gjennomføring av utslippskutt og klimatilpasninger kan imidlertid innebære interessemotsetninger også i norsk arbeidsliv; mellom eiere og arbeidstakere, mellom ledere og ansatte, mellom grupper av arbeidstakere og mellom bransjer. De siste årene er klima i økende grad blitt tatt inn i partssamarbeidet i arbeidslivet, blant annet i Hovedavtalen i kommunesektoren og flere tariffavtaler.

4.1.5 Demografi – aldring og migrasjon

Innen 2050 beregner FN at verdens befolkning vil ha steget med to milliarder, til nesten ti milliarder. Vekstraten synker imidlertid, og mange land vil oppleve at befolkningen eldes i disse årene. For Europa viser fremskrivninger fra Eurostat at befolkningen over 65 år vil øke fra dagens 98 millioner til 151 millioner i 2080, det vil si øke fra 19 prosent av befolkningen til 29 prosent (Dølvik og Røed Steen, 2018). Ifølge befolkningsfremskrivningene utarbeidet av SSB vil Norge ha samme utvikling (Gleditsch mfl., 2020). Antallet personer som er 70 år eller eldre øker fra dagens nivå på 670 000 til rundt 1,4 millioner i 2060. Økningen blir spesielt sterk blant de som er 80 år eller eldre. Mens antallet som er over 80 år vil tredobles før 2060, vil antallet som er over 90 år nær femdobles.

Denne utviklingen innebærer blant annet at sysselsettingsandelen vil synke, noe som får konsekvenser for den såkalte forsørgerbyrden. Denne viser antall eldre samt barn og unge i forhold til hvor mange som er i yrkesaktiv alder. I dag må hver person i alderen 20–64 år i snitt forsørge 0,4 barn og 0,3 eldre. Ifølge SSB vil forsørgerbyrden for eldre øke og gå forbi forsørgerbyrden for barn og unge. I 2050 er det beregnet at hver person i yrkesaktiv alder i snitt må forsørge 0,38 barn og 0,51 eldre.

I regjeringens perspektivmelding vises det til at etterspørselen etter tjenester innenfor blant annet helse og omsorg vil øke betydelig i årene fremover. Mens de over 80 år i dag utgjør knapt 4,5 prosent av befolkningen, ventes andelen å øke til nesten 12 prosent i 2060 i hovedalternativet i befolkningsfremskrivningene. I perspektivmeldingen anslås det at økningen i helseforetakenes og

Boks 4.1 Grønn omstilling

Noen eksempler på omstillinger som pågår i enkelte næringer for å bidra til klimaløsninger:

Finans: Flere banker, pensjonsfond, forsikringsselskap og investorer har de siste årene redusert sin eksponering mot visse typer fossil energi. Finansnæringen tilbyr en rekke finansielle produkter som gir kundene insentiver til utslippskutt, slik som grønne obligasjoner, grønne lån og grønne fond, jf. Meld. St. 13 (2020–2021), punkt 6.3.

Industri: Norske virksomheter vil ved hjelp av støtte fra Enova gå over til utslippsfri produksjon av kopper og sink. Det skal gjennomføres prosjekt for fullskala CO_2-håndtering som omfatter fangst, transport og lagring av CO_2.

Handel: Flere bedrifter utvikler sirkulære forretningsmodeller hvor de gjenbruker materialer, styrker tilbudet av reparasjonstjenester eller tilbyr leie fremfor eie løsninger. Dette bidrar til økt levetid på produktene. Sirkulære forretningsmodeller med økt resirkulering og gjenbruk, bidrar til lavere klimautslipp og økt lokal verdiskaping (Nørstebø mfl., 2020).

Transport: Ferjer og busser i rutegående trafikk blir elektrifisert, og det stilles krav om dette i fylkeskommunes anbud. Det neste steget er utvikling av båtkonsepter som kan gjøre hurtigbåttrafikken utslippsfri i løpet av få år. Det tas sikte på krav om lav- eller nullutslipp i nye anbud fra og med 2023, jf. Meld. St. 13 (2020–2021), punkt 10.2. Hydrogen er et viktig overgangsalternativ. Satsing på batteriproduksjon er et annet eksempel.

Klimarapportering: PwCs klimaindeks fra september 2020 omfattet de 100 største virksomhetene i Norge. I 2019 hadde 49 av de 100 største bedriftene i Norge tallfestet målsettinger for lavere klimapåvirkning. 68 bedrifter rapporterte eget klimaregnskap. 44 av bedriftene inkluderte også indirekte klimagassutslipp, jf. PwCs klimaindeks, gjengitt i Meld. St. 13 (2020–2021).

[4] EU-kommisjonen (2019). The European Green Deal. Annex to the Communication from the the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Nettside: A European Green Deal | European Commission (europa.eu)

kommunenes utgifter, som skyldes demografiendringer, vil være på nær 5 milliarder kroner årlig de siste årene frem mot 2030. Frem mot 2060 vil økende utgifter som følge av en aldrende befolkning gi et inndekningsbehov i offentlige finanser tilsvarende 5,8 prosent av fastlands-BNP, jf. perspektivmeldingen punkt 7.4.2 og punkt 7.6. Dette vil kreve høy yrkesdeltakelse i den øvrige befolkningen, både for å finansiere de økte offentlige utgiftene gjennom skatter, avgifter og generell økonomisk aktivitet, og for å ha tilstrekkelig antall sysselsatte for å møte de økende behovene innen helse, pleie og omsorg.

Det er mye usikkerhet knyttet til migrasjonsfremskrivninger, og mye vil også avhenge av europeisk innvandringsregulering. Det anslås at immigrasjonsbefolkningen i Europa vil fortsette å vokse, selv med lav innvandring. I Norge er det ifølge SSB om lag 790 000 innvandrere (personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre) og nærmere 190 000 norskfødte med innvandrerforeldre, tilsvarende 18,2 prosent av totalbefolkningen. Sammenlignet med andre europeiske land er dette en relativt lav andel. Til sammenligning er nærmere en fjerdedel av befolkningen i Sverige innvandrere som første- eller andregenerasjon (Østby og Aalandslid, 2020).

Siden EUs østutvidelse i 2004 har Norden, og særlig Norge, opplevd høy innvandring fra de nye medlemslandene. Dette har stabilisert seg noe siden 2011. Det er nærmere 200 000 personer som har innvandret fra disse landene. Personer fra landene i Øst- og Sentral-Europa utgjør nå om lag en tredjedel av alle innvandrere i Norge. Polen står alene for mer enn halvparten av alle arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. I tillegg kommer det en betydelig gruppe arbeidsinnvandrere fra Litauen og Romania.

Arbeidsinnvandringens virkninger på arbeidsmarkedet omtales nærmere i punkt 4.6.

4.1.6 Endring i arbeidsformer – fjernarbeid og bruk av hjemmekontor

Digitalisering av arbeidshverdagen

Internett og digitalisering gjør det mulig å utføre arbeid på andre steder enn det tradisjonelle arbeidsstedet. I en internasjonal sammenligning anslår Dingel og Neiman (2020) at vel 40 prosent av jobbene i Norge kan gjøres hjemmefra. Ifølge OECD er Norge etter Island landet hvor høyest andel av befolkningen bruker internett. Nesten ni av ti nordmenn bruker internett i kontakt med offentlige myndigheter. Grødem (2020) viser at de eldre arbeidstakerne har mestret overgangen til nye arbeidsformer like godt som de yngre.

Økende bruk av digitale verktøy reiser imidlertid problemstillinger knyttet til arbeidstakeres personvern og vern mot overvåking. Bruken av digitale løsninger som benyttes til å holde kontakt med, styre og kontrollere arbeidstakere utenfor fast arbeidssted (betegnet som feltteknologi) medfører betydelig økte tekniske muligheter for overvåking av arbeidstakere. Dette reiser dermed utfordringer når det gjelder personvern i arbeidssituasjoner (Schartum, 2013). Tranvik og Bråten (2015) har gjennomført en studie av bruken av feltteknologi i 52 virksomheter. Tillitsvalgte og verneombud i disse virksomhetene var enige om at feltteknologi enten svekket eller hadde potensial til å svekke de ansattes personvern og innflytelse over bruken av egne opplysninger. Om det ble opplevd som problematisk var imidlertid ulikt vurdert, avhengig av om styringen av arbeidet var et viktig formål i seg selv, eller om feltteknologi primært ble brukt til dokumentasjon eller etterfølgende kontroll av arbeidet.

Digitalisering og internett legger videre til rette for nye forretningsmodeller, for eksempel digitale plattformer for formidling av arbeid. Dette gir muligheter for verdiskaping, men reiser også flere nye problemstillinger for arbeidslivet og arbeidslivsreguleringene. Dette gjelder blant annet grenseganger mellom det å være arbeidstaker eller oppdragstaker, deres tilgang til rettigheter og plassering av plikter for arbeidsgivere/oppdragsgivere. Plattformøkonomien omtales nærmere i punkt 5.3 i kapitlet om tilknytningsformer, og i punkt 5.6 omtales implikasjoner av bruken av alternative tilknytningsformer for blant annet arbeidsmiljø, medvirkning og organisering.

Under koronapandemien har det vært omfattende bruk av hjemmekontor og andre fjernarbeidsløsninger. Dersom dette fortsetter i tiden etter pandemien vil det kunne ha en rekke konsekvenser for hvordan utføringen av arbeid organiseres. Det kan blant annet føre til at nye typer arbeid blir mindre stedbundne og at arbeid kan flyttes til land med spisskompetanse eller lavere kostnader.

Norge mot 2025-utvalget (NOU 2021: 4, punkt 9.2) peker på noen mulige konsekvenser:

> Økt bruk av hjemmekontor kan øke utfordringene med å koordinere arbeidsprosesser mellom ansatte, men i noen tilfeller øker også mulighetene for koordinering. Vi ser for eksempel at selskaper med virksomhet i ulike tidssoner tilrettelegger for arbeid fra hjemme-

kontor for å koordinere i tid, gjerne organisert rundt ett eller flere nav. Dette kan føre til at Oslo, Bergen og Stavanger konkurrerer mot Kiev, Tel Aviv og Cape Town om svært høyt kvalifiserte jobber/arbeidsplasser og verdiskapningen knyttet til dem.

Økt bruk av fjernarbeid kan også bidra til å utvide arbeidsmarkedene. Norman-utvalget (NOU 2020: 15, punkt 9.3.4) peker på at arbeidstakere kan bo lenger unna arbeidsplassen når de ikke trenger å pendle til arbeid hver dag, og at dette kan oppleves som attraktivt for mange arbeidstakere. Et eksempel på slik tilpasning er Nærings- og fiskeridepartementet, som våren 2021 lyste ut engasjementsstillinger hvor det gis åpning for å benytte annet arbeidssted.

Begrepene hjemmekontor og fjernarbeid

Arbeid som skjer innenfor rammen av et ansettelsesforhold, men utføres fra andre steder enn virksomhetens lokaler eller installasjoner, kalles ofte for fjernarbeid.[5] Utføres fjernarbeidet fra egen bolig brukes normalt benevnelsen «hjemmekontor».

Hovedorganisasjonene i Norge har i felles utarbeidede retningslinjer om fjernarbeid fra 2002 forklart fjernarbeid slik:[6]

Fjernarbeid er en form for organisering av og/eller utførelse av arbeid, som kjennetegnes ved følgende forhold:

- Bruk av informasjonsteknologi.
- Arbeid skjer innenfor rammen av et ansettelsesforhold.
- Arbeidet kunne også ha blitt utført fra arbeidsgivers lokaler.
- Arbeidet utføres regelmessig på et annet sted enn i disse lokalene.

En noe lignende tilnærming er gitt i ILO-konvensjon 177 (Home Work Convention, 1996 (No. 177) når det gjelder begrepet hjemmearbeid/«home work». I konvensjonens artikkel 1 bokstav a er «home work»/hjemmearbeid beskrevet som:[7]

arbeid utført av en person som kalles hjemmearbeider,

i) I sitt hjem eller andre lokaler han eller hun selv velger, annet enn arbeidsplassen til arbeidsgiveren;
ii) For godtgjørelse;
iii) Som resulterer i et produkt eller tjeneste som angitt av arbeidsgiveren, uansett hvem som besørger utstyret, materialer eller annen innsats som brukes, med mindre denne personen har en slik grad av autonomi og økonomisk uavhengighet som kreves for å bli betraktet som oppdragstaker eller selvstendig næringsdrivende etter nasjonal lovgivning, forskrifter eller rettsavgjørelser;

b) blir personer med status som arbeidstaker ikke hjemmearbeidere innenfor rammen av denne konvensjonen dersom de kun leilighetsvis utføres sitt arbeid som arbeidstakere i hjemmet istedenfor på sin vanlige arbeidsplass.

I norsk rett er hjemmekontor eller hjemmearbeid begreper som forbeholdes arbeid som utføres i arbeidstakers hjem og som ikke er kortvarig eller tilfeldig arbeid, jf. forskrift om hjemmearbeid § 1.[8] Hva som anses som kortvarig og ikke tilfeldig arbeid er ikke forklart nærmere i forskriften. I forskriftens forarbeider utdypes imidlertid dette slik: «Forskriften vil ikke få anvendelse der arbeidstaker av og til tar med seg arbeid hjem. Det må foreligge en avtale om at deler av arbeidstakers ordinære arbeid jevnlig kan utføres i arbeidstakers hjem.»[9] I resolusjonen fra 2002 forklares det slik:

> En arbeidstaker som leilighetsvis tar med seg arbeidet hjem vil ikke bli omfattet av forskriften. Arbeidsgiver og arbeidstaker har full fleksibilitet i hvor stor del av det totale ansettelsesforholdet som skal utføres i arbeidstakers hjem.[10]

Situasjonen under koronapandemien har medført at mange ansatte helt eller delvis har arbeidet hjemmefra over lang tid. I all hovedsak har slikt arbeid blitt utført hjemmefra etter pålegg eller anbefalinger fra myndighetene, og ikke som en frivillig ordning for de ansatte. Dette har gjort at

---

5 ETUC mfl. (2002). The European Framework Agreement on Telework, adopted by the Social Dialogue Committe on 28 June 2002.

6 Retningslinjer for fjernarbeid inngått mellom hovedorganisasjonene i Norge, desember 2005. Retningslinjene er basert på den europeiske rammeavtalen fra 2002.

7 Den norske oversettelsen til ILO-konvensjon 177, jf. St. meld. nr. 53 (1996–97).

8 Forskrift 5. juli 2002 nr. 715 om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem.

9 Utkast til nye forskrifter om arbeid i private hjem, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mars 2002.

10 Kronprinsregentens resolusjon, 24.06.2002, pkt. 2.

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt en tolkningsforståelse om forskriftens regler om avtalt hjemmekontor når hjemmekontorarbeidet skyldes utenforliggende forhold og ikke frivillighet. Departementets forståelse har vært at det også i slike tilfeller, etter konkret vurdering knyttet til omfanget av den enkeltes hjemmekontorarbeid, skal inngås skriftlig avtale om hjemmekontor.[11] I praksis har slike skriftlige avtaler imidlertid bare i liten grad blitt inngått under pandemien.[12]

Omfang av arbeid som utføres fra hjemmekontor under pandemien og forventninger fremover

Da forskriften om hjemmearbeid ble vedtatt i 2002 ble det lagt til grunn at «[d]agens hjemmearbeidstakere har ofte høy utdanning og utfører i stor grad selvstendig arbeid. De fleste som utfører arbeid i eget hjem, vil gjøre det i kombinasjon med arbeid som utføres hos arbeidsgiver».[13]

Forut for pandemien var det gjort få studier på hjemmekontor i Norge, men én slik undersøkelse er SSBs Arbeidskraftsundersøkelse i 2017, der folk ble spurt om de kunne jobbe hjemmefra. Av de som svarte hadde 9 prosent fast avtale om å jobbe hjemmefra, mens ytterligere 26 prosent kunne jobbe hjemmefra ved behov. I Akademikernes medlemsundersøkelse i 2017 oppga 74 prosent at de hadde mulighet til å arbeide hjemmefra om man selv ønsket det, hvorav om lag 12 prosent som en fast ordning. Disse undersøkelsene bekrefter inntrykket om at hjemmearbeidstakere ofte har høy utdanning og utfører selvstendig arbeid.

Under koronapandemien har arbeidstakere i stor utstrekning blitt pålagt å arbeide hjemmefra. Det gjelder en tredjedel av arbeidstakerne i EU-landene (Eurofound, 2020d), mens om lag halvparten av norske arbeidstakere jobbet hjemmefra våren 2020 ifølge en undersøkelse Norstat utførte for Fafo (Nergaard, 2020b). Andelen som jobbet hjemmefra er høyere enn anslagspotensialet til Dingel og Neiman (2020). Trolig har ansatte med arbeidsoppgaver som er mindre egnet til å utføre hjemmefra, også blitt pålagt å jobbe hjemmefra.

I en undersøkelse utført våren 2021 (Ingelsrud og Bernstrøm, 2021) svarer vel halvparten av alle arbeidstakere at de har muligheter for hjemmekontor. Under koronapandemien hadde om lag to tredjedeler av disse jobbet hjemmefra. En tredjedel av arbeidstakerne svarte at de jobbet hjemmefra hver dag. Blant arbeidstakere innen IKT, media, finans og offentlig sentralforvaltning, arbeidet de aller fleste hjemmefra.

Akademikerne har gjennomført flere undersøkelser om hjemmekontor både før og under pandemien, og undersøkelsene viser at omfanget av hjemmekontor er høyt for yrkesaktive med lang utdanning. Under pandemien har andelen akademikere med hjemmekontor variert mellom 75 prosent og 89 prosent.[14] 66 prosent av de spurte i Akademikerpanelet oppga at de ønsket å jobbe hjemmefra også når pandemien var over.

Blant NHOs medlemsbedrifter svarte i underkant av to av tre virksomheter at de benyttet hjemmekontor i fjerde kvartal 2020 (NHO, 2021). Det var om lag like mange som i andre kvartal 2020.

I henhold til NHOs medlemsundersøkelse vil om lag halvparten av NHOs medlemsbedrifter fortsatt benytte hjemmekontor som arbeidsplass etter koronapandemien. Blant bedrifter med over 100 ansatte, er andelen 93 prosent. Bedriftene i og rundt Oslo har brukt, og vil bruke, hjemmekontor i større omfang enn i distriktene, og det er store næringsvise forskjeller.

På bakgrunn av arbeidstakernes svar har Ingelsrud og Bernstrøm (2021) estimert at for de som har mulighet for hjemmekontor, fordelte den samlede arbeidstiden seg på følgende måte:

- 59 prosent i eget hjem
- 34 prosent i arbeidsgivers lokaler
- 3 prosent hos oppdragsgiver/klienter
- 2 prosent fra hytte/fritidsbolig
- 1 prosent på reise
- 1 prosent annet sted.

NHOs undersøkelse blant medlemsbedriftene viser et lignende mønster. NHO-bedriftene varierer i størrelse og det anslås at samlet antall arbeidstimer på hjemmekontor var om lag 30 prosent av samlet arbeidstid under pandemien. Etter at pandemien er over antas det at knapt 20 prosent vil jobbe mer enn tre dager hjemmefra.

Ingelsrud og Bernstrøm finner et relativt høyt innslag av arbeid utenfor ordinær arbeidstid blant dem som jobber hjemmefra. 37 prosent av arbeidstakerne svarer at de har jobbet minst én

[11] Notat fra Arbeids- og sosialdepartementet, sendt hovedorganisasjonene i arbeidslivet 18.11.2020.

[12] I Akademikernes undersøkelse (Akademikerpanelet) fra november 2020 oppga hele 92 prosent at de ikke hadde skriftlig avtale om hjemmekontor. Ifølge Ingelsrud og Bernstrøm (2021) oppga 86 prosent av arbeidstakerne at de ikke hadde skriftlig avtale.

[13] Utkast til nye forskrifter om arbeid i private hjem, det kongelige Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mars 2002, side 2.

[14] Akademikerpanelene for hhv april/mai 2020 og november 2020.

søndag i måneden. 29 prosent svarer at de ukentlig jobber mer enn ti timer om dagen. En fjerdedel svarer at de er pålogget jobben også utenom den tiden de arbeider. To tredjedeler oppgir at de ikke har opplevd noen endring i graden av kontroll fra arbeidsgiver. Det er få som svarer at verneombud eller tillitsvalgte har vært viktige ved utformingen av ordningene for hjemmekontor i deres virksomhet. På spørsmål om hvordan de ønsker å arbeide etter koronapandemien svarer de fleste én eller to dager i uken på hjemmekontor.

Forskning antyder at noe hjemmearbeid kan være gunstig for både arbeidstaker og arbeidsgiver og bidra til økt produktivitet (Barrero, Bloom og Davis, 2020), men at et stort omfang av hjemmearbeid kan være uheldig for produktiviteten. OECD (2020) peker blant annet på at partene i arbeidsmarkedet har en viktig oppgave i å påse at hjemmearbeid forblir en mulighet for den ansatte etter pandemien, og ikke blir pålagt, og at hjemmearbeid ikke blir en mekanisme for å skjule overtid.

Nye arbeidsformer og endrede rammer kan også spille inn på hvordan god ledelse og rekruttering innrettes. Det vil være behov for økt kunnskap også om dette.

Verdien av hjemmekontor for arbeidsgivere

For bedriftene er verdien av hjemmekontorarbeid usikker. Nergaard mfl. (2018c) viser til at kun et mindretall av studiene de gjennomgår viser signifikante positive sammenhenger mellom fleksible arbeidsordninger og bedriftens økonomiske situasjon eller arbeidstakernes organisatoriske engasjement. Særlig er det svak støtte for sammenhengen mellom fleksible arbeidsordninger og individuell produktivitet eller arbeidstakeres helse og velvære. På den andre siden tyder forskningen på at fleksible arbeidsordninger er forbundet med lavere fravær, økt grad av indre motivasjon og høyere jobbtilfredshet, noe som er positivt for virksomhetene.

60 prosent av NHO-bedriftene svarer at de har blitt mer digitale som følge av hjemmekontor. I tillegg svarer vel 70 prosent av NHO-medlemmene at de vil erstatte reiser, møter og lignende med digitale møteplasser.

Erfaringer fra koronapandemien om hvordan hjemmekontorarbeid oppleves

Under pandemien har det vært gjennomført mange undersøkelser om hvordan hjemmekontorarbeid oppleves. Det har vært flere undersøkelser om hvordan ansatte vurderer arbeid fra hjemmekontor. Disse vurderingene spriker, noe som kanskje avspeiler at hjemmekontor oppleves forskjellig fra person til person og fra virksomhet til virksomhet.

Når det gjelder positive sider viser undersøkelser at mange arbeidstakere trives med hjemmekontorarbeid. I Akademikernes undersøkelse fra november 2020 oppga to tredjedeler at de trivdes med å jobbe hjemmefra, og halvparten oppga at de var mer effektive enn når de var på kontoret. 70 prosent blant kvinner og 55 prosent blant menn svarte at de var helt eller delvis enige i at det ga en mindre stressende hverdag.[15] Hjemmekontor kan også ha inkluderingsaspekt både når det gjelder å ivareta egen helse, men også at mange opplever det lettere å kombinere jobb med omsorgsoppgaver.[16] Det å slippe jobbreiser anser i tillegg mange arbeidstakere som en fordel.[17] Redusert reiseaktivitet gir i et større samfunnsperspektiv også muligheter for å redusere bilbruk og redusere trengsel på kollektivtransporten.

Det er imidlertid også en del utfordringer med hjemmekontorarbeid. Dette er i første rekke knyttet til det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet. Mange ledere oppgir at de er bekymret for de ansattes opplevelse av isolasjon og ensomhet på hjemmekontor.[18] Hjemmekontorarbeid over lengre tid har for noen arbeidstakere også medført økte fysiske og/eller psykiske plager,[19] og pandemien har i tillegg ført til mer inaktivitet i den norske befolkningen.[20] Dette har ført til at en del ledere oppmuntrer til økt fysisk aktivitet i arbeidstiden.[21] Svært mange oppgir at de savner det faglige og sosiale fellesskapet på arbeidsplassen.[22]

---

15 Akademikerpanelet november 2020.

16 I Akademikerpanelet for november 2020 opplyste 14 prosent at de jobbet hjemmefra av hensyn til egen helse, men 8 prosent opplyste at de gjorde det for å ivareta omsorg for barn eller andre familiemedlemmer.

17 I NITOs medlemsundersøkelse våren 2020 oppga 80 prosent at de anså det å slippe jobbreise som en fordel. Nettside: Kritisk til hjemmet som fast arbeidsplass, NITO

18 I Teknas medlemsundersøkelse for november/desember 2020, oppga 46 prosent av lederne at de var enige i påstanden om at medarbeiderne følte seg mer isolerte og ensomme, mens 35 prosent av medlemmene svarte det samme.

19 I Akademikerpanelet for november 2020 oppga 19 prosent at de var helt eller delvis enige i at de hadde fått flere psykiske plager av å jobbe hjemmefra, mens 34 prosent svarte at de var helt eller delvis enige i at de hadde fått flere fysiske plager på hjemmekontoret. Av de som hadde fått flere fysiske plager, arbeidet de fleste daglig hjemmefra og de yngste var mest enige (om lag 1 av 4 under 44 år).

20 Undersøkelse utført av Norstat for NRK, november 2020. Nettside: https://www.nrk.no/sport/korona-gjor-at-ungevokse-trener-mindre_-_-det-er-alvor-1.15209979

I forskriften om hjemmearbeid § 3 er det fastsatt at arbeidsgiverne så langt det er praktisk mulig skal forsikre seg om at arbeidsforholdene er fullt forsvarlige, og at dette blant annet gjelder at arbeidsstedet, arbeidsutstyret og innemiljøet ikke medfører uheldige fysiske belastninger. Ifølge forarbeidene til forskriften vil det her være nok at arbeidsgiver innhenter opplysninger, gjerne skriftlig, for å forsikre seg om at arbeidstakers arbeidssted er tilfredsstillende.[23] Undersøkelser tyder imidlertid på at slik kartlegging bare i liten grad har vært foretatt under pandemien.[24]

Nærmere to tredjedeler av arbeidstakerne oppgir at arbeidsgiver dekker mobilabonnement, men under en tredjedel får dekket internettkostnader (Ingelsrud og Bernstrøm, 2021). Hjemmearbeidforskriften regulerer ikke dette forholdet og det vil være opp til arbeidsgiver og den ansatte lokalt å avtale dette nærmere.

Arbeids- og sosialdepartementet sendte i april (2021) på høring et forslag om enkelte endringer i forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem. Samtidig er det satt i gang en kartlegging for å undersøke omfang, utviklingstrekk og konsekvenser ved bruk av hjemmekontor og annet fjernarbeid. Arbeidsforskningsinstituttet har utarbeidet en delrapport som omtalt over. Sluttrapporten kommer i løpet av første halvår 2022. Statens arbeidsmiljøinstitutt (2021c) har utarbeidet en systematisk kunnskapsoppsummering basert på internasjonal forskning om hvordan hjemmekontor påvirker arbeidstakernes helse, velvære og produktivitet. Rapporten viser at det så langt foreligger få studier og hersker stor usikkerhet om kunnskapsgrunnlaget. Arbeids- og sosialdepartementet skriver i sitt høringsnotat at arbeidet med kunnskapsinnhenting eventuelt vil kunne synliggjøre behov for ytterligere endringer i reguleringene på lengre sikt.

4.1.7 Drivkreftenes påvirkning på virksomhetsorganisering og tilknytningsformer

De beskrevne drivkreftene påvirker arbeidslivet på mange måter.

OECD (2019) peker på at teknologisk fremgang historisk sett har ført til forbedringer av arbeidsforholdene. Ved økende bruk av maskiner innen landbruk og industri er mennesker blitt avlastet fra å utføre tunge, gjentakende og risikoutsatte arbeidsoppgaver. Internasjonal handel og globalisering kan også føre til bedre arbeidsbetingelser. OECD viser til kartlegginger som tyder på at virksomheter som er eksportorienterte betaler høyere lønn. På den andre siden kan den internasjonale arbeidsdelingen og utsetting av produksjon føre til redusert jobbsikkerhet og økte inntektsforskjeller. Økende standardisering og automatisering av arbeidsoppgaver kan også redusere arbeidstakeres autonomi og uavhengighet. Omformingene av arbeidslivet som drives av globalisering, teknologi- og befolkningsendringer fører ifølge OECD til økende økonomisk ulikhet i mange land.

OECD viser til at mange som arbeider i tjenestenæringer har usikker tilknytning til arbeidslivet, varierende arbeidstid og er undersysselsatt i mange OECD-land. Forskyvning fra industri til tjenestenæringer har dermed flyttet arbeidstakere over i mer kortvarige eller usikre jobber i disse landene. Utviklingstrekk som gjelder endringer i næringsstruktur og virksomhetsorganisering omtales i punktene 4.2 og 4.3.

I den internasjonale forskningen finner en tendenser til økende polarisering i arbeidslivet, først og fremst ved at andelen jobber i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen reduseres. Dette omtales nærmere i punkt 4.8.

Økende markedskonsentrasjon, som ifølge OECD delvis stammer fra en «vinneren tar alt – dynamikk» i teknologidrevet virksomhet, kan representere en utfordring i arbeidslivet ved at virksomheter kan oppnå en dominerende posisjon overfor arbeidstakere og oppdragstakere. OECD advarer mot at det kan oppstå økende ubalanse i forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, inkludert mange av de selvstendige oppdragstakerne. De mener at bedre reguleringer og mer effektiv håndheving kan forhindre en slik utvikling. Tema som gjelder selvstendige oppdragstakere tas opp i punktene 5.2 og 5.3.

Det er ikke bare teknologiendringer og digitalisering som vil føre til endringer i jobbinnhold. Klimaendringene kan også gripe inn eller påvirke

---

[21] I Teknas medlemsundersøkelse for november/desember 2020 oppga 50 prosent av lederne at de var enige i påstanden om at de hadde oppmuntret til økt fysisk aktivitet, mens 26 prosent av lederne var uenige. Opplevelsen blant ansatte var imidlertid at det var færre ledere som oppmuntret til dette enn det lederne selv oppga.

[22] I Akademikerpanelet for november 2020 oppga 80 prosent av respondentene at de var helt eller delvis enig i at de savnet det faglige fellesskapet, mens tallet var 83 prosent når det gjaldt savnet av det sosiale fellesskapet.

[23] Utkast til nye forskrifter om arbeid i private hjem fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mars 2002.

[24] I Akademikerpanelet for november 2020 oppga bare 8 prosent at deres arbeidsgiver hadde kartlagt de fysiske arbeidsmiljøbetingelsene på deres hjemmekontor.

måter arbeidsoppgaver gjennomføres på, og få konsekvenser som for eksempel økende bruk av digitale løsninger i stedet for produksjonsformer som krever transport av varer eller mennesker. Samspillet mellom ulike drivkrefter kan bidra til å forsterke utviklingen. Særlig kan digitalisering og klimahensyn påvirke forhold som økende bruk av fjernarbeid, og kanskje også forenkle muligheter for utsetting av tjenester og bruk av «outsourcing». Det er imidlertid mer usikkert hvordan de ulike drivkreftene vil påvirke tilknytningsformer i arbeidslivet.

Gjennom Nordisk Ministerråds prosjekt om «Future of Work» er det utarbeidet en rekke rapporter som belyser utviklingstrekk i de nordiske arbeidsmarkedene. Her er det ikke funnet tegn til noe nært forestående paradigmeskifte i arbeidslivet. Tvert imot, i sluttrapporten (Alsos og Dølvik, 2021) konkluderes det med at de viktigste endringstrekkene ser ut til å være gradvise og i stor grad åpne for menneskelig og politisk påvirkning. I rapporten vises det til utviklingstrekk som tyder på at politisk styring og regulering kan få økende betydning på grunn av at behovet for tiltak mot klimaendringer kan endre forholdet mellom stat og marked både på nasjonalt og europeisk nivå. Den politiske involveringen i markedet er blitt forsterket av tiltak som er innført for å stimulere økonomien og motvirke dramatiske utslag i arbeidsmarkedet under koronapandemien.

Alsos og Dølvik peker på at det kan være enkelte utviklingstrekk som tyder på at arbeidslivet fungerer bra for de fleste, men at et mindretall i økende grad har vansker med å få fotfeste i arbeidslivet. Det kan være tegn på en utvikling i retning av at fire av fem befinner seg innenfor en trygg posisjon, mens resten står utenfor disse trygge rammene. De viser til at det i arbeidslivets ytterkanter er tendenser til at den økonomiske risikoen i økende grad overføres fra arbeidsgivere til arbeidstakere. Koronapandemien har skapt økende usikkerhet, og erfaringer fra tidligere tilbakeslag i arbeidsmarkedet er at bruken av alternative tilknytningsformer og andre tiltak som reduserer kostnader og risiko for arbeidsgivere har en tendens til å forsterke seg i den første fasen etter en økonomisk tilbakegang. Dette er erfaringer fra Sverige på 1990-tallet med økende andel midlertidige ansettelser og fra arbeidsmarkedene i Finland og Danmark etter finanskrisen.

Ifølge Alsos og Dølvik er viktige forutsetninger for å unngå en slik utvikling og beholde den posisjonen dagens institusjoner og organisasjoner har i arbeidslivet, å styrke innsatsen når det gjelder kompetanse og livslang læring, slik at også arbeidstakere med usikre og alternative tilknytningsformer får tilstrekkelige muligheter til kvalifisering og oppdatering.

Alsos og Dølvik viser videre til at de eksempler som finnes på usikre arbeidstilknytninger i de nordiske landene ofte handler mer om omgåelser og manglende håndheving av regelverk, enn om manglende reguleringer. Likevel peker de på som en oppsummering av prosjektet, at den tradisjonelle tilnærmingen med å behandle slike spørsmål fra sak til sak i rettsvesenet kan være en svakhet, og at tydeligere reguleringer bør vurderes, for eksempel når det gjelder en presumpsjon om status som arbeidstaker. De enkelte delrapportene fra det nordiske prosjektet omtales nærmere flere steder i utvalgets innstilling, blant annet i punktene 4.8, 5.3 og 6.5.

Koronapandemien kan også komme til å få store konsekvenser for drivkreftene som påvirker arbeidslivet og på hvilke måter endringer vil bli møtt og fulgt opp. Utfordringer som følge av globalisering, teknologiendringer, klima og befolkningsendringer vil fortsatt påvirke arbeidslivet, men måtene det skjer på kan endre seg som følge av koronapandemien.

4.2 Utviklingstrekk for virksomhetsorganisering

4.2.1 Statistikk om virksomheter og foretak

I dagligtale benyttes begrepene foretak, virksomhet og bedrift gjerne om hverandre. Mange som sier bedrift, mener egentlig det som i statistikksammenheng er å anse som den juridiske enheten foretak. Et foretak er i statistikken den minste kombinasjonen av juridiske enheter som produserer varer eller tjenester, og som til en viss grad har selvstendig mulighet til å treffe avgjørelser. Et foretak er én juridisk enhet, som består av en eller flere virksomheter (underavdelinger).

Det var i overkant av 465 000 registrerte foretak i 2018 (siste tilgjengelige tall). Av disse var det om lag 310 000 med sysselsatte. Foretak kan være organisert som enkeltpersonforetak, ansvarlig selskap, aksjeselskap mv. Det er flest aksjeselskap, og de står for i overkant av tre fjerdedeler av sysselsettingen. Enkeltpersonforetak står imidlertid for en betydelig del av sysselsettingen blant de minste virksomhetene jf. tabell 4.1 og tabell 4.2.

Både private og offentlige foretak er inkludert i foretaksbegrepet, mens offentlig forvaltning er holdt utenfor disse oversiktene. Offentlig sektor er annerledes organisert og består av større virksomheter enn i privat sektor. Helseforetakene,

Tabell 4.1 Foretak etter sysselsetting. 2018

	Antall foretak	Sysselsatte personer
Sysselsatte i alt	465 968	2 096 375
0 sysselsatte	155 740	0
1-4 sysselsatte	246 878	361 816
5-9 sysselsatte	30 902	202 390
10-19 sysselsatte	17 984	241 147
20-49 sysselsatte	9 942	292 407
50-99 sysselsatte	2 619	179 122
100-249 sysselsatte	1 414	212 276
250 sysselsatte og over	759	607 217

Kilde: Statistisk sentralbyrå: 08228: Foretak, omsetning og sysselsatte, unntatt offentlig forvaltning, etter næring (SN2007), organisasjonsform og antall sysselsatte (F) 2008 – 2018. Statistikkbanken (ssb.no)

som samlet sysselsetter over 90 000 personer, regnes som en del av offentlig forvaltning. I kommunal sektor er ikke foretak egne juridiske enheter. Organisasjonsformen kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen. Organisasjonsformen er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innenfor kommunen som juridisk person, men hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer. Kommunale foretak og interkommunale selskap er medregnet i oversikten i tabellene 4.1 og 4.2.

Nærmere 80 prosent av foretakene har under 5 sysselsatte. Nærmere halvparten av de sysselsatte i foretakene er derimot ansatt i foretak med mer enn 50 ansatte, og blant disse jobber de fleste i foretak med mer enn 250 ansatte, jf. tabell 4.1.

Tallene over inkluderer alle sysselsatte, det vil også si eiere av enkeltpersonforetak. Det er også relevant å se på utviklingen når det gjelder ansatte i foretakene. Oversiktene bygger på innrapportering gjennom a-ordningen, tidligere AA-registeret.

Tabell 4.2 Foretak etter organisasjonsform. 2018

Type foretak	Antall	Sysselsatte
Alle	465 968	2 096 375
Aksjeselskap (AS)	230 588	1 635 100
Allment aksjeselskap (ASA)	155	32 354
Ansvarlig selskap (ANS)	3 418	9 611
Selskap med delt ansvar (DA)	6 490	16 825
Enkeltpersonforetak (ENK)	207 389	210 446
Norsk avdeling av utenlandsk foretak (NUF)	3 118	23 789
Andre	14 810	168 250

I kategorien «andre» utgjør samvirkeforetak, stiftelser og foreninger/lag de største grupperingene, dessuten omfattes bl.a. verdipapirfond, sparebanker, kommanditselskap, kommunale foretak, interkommunale selskap mv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå: 08228: Foretak, omsetning og sysselsatte, unntatt offentlig forvaltning, etter næring (SN2007), organisasjonsform og antall sysselsatte (F) 2008 – 2018. Statistikkbanken (ssb.no)

Figur 4.2 Antall ansatte i private foretak etter foretaksstørrelse. 2008–2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå, foretaksregisteret.

Figur 4.2 viser utviklingen over tid (2008–2019) i sysselsettingen i privat sektor etter størrelse på foretaket. Det framgår av figuren at sysselsettingen har vokst samlet sett, og i nesten alle kategoriene.

I figur 4.3 er andelen av alle ansatte fordelt etter foretaksstørrelse over tid. Her er hovedbildet stor grad av stabilitet, men en svak tendens til en økende andel av de ansatte i virksomheter med mer enn 50 ansatte.

Et tydelig utviklingstrekk når en vurderer en lengre tidsperiode, er at næringssammensetningen har endret seg. Det er blitt en økende andel i tjenestenæringer og en fallende andel i primærnæringer og vareproduksjon, jf. tabell 4.3. Også i et noe kortere tidsperspektiv har det skjedd betydelige endringer i sysselsettingen mellom sektorer og næringer. Siden starten av 1970-tallet har det vært en betydelig vekst i arbeidsstyrken og sysselsettingen har økt i mange næringer. Syssel-

Figur 4.3 Andel ansatte i private foretak etter foretaksstørrelse. 2008–2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå, foretaksregisteret

Tabell 4.3 Utviklingen i andel sysselsatte etter næringer, angitt i prosent.

Næring	1900	1950	2018
Primærnæringer	47	29	2
Vareproduksjon	23	30	20
Tjenester	30	41	78

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskap.

settingsveksten har vært særlig høy innen helse og omsorg, mens sysselsettingen i industrien er blitt redusert. Samtidig er det betydelig samspill mellom næringene, for eksempel ved at tjenester er blitt skilt ut fra industrivirksomheter som de tidligere var en integrert del av, jf. figur 4.4.

Røtnes mfl. (2020) har sett på hvordan sysselsettingen har utviklet seg i enkelte hovedgrupper av næringer siden 1970. De siste tiårene har det vært en markant økning i sysselsettingen innen tre typer næringer:

- Helse og omsorg
- Kunnskapsbasert tjenesteyting (blant annet IKT-tjenester)
- Kultur og opplevelser.

Med unntak av kunnskapsbaserte tjenester, som blant annet omfatter IKT-tjenester og andre kommersielle tjenester, er det få av det som i rappor-

Figur 4.4 Antall årsverk fordelt på næringer, 1000. 1971–2019

Figuren gir et bilde av hvilke næringer de ansatte tilhører, basert på hvordan virksomhetene er klassifisert (følger Statistisk sentralbyrås Standard for næringsgruppering (SN)). Dette kan være forskjellig fra i hvilken næring arbeidet faktisk utføres. Over tid kan arbeidsdelingen mellom næringer, gjerne kalt kryssløp i Nasjonalregnskapet, ha endret seg. Slike forhold kan ikke leses ut av figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskap.

ten betegnes som basisnæringer (næringer som produserer varer og tjenester som kan handles over lange avstander), som vokser som andel av sysselsettingen. Det er ifølge Røtnes mfl. i all hovedsak en konsekvens av systematisk høyere produktivitetsutvikling innen vareproduksjon sammenlignet med tjenesteproduksjon.

Jakobsen mfl. (2019) har på oppdrag fra NHO utarbeidet en analyse av tjenestenæringenes utvikling. Omsetningen i norske tjenestenæringer har vokst fra om lag 1 500 milliarder kroner i 1994 (målt i faste 2018-priser) til nærmere 3 800 milliarder kroner i 2018. Det anslås at samlet verdiskaping i tjenestenæringene, målt som bidrag til BNP, var 1 100 milliarder kroner i 2018, og at dette vil øke med 55 prosent til 1 700 milliarder kroner innen 2050. Spesialisering gjennom arbeidsdeling, globalisering, teknologiutvikling og den generelle velstandsøkningen i befolkningen, fremheves som drivkrefter for veksten i sysselsetting og omsetning innen tjenester. Tjenestenæringene omfatter mange ulike deler av arbeidslivet. Jakobsen mfl. (2019) fremhever spesialiserte helsetjenester, juridisk bistand og programmeringstjenester som områder med særlig høy vekst. Det samme gjelder tjenesteområder som barnehager, treningssentre og vaktmestertjenester.

4.2.2 Nyetableringer

Ifølge SSB etableres det om lag 65 000 nye foretak årlig, de fleste som enkeltpersonforetak. I 2019 var det ifølge SSBs årsstatistikk om foretak om lag 15 000 personer som arbeidet i de nyetablerte foretakene. Nesten like mange foretak ble lagt ned, om lag 63 800, med til sammen om lag 16 000 ansatte. Ifølge SSBs tall for nyetablerte foretaks overlevelse og vekst var litt under halvparten av de nyetablerte foretakene er fortsatt i gang etter det første året, mens 28 prosent av de nyetablerte foretakene overlevde etter fem år. Det er store forskjeller mellom organisasjonsformer, mens 46 prosent av aksjeselskapene som ble etablert i 2013 fortsatt eksisterte i 2018, var dette tilfelle for kun 13 prosent av enkeltpersonforetakene.

Eide mfl. (2020) finner at personer med utdanning på masternivå eller høyere, står for en økende andel av nyetableringene. Det skjer mange nyetableringer blant dem med medisinsk eller teknisk-naturvitenskapelig utdanning. Det er vesentlig færre kvinner enn menn som etablerer virksomheter. Kvinneandelen blant nyetablerere er stabil, om lag 30 prosent, men andelen blant dem med utdanning på masternivå eller høyere er økende, fra 32 prosent i 2005 til 42 prosent i 2013.

Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2020) er et privat initiativ som sammenligner vilkår for nyetableringer av virksomheter og det faktiske omfanget av nyetableringer mellom land. Ifølge deres rapport ligger Norge som nummer 36 av 50 land når det gjelder samlet entreprenørskapsaktivitet. Det er en lav andel i befolkningen, 5,7 prosent, som oppgir at de har planer om å starte egen virksomhet.

4.2.3 Eierskap i norsk næringsliv

På oppdrag fra NHO har Grünfeld mfl. (2020) analysert sammensetningen av eierskap i norsk næringsliv basert på regnskapsdata fra 2018, jf. figur 4.5. I beregningene er finansnæringen og offentlige helseforetak holdt utenfor. Norske private eieres andel av verdiskapingen i norsk næringsliv lå på 39 prosent. Med private eiere regnes de som eier bedrifter alene, familieeide bedrifter og bedrifter med flere private eiere som ikke er i slekt.

Utenlandske eiere stod for 36 prosent. Det opplyses imidlertid at denne kategorien også inneholder norsk eierskap gjennom utenlandskregistrerte foretak, som for eksempel enkelte private equity-selskap. Det utenlandske eierskapet er dominert av oljerelaterte selskaper som Total, Shell og ExxonMobil. I tillegg ser man betydelig eierskap fra amerikanske investeringsbanker, som JP Morgan og State Street Bank. Utenlandsk eierskap beskrives nærmere i punkt 4.2.4 under.

Selveiende organisasjoner i form av stiftelser, samvirker, foreninger, pensjonskasser mv. stod for et eierskap som utgjorde om lag 5 prosent av verdiskapingen. Blant de største selveiende organisasjonene i form av verdiskaping er Tine, Nortura og Coop.

Grünfeld mfl. beregner at de privateide virksomhetene stod for 61 prosent av sysselsettingen i næringslivet, mens utenlandskeide virksomheter stod for 25 prosent, de selveeiende for 9 prosent og de offentlig eide for 5 prosent.

Grünfeld mfl. finner store forskjeller i de norske private eieres eierandel i ulike næringer, høyest i arbeidsintensive næringer som bygg og anlegg, reiseliv og handel, men mindre til stede i kapitalintensive næringer som olje og gass, jf. figur 4.6. De finner også at konjunktursvingninger har mindre utslag for de privateide bedriftene, mens verdiskaping og sysselsetting påvirkes mer for virksomheter innen olje og gass og industri. I tidsperioden 2014–2018, som startet med en konjunkturnedgang og sluttet i en oppgang, ble ande-

Figur 4.5 Eierskap i norske foretak, 2018.

Kilde: Grünfeld mfl, 2020.

len norske private eiere i industri og bygg og anlegg redusert. De privateide virksomhetenes andel av samlet sysselsetting beregnes å være om lag 50 prosent i storbyregionene, mens de står for 75 prosent av sysselsettingen i spredtbygde områder.

4.2.4 Globalisering og internasjonalisering av næringslivet

Tradisjonelt har konkurranseutsatte næringer blitt assosiert med industrien, mens skjermede næringer som regel har blitt assosiert med tjenesteproduserende næringer. Økt globalisering, sterkere internasjonal konkurranse og lavere transportkostnader har imidlertid bidratt til at stadig større deler av norsk næringsliv utsettes for konkurranse fra utlandet. Denne utviklingen er dels et resultat av at teknologisk utvikling gjør det mulig, for eksempel innen regnskap og IKT, men også at virksomheter i økende grad konkurrerer i andre land, som innen transport, bygg og anlegg, og matindustrien. I flere tjenesteytende næringer ser vi økende konkurranse fra utlandet og en klar økning i importen (NOU 2021: 5, punkt 5.2). Norske virksomheter har i stor grad verden som marked. Samlet eksport fra bedriftene i fastlands-Norge utgjorde 473 milliarder kroner i 2019. I tillegg utgjorde fiskeeksport 104 milliarder kroner, og eksport av olje og gass om lag 430 milliarder kroner. Over tre fjerdedeler av eksporten gikk til andre land i Europa, mens om lag to tredjedeler av importen kom fra Europa. Ifølge SSB kom nærmere 20 prosent av importen fra Asia, halvparten fra Kina alene. Andelen import fra fremvoksende

Figur 4.6 Norske private eieres andel av næringenes sysselsetting i 2018

Kilde: Grünfeld mfl., 2020.

Figur 4.7 Sysselsatte i utenlandskontrollerte foretak. 2007–2018. Alle næringer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

økonomier har vært økende. Ved årtusenskiftet utgjorde importen fra Kina knapt 3 prosent av total import, og Kina var på ellevteplass blant de største eksportørene til Norge. Nå er landet blitt tredje største importland, bak Sverige og Tyskland (Skjæveland, 2015).

Ved inngangen til 1980-årene hadde så godt som alle de største foretakene all sin produksjon i Norge, også de som var innrettet mot salg til utlandet i form av eksport fra Norge. I dag har de fleste av de største utviklet seg til multinasjonale foretak som regisserer og samordner sine verdiskapende aktiviteter i mange land. Blant de til enhver tid 30 største foretakene med hovedkontor i Norge, var 69 prosent av sysselsettingen i utlandet i 2017, mens andelen var 9 prosent i 1980. Den største endringen skjedde utover i 1980- og 90-årene (Heum, 2019).

Ulstein mfl. (2012) viser at det skjedde en betydelig økning i antallet virksomheter innen industri som fikk utenlandske eiere på starten av 2000-tallet, fra litt over 800 bedrifter i 2003 til nærmere 1600 bedrifter i 2010. Et tydelig trekk var at det utenlandske eierskapet vokste frem der det norske kompetanse- og næringsmiljøet var sterkt fra før. Det utenlandske eierskapet ble mest dominerende innen prosessindustri, teknologiindustri og maritim- og offshorerelatert virksomhet. En sentral konklusjon hos Ulstein mfl. er at det er økt sannsynlighet for at beslutningsmyndighet og kompetanse blir værende i den norske virksomheten dersom markedet primært er lokalt eller nasjonalt, som for eksempel maritim- og offshorerelatert virksomhet. Selv om det utenlandske eierskapet økte var fortsatt 90 prosent av virksomhetene i industrien norskeid, i all hovedsak av private eiere. Ulstein mfl. beregnet at det utenlandske eierskapet utgjorde 10 prosent i industrien og 7 prosent i næringslivet som helhet. De utenlandskeide foretakene stod imidlertid for 24 prosent av samlet sysselsetting i næringslivet og 35 prosent av verdiskapingen.

Utenlandske direkteinvesteringer i Norge utgjorde 1 439 milliarder kroner i 2019.[25] Direkteinvesteringer er der hvor man eier 20 prosent eller mer av et foretak. Ifølge SSBs virksomhetsstatistikk omsatte utenlandskontrollerte foretak for 1 515 milliarder kroner i 2018. Antallet sysselsatte i utenlandskeide selskap i Norge har vokst fra 281 000 i 2007 til 347 000 i 2018. Det er de største foretakene som står for storparten av sysselsettingen, jf. figur 4.7.

Figur 4.7 viser utvikling i sysselsetting i utenlandskontrollerte foretak, etter foretaksstørrelse. Dette gjelder datterselskaper som kontrolleres direkte eller indirekte av utenlandske foretak. Med kontroll med et foretak menes en enhet eller en gruppe enheter i fellesskap som eier mer enn 50 prosent av aksjekapitalen eller stemmeberettiget kapital i en annen enhet. Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at dette er påkrevet eller til-

[25] Statistisk sentralbyrå. Nettside: Direkteinvesteringer (ssb.no)

strekkelig for å oppnå kontroll. Ulike aksjeklasser, for eksempel, utgjør en kilde til unntak.

Det er i all hovedsak foretak fra OECD-land som har størst omfang av eierskap i norsk næringsliv. Målt etter andel av sysselsettingen var Sverige det største eierlandet med 24 prosent, fulgt av USA, Storbritannia og Danmark, jf. figur 4.8.

4.3 Nærmere om enkelte former for virksomhetsorganisering og kontraktsformer mellom virksomheter

4.3.1 Innledning

Det nevnes i mandatet at utvalget blant annet kan vurdere hvordan ulike organisasjonsformer og virksomhetsmodeller påvirker ansvar og plikter for den som tilbyr arbeid, og hvilke plikter som bør gjelde i situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring/kontroll/ledelse av arbeidet.

Slike former for kompleksitet i organisering av arbeid er beskrevet og analysert i en del internasjonale studier, med hovedvekt på amerikanske forhold. Davis-Blake og Broschak (2009) gikk gjennom foreliggende forskning om konsekvenser for virksomheten og arbeidstakerne av at arbeidsoppgaver og tjenester settes ut til andre («outsourcing»). Dette påvirker selve arbeidsoppgavene og organisasjonsstrukturen hos kundevirksomheten, for eksempel ved at det medfører nye typer oppgaver og krav til ferdigheter hos ansatte og ledere. Et tydelig funn er at situasjoner der virksomhetens egne ansatte og arbeidstakere som er innleid utenfra arbeider side om side, har en negativ påvirkning på arbeidsforhold og gruppedynamikken i virksomheten (Olsen, 2016). Weil (2019) beskriver en utvikling hvor arbeidsplasser og arbeidsprosesser i økende grad splittes opp («The Fissured Workplace»). Det anslås at 18–19 prosent av arbeidsstyrken i privat sektor i USA er i næringer som er dominert av slik oppsplitting og gjennomføring av oppdrag og tjenester for andre virksomheter. Ifølge Weil ser det ut til at økende kompleksitet i organiseringen av virksomheter har konsekvenser for blant annet lønnsutviklingen for arbeidstakerne. Weil viser til en studie fra Barth mfl. (2016) om at det i USA i økende grad synes å oppstå lønnsulikhet mellom virksomheter, ikke bare innen virksomheter. I en undersøkelse basert på data fra Tyskland finner Goldschmidt og Schmieder (2017) at «outsourcing» reduserte lønningene i virksomhetene som ble outsourcet med rundt 10 prosent, sammenlignet med jobber i virksomheter som ikke ble «outsourcet».

Figur 4.8 Sysselsatte i utenlandskontrollerte foretak etter eierland. 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I Norge er det generelt gjort få studier av hvilke konsekvenser endringer i virksomhetsorganisering får for arbeidstakere. Det er publisert statistikk og gjennomført enkelte studier som særlig ser på omfanget av «outsourcing». I mandatet for utvalget nevnes særlig franchise, konsern og innleieforhold som eksempler på situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring/kontroll/ledelse av arbeidet. Enkelte særtrekk ved organisering i konsern og franchise omtales nedenfor. Innleie av arbeidskraft omtales i punkt 5.5.

En annen utbredt kontraktsform i norsk arbeidsliv er entreprisekontrakter mellom virksomheter. Omfang og bruk av entreprise har vært lite kartlagt. Utvalget tok initiativ til å få gjennomført en utredning og beskrivelse av bruken av entreprisekontrakter, hvor vekten er lagt på å beskrive omfang og særtrekk ved entreprise som utføres «på stedet» hos en oppdragsgiver. Dette omtales i punkt 4.3.5.

4.3.2 Konsern

Konserndannelser er kjennetegnet ved at to eller flere rettslig sett selvstendige selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskap(er). Det sentrale er om et selskap har «bestemmende innflytelse» over et annet selskap, som alltid vil foreligge dersom selskapet har stemmeflertall i det andre selskapet, men kan også etableres på andre grunnlag. Begrepet «konsern» kan innebære alt

Tabell 4.4 Antall virksomheter i konsern etter antall ansatte og organisasjonsform. 2009

	Alle næringer	Organisasjonsform		
Antall ansatte	Totalt	Andre	AS	ASA
0	45 370	1 273	44 011	86
1-4	12 044	187	11 815	42
5-9	7 041	104	6 904	33
10-19	6 091	103	5 948	40
20-29	2 490	79	2 395	16
30-49	2 052	89	1 938	25
50-199	2 269	127	2 105	37
200+	813	188	600	25
Totalt antall virksomheter	78 170	2 150	75 716	304
Totalt antall ansatte	1 167 362	248 493	876 219	42 650

NOU 2010: 1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet, tabell 3.9.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

fra helt enkle organiseringer mellom et norsk mor- og datterselskap til et globalt konsern med søsterselskaper spredt i flere land, og det er slik sett et begrep som rommer mange ulike strukturer og ulik kompleksitet. Det kan være flere grunner til at virksomheter organiseres i konsern. En grunn kan være for å begrense ansvaret for en risikofylt virksomhet ved at den for eksempel legges i ett av flere konsernselskaper. En annen grunn kan være fordi det trengs ekstern kapital til en kapitalkrevende del av virksomheten, men ikke til andre deler (Woxholth, 2018, side 395-397).

Tabell 4.5 Antall virksomheter i konsern etter antall ansatte og organisasjonsform. 2019

	Alle næringer	Privat tjenesteyting		
Antall ansatte	Totalt	Totalt	AS og ASA	Andre
0	70 273	4 085	3 727	358
1-4	17 403	8 990	8 672	318
5-9	8 604	11 423	10 943	480
10-19	8 224	9 627	9 002	625
20-29	3 765	3 593	3 335	258
30-49	3 250	2 604	2 450	154
50-199	3 320	2 327	2 193	134
200+	922	356	338	18
Totalt antall virksomheter	115 761	43 005	40 660	2 345
Totalt antall ansatte	1 423 205	769 788	728 253	41 535

Antall virksomheter fordelt på sysselsettingsgrupper for konsern – totalt og for privat tjenesteyting. Det vil si at foretak som var registrert innenfor primærnæringene, oljeutvinning, industri, kraft og vannforsyning, bygg og anlegg, offentlig administrasjon, undervisning, helse- og sosialtjenester er utelatt.
Kilde: Ødegård mfl. (2021).

I Medvirknings- og medbestemmelsesutvalgets innstilling (NOU 2010: 1) ble det vist til at konserndannelser er blitt et stadig vanligere trekk i arbeidslivet, både i Norge og i utlandet, og det finnes etter hvert også mange store, internasjonale konsern som har virksomhet i Norge. Definisjonen som SSB benytter, innebærer at det skal være over 50 prosent direkte eller indirekte eierskap i et underliggende selskap for at det skal dannes et konsern.

Ødegård mfl. (2021) har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet utført en kartlegging av omfang og særtrekk ved franchise, konsern og øvrige driftsformer, med hovedvekt på den tjenesteytende delen av privat sektor. De siste ti årene har antallet virksomheter som inngår i konsern økt fra om lag 78 000 til vel 115 000. Konsern er definert av SSB som foretak med minst 50 prosent eierandel mellom selskapene. Antallet virksomheter med sysselsatte som inngår i konsern har økt fra om lag 32 000 i 2009 til 45 000 i 2019. Antallet ansatte i konsern har økt fra om lag 1,1 millioner i 2009 til om lag 1,4 millioner i 2019, jf. tabell 4.3 og 4.4. Det vil si at om lag halvparten av alle sysselsatte i Norge er ansatt i konsern. Det er relativt få foretak med over 200 ansatte som inngår i konsern, men de står for nærmere halvparten av alle de ansatte. Tall fra SSB fra 2017 viser at utenlandske konsern med norske datterselskaper utgjorde 20 prosent av sysselsettingen.[26]

Ødegård mfl. (2021) har på bakgrunn av foreliggende data belyst hva som er de viktigste forskjellene mellom driftsformene konsern, franchise og frittstående virksomheter innen tjenesteytende næringer og varehandelen, særlig når det gjelder lønnsomhet, størrelse på virksomheten og utvikling over tid. Dessuten belyser rapporten hva som kjennetegner arbeidstakerne og arbeidsforholdene i de ulike driftsformene og hvordan arbeidsgiverrollen oppleves og utøves.

Det er flest virksomheter som er frittstående, det vil si hverken del av konsern eller med franchiseavtaler. Målt etter sysselsetting og omsetning er det imidlertid konsernorganisering som er den dominerende driftsformen innen privat tjenesteyting. Om lag 70 prosent av de sysselsatte arbeider innen konsern, mens 21 prosent arbeider innen frittstående virksomheter og 9 prosent i virksomheter med franchiseorganisering, jf. figur 4.9. Det er også innen konsern at sysselsettingen har økt mest de siste 10–12 årene. Tjenestenæringene preges av mange mindre virksomheter. Det er flest sysselsatte per virksomhet blant dem som har en konserntilknytning, med 26 ansatte i gjennomsnitt, mens frittstående virksomheter og franchisevirksomheter hadde 9 ansatte i gjennomsnitt. Ødegård mfl. finner at virksomhetene som hører til konsern også har høyere omsetning enn frittstående virksomheter og franchisevirksomheter. Blant butikkmedarbeidere var tariffavtaledekningen om lag 32 prosent i virksomheter knyttet til konsern, 20 prosent i franchisevirksomheter og 16 prosent i de frittstående virksomhetene (tall fra 2016). For butikkmedarbeidere er timelønnen høyere i virksomheter med tariffavtale. En sammenligning mellom driftsformene viste at lønnsnivået var høyest i de frittstående virksomhetene og lavest i franchisevirksomheter.

4.3.3 Franchiseorganisering

Franchiseorganisering innebærer at et foretak (franchisegiver) utarbeider et helhetlig detaljert konsept for hvordan varer eller tjenester skal føres ut til kundene, og deretter knytter til seg bedrifter (franchisetaker) som får rett til å gjøre bruk av forretningskonseptet. Denne forretningsmodellen er basert på detaljerte kontrakter og sentralisert myndighet, slik at hele systemet oppfattes som en enhet når det gjelder markedsføring, kjennskap og budskap ut til kundene. Franchisetaker er imidlertid et eget selskap og har arbeidsgiveransvaret for sine ansatte. Avhengig av hvordan franchisekonseptet er utarbeidet, vil en slik modell kunne påvirke arbeidstakernes muligheter for medvirkning og innflytelse, samtidig som det innebærer en viss tilknytning til franchisegiver, med muligheter for støtte, kompetanseutvikling og karrieremuligheter.

Det finnes ikke offisielle oversikter over utbredelsen av franchisesystemer eller andre samarbeidsformer mellom virksomheter. En analyse utarbeidet av Virke og FranchiseArkitekt (2020), med utgangspunkt i tall fra Virkes Retaildatabase (en database over alle kjedeorganiserte utsalgssteder innen service og handel), gir et anslag for andelen virksomheter med franchiseorganisering i enkelte næringer og bransjer. Tallene fra databasen analyseres og publiseres i en årlig franchiserapport. Franchisebutikkenes andel av de totale utsalgsstedene er størst innen kiosk, bensinstasjon og servicehandel (55 prosent av alle virksomheter) og dagligvarehandel (48 prosent av alle virksomheter). Den sterkeste veksten har ifølge Virke og FranchiseArkitekt vært innen treningssentre og serveringsbransjen. Omsetningsutviklingen og lønnsomheten for de ulike franchise-

[26] Statistisk sentralbyrå. Nettside: https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/hand-i-hand-med-eu

Figur 4.9 Antall arbeidsforhold etter driftsform 2008–2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Fafo, Ødegård mfl. (2021).

butikkene i bransjene speiles av hvordan bransjene totalt sett utvikler seg.

Ødegård mfl. (2021) har som nevnt over sett på ulike driftsformer innen privat tjenesteyting og finner at virksomheter med franchiseorganisering står for 9 prosent av sysselsettingen. Ødegård mfl. identifiserte i alt 3600 franchisevirksomheter i 2019, av disse var vel 2800 i detaljhandelen. Samlet anslås det at 51 000 ansatte arbeider i slike virksomheter. Det er færre virksomheter og ansatte sammenlignet med anslaget i Virkes franchiserapport. Forskjellen skyldes trolig ulik metode og vurdering av hvilke konsepter og enkeltvirksomheter som defineres som franchise.[27] Ifølge Ødegård mfl. er franchiseorganisering i all hovedsak knyttet til detaljhandel. Men også her er konsern den dominerende driftsformen målt i omfang, omsetning og sysselsetting. I detaljhandel har andelen virksomheter med konserntilknytning eller franchiseorganisering vært økende, mens andelen frittstående virksomheter er blitt redusert de siste 10-12 årene. Lønnsomheten er relativt lik mellom driftsformene i detaljhandelen. Utviklingen i lønnsomhet ser mer ut til å være en funksjon av bransjenes utvikling enn av valg av driftsform.

Ødegård mfl. har på grunnlag av registerdata analysert karakteristiske trekk ved arbeidstakerne innen de ulike driftsformene i detaljhandelen. Blant butikkmedarbeiderne i franchisedrevne og konserndrevne butikker var halvparten av arbeidstakerne under 27 år. I de frittstående butikkene var halvparten under 32 år. Årlig «turn-over» er mellom 19 og 25 prosent, og høyest blant de franchisedrevne butikkene. Denne er imidlertid blitt redusert fra 2008 til 2016. En høy andel arbeider deltid, den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstiden er mellom 22 og 26 timer innen de ulike driftsformene. Den gjennomsnittlige arbeidstiden har vært noe økende i årene siden 2008.

Ødegård mfl. finner at tariffavtaledekningen for butikkmedarbeiderne lå betydelig under nivået for privat sektor ellers. Basert på opplysninger om virksomhetenes tilknytning til AFP-ordningen for privat sektor, kommer de til at nærmere en tredjedel av de konserntilsluttede virksomhetene har tariffavtale, tilsvarende andel var 20 prosent for franchisevirksomhetene og 16 prosent for de frittstående butikkene. Timelønnen er vesentlig høyere i de virksomhetene som har tariffavtale. Dette gjelder særlig i konserntilknyttede butikker og i de frittstående butikkene. Det samlede lønnsnivået er høyest i de frittstående og lavest i de franchisedrevne butikkene. Dette gjaldt for alle aldersgrupper.

Franchiseavtalene er ikke offentlige. Det opplyses imidlertid i intervjuer at det er vanlig at avta-

[27] Ødegård mfl. (2021) har tatt utgangspunkt i at alle som driver som franchisetaker må betale et vederlag til franchisegiver, ofte som en prosentvis andel av omsetningen. Den regnskapsbaserte definisjonen er virksomheter som har ført over 20 000 kroner på konto 7605 – royalties, og hvor minst 50 prosent av kostnadene på «andre driftskostnader» (konto 7600) er ført på underkonto 7605.

lene inneholder bestemmelser om at franchisetaker skal betale lønn i samsvar med tariffavtale, og at franchisegiver har grunnlag for å si opp avtalen dersom dette vilkåret brytes. Et typisk trekk ved franchiseavtalene er at de inneholder en «franchisepakke» med retningslinjer, opplæring, personal- og HMS-systemer mv. Franchisegivernes oppfølging skjer gjennom faste møter, besøk og innsyn i blant annet regnskapsføring, varelager mv. Ut fra de avtaler som har vært tilgjengelige ser det også ut til at franchisegiver gir råd i forbindelse med ansettelser, herunder om kvalifikasjonskrav. Ifølge Ødegård mfl. er arbeidsgiverrollen når det gjelder organisering av arbeidet et ansvar for virksomhetslederne, uavhengig av driftsform. Bemanning henger imidlertid sammen med åpningstider, noe som i mindre grad bestemmes av virksomhetslederne. Den er ofte bestemt sentralt (fra franchisegiver eller konsernledelse), eller man må følge kjøpesentrenes åpningstider. Flertallet av lederne i franchisevirksomheter sier at de i stor grad kan påvirke lønnsnivået for arbeidstakerne. Samtidig var de fleste opptatt av å følge vilkårene i tariffavtalen, uavhengig av driftsform.

4.3.4 Ulike former for utsetting av tjenester

Med utkontraktering eller «outsourcing» menes at en virksomhet endrer sin organisering ved at en aktivitet som tidligere ble utført av bedriften overlates til en underleverandør. Her forstår vi utkontraktering som en betegnelse på endring fra egenproduksjon til utsetting. Dette kan gjøres gjennom entreprisekontrakter inngått med andre virksomheter, eller gjennom avtaler med selvstendig oppdragstakere.

Over tid har det skjedd en betydelig utflytting av arbeidsoppgaver fra virksomheter i Norge til land med lavere lønnskostnader. Undersøkelser av bruken av utkontraktering og varig utsetting av tjenester måler aktiviteter som er blitt overført fra internt foretak til eksternt foretak i løpet av en gitt periode. SSB har deltatt i Eurostat-undersøkelser om aktiviteter som blir flyttet utenlands. I perioden 2001–2006 var det 14 prosent av norske bedrifter som flyttet deler av sin produksjon til utlandet. En ny undersøkelse for årene 2009–2011 viste at det var 12 prosent som gjorde dette, mens andelen var redusert til 6 prosent i perioden 2014–2016. Den siste kartleggingen viste at det i hovedsak var støttefunksjoner som ble flyttet ut. Oppgaver som hyppigst ble satt ut til selskaper i utlandet var administrasjons- og ledelsesfunksjoner, som inkluderer blant annet juridiske tjenester, økonomi og regnskap. Det var særlig blant virksomheter innen IKT-næringen at det ble gjennomført slik «outsourcing». Utflytting av oppgaver skjedde i hovedsak innen samme konsern og majoriteten av virksomheter/konsern flyttet aktiviteter til EU-land. To prosent av bedriftene hadde flyttet aktiviteter hjem igjen. Dette var hovedsakelig industribedrifter. De viktigste årsakene var strategiske beslutninger i konsernledelsen og automatisering av produksjonsprosesser i Norge som erstatning for produksjon utenlands.[28]

Kartlegginger av omfanget av «outsourcing» blant norske virksomheter viser at om lag halvparten av de virksomhetene som ble spurt hadde satt ut en eller flere funksjoner til eksterne tjenesteleverandører (Solli-Sæther og Gottschalk, 2007; 2010). I undersøkelsen som ble utført i 2007 ble behovet for tilgang til høyt kvalifisert arbeidskraft oppgitt som viktigste årsak. Den siste kartleggingen ble gjennomført kort tid etter finanskrisen. Da var det flere virksomheter som oppga behovet for å redusere personalkostnader og endre sine forretningsprosesser som begrunnelse for «outsourcing». 15 prosent av virksomhetene var selv involvert i virksomheten som overtok oppgaver, mens flertallet satte ut oppgaven til annen norsk virksomhet (41 prosent) eller en internasjonal tjenesteleverandør (32 prosent).

Undersøkelsene av bruken av «oursourcing» viste at bruken var omtrent like stor i offentlig sektor som i privat sektor. Ifølge Solli-Sæther og Gottschalk ble mellom en femtedel og en fjerdedel av de tjenestene som ble outsourcet flyttet til utlandet.

I undersøkelsen fra 2007 kom det frem at 39 prosent av de ansatte ble overført til den nye tjenesteleverandøren, 31 prosent fikk ny jobb i egen virksomhet, mens de resterende enten forlot bedriften frivillig, gikk av med pensjon eller ble sagt opp.

4.3.5 Entreprise

Entreprise benyttes både for å sette ut/kjøpe inn støttefunksjoner som for eksempel kantine, renhold og vakttjenester, og for å få utført spesialiserte funksjoner. Det er også eksempler på virksomheter hvor kjernevirksomhet eller ordinær drift blir utført via en entreprisekontrakt. Sett fra virksomhetenes synsvinkel kan entreprise ses på som en av flere alternative måter å løse arbeidskraftsbehovet på. Coase (1937) viste at årsaker til at bedrifter i det hele tatt finnes, er eksistensen av transaksjonskost-

[28] Statistisk sentralbyrå. Nettside: https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/1-av-16-norske-foretak-outsourcet-til-utlandet

nader. Det koster mer å skulle samhandle med aktører utenfor egen organisasjon. Dette skyldes blant annet kostnader ved å identifisere riktig pris for arbeidet, og asymmetrisk informasjon i en kontraktsinngåelse. Ut fra dette vil valget om bruk av entreprisekontrakter gjerne være basert på en økonomisk avveining mellom kostnadene ved på den ene siden å utføre arbeidet selv, og på den andre siden kostnader, inkludert transaksjonskostnader som oppstår ved å sette ut arbeidet.

Det er mange ulike arbeidsoppgaver som kan utføres gjennom entreprisekontrakter, og en rekke særtrekk ved entrepriseorganisering er bransjespesifikke. Bygg og anlegg kjennetegnes ved omfattende bruk av entrepriser i gjennomføring av oppdrag. Entrepriser er generelt en vanlig form for arbeidsdeling mellom virksomheter. Ved siden av kostnadsvurderinger kan også behov for økt kapasitet, spesialiserte tjenester og kompetanse være blant årsakene til at entrepriser benyttes.

Det vil være glidende overganger mellom virksomhetenes enkeltstående kjøp av tjenester og de mer langvarige tilknytninger, for eksempel ved at det gis en serie enkeltstående oppdrag til en tjenesteleverandør. Kjøp av ulike former for rådgivertjenester har stort omfang. Skogli mfl. (2017) anslår at rådgivernæringen samlet har over 110 000 ansatte fordelt på virksomheter i elleve ulike bransjer innen teknologi, juss og økonomi, kommunikasjon og formidlingstjenester. Det ble anslått at virksomhetene solgte tjenester for nærmere 200 milliarder kroner i 2016. Storparten av kundene var i det innenlandske markedet. Beregningene tyder på at det var innen finansnæringen at kjøp av rådgivningstjenester utgjorde den høyeste andelen av samlet produktinnsats. Resultater fra en spørreundersøkelse til NHOs medlemsbedrifter gjengitt hos Skogli mfl. (2017) viser at det var flest virksomheter som kjøpte tjenester fra IKT-rådgivere, advokater og revisorer. De viktigste begrunnelsene for slike tjenestekjøp var at virksomheten hadde behov for fagkompetanse som det ikke var hensiktsmessig å ha internt. Videre ble både mangel på kapasitet, kompetanse og erfaring til å løse nye oppgaver oppgitt som viktige årsaker.

Oslo Economics (2020) viser til at entreprisekontrakter kan beskrives og kategoriseres på ulike måter. I bygg- og anleggskontrakter er det vanlig å skille mellom hvem som har ansvar for prosjektering, henholdsvis utførelsesentreprise og totalentreprise, eller hvordan arbeidet er organisert, inndelt i generalentrepriser, hovedentrepriser og delte entrepriser. I sin rapport har Oslo Economics skilt mellom «off-site» entreprise (utenfor stedet) der underleverandører benyttes til å utføre en selvstendig leveranse, og «on-site» entreprise (på stedet) der arbeidet utføres hos oppdragsgiver og i større eller mindre grad som en integrert del av oppdragsgivers virksomhet. Rapporten belyser de entreprisekontrakter som fra arbeidstakers perspektiv kan oppfattes som mer eller mindre reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver. Oslo Economics vurderer at entrepriser i all hovedsak er en form for virksomhetsorganisering som bidrar til et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling. I noen tilfeller og bransjer oppleves imidlertid entrepriser å ha betydning for arbeidstakeres tilknytning til arbeidsgiver, for eksempel dersom det skjer en virksomhetsoverdragelse. Innholdet i rapporten gjengis i boks 4.2. Rapporten gir uttrykk for et øyeblikksbilde. Det foreligger ikke statistikk som gir grunnlag for å måle utvikling over tid.

Flere av de Oslo Economics intervjuet, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, uttrykker bekymring for at innføring av likebehandlingsprinsippet innenfor innleie medfører at flere definerer innleievirksomhet som underentreprise eller bemanningsentreprise. Innenfor byggenæringen vises det til at enkelte bemanningsselskaper har omregistrert seg til byggefirmaer. Også representanter for næringsmiddelindustrien opplyser at enkelte aktører går fra innleie til entreprise som følge av innstramminger i regelverket (Oslo Economics, 2020 side 23). Oslo Economics viser til at det i luftfartsbransjen ikke er uvanlig at virksomheter er organisert med en rekke datterselskaper. Organiseringen kan blant annet skje ved å skille ut «ground handling services» og tyngre vedlikehold fra flyselskapet, som Widerøe har gjort. Alternativt kan organiseringen skje ved å skille ut mannskap fra selve flyselskapet, som i tilfellet med Norwegian, jf. boks 4.3.

Boks 4.2 Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser

Oslo Economics (2020) har kartlagt omfang og særtrekk ved entrepriser på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, som et grunnlag for utvalgets arbeid. Oppdraget ble gjennomført i perioden desember 2019–august 2020. Rapporten følger som digitalt vedlegg til utvalgets innstilling.

Oslo Economics viser til at entreprisebegrepet i sin juridiske definisjon omfatter svært mange ulike typer anskaffelser, fra innkjøp av rørleggertjenester i et privat hjem til milliardkontrakter om veiutbygging.

Oslo Economics konkluderer i sin rapport med at entreprise er en essensiell kontraktsform i et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling. Entreprise er i all hovedsak en form for virksomhetsorganisering, og ikke en tilknytningsform. Oslo Economics anbefaler at man er varsom med en omlegging av alt som i dag kommer innunder begrepet entreprise. Begrepet omfatter kontrakter innenfor vidt forskjellige bransjer og med helt ulike arbeidsoppgaver. Regulering eller tiltak rettet mot entrepriser som sådan vil i all hovedsak ramme virksomheter med arbeidstakere med ordinær tilknytning. Oslo Economics viser til at det er «on-site entrepriser» og gråsonen mellom innleie og entreprise som er relevant dersom man skal vurdere entrepriser med implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning.

I løsningen av kartleggingsoppdraget vurderte Oslo Economics at det er de entreprisekontrakter som fra arbeidstakers perspektiv oppfattes som mer eller mindre reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver, som er mest relevante. Definisjonen av entreprise i dette oppdraget er snevret inn til å gjelde arbeid som utføres hos oppdragsgiver, altså «on-site» entrepriser.

For å estimere omfanget innenfor ulike næringer, ble det tatt utgangspunkt i Oslo Economics sin bedriftsdatabase basert på data fra Brønnøysundregistrene, kombinert med sysselsettingsstatistikk fra SSB. Deres anslag, basert på analyse av tilgjengelige data på næringsnivå, er at vel 8,5 prosent (om lag 237 000 årsverk) av de sysselsatte arbeider gjennom «on-site» entreprisekontrakter. Det er stor usikkerhet knyttet til estimater for de enkelte næringene.

Oslo Economics anslår at i overkant av 90 000 arbeidstakere innen bygg og anlegg arbeider hos underleverandører. Disse defineres alle som «on-site» entreprisekontrakter i og med at arbeidet utføres hos en annen oppdragsgiver. Oslo Economics refererer til intervjuer med aktører i næringen som beskriver entreprise som et naturlig ledd i arbeidsdelingen mellom virksomheter (rapporten side 17). Bygg og anlegg preges av høy grad av spesialisering. Det er sjelden en hovedleverandør har fagkompetanse til å løse alle deler av et oppdrag. Det er derfor nødvendig å sette ut oppgaver til underleverandører. Det er betydelige variasjoner i hvordan gjennomføring av prosjekter organiseres. Svar på en spørreundersøkelse Oslo Economics gjennomførte blant aktører i byggenæringen indikerer at om lag 40 prosent av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt var ansatt hos hovedleverandøren, omtrent 40 prosent var ansatt hos underleverandører og omtrent 20 prosent ble oppgitt å være innleide.

Oslo Economics anslår at 50 000–60 000 personer jobber «on-site» og utfører konkurranseutsatte støttefunksjoner («Facility Management»), som er en del av det som regnes inn under forretningsmessig tjenesteyting. Dette gjelder arbeid som utføres for virksomheter innen serveringsvirksomhet, vakttjeneste og etterforskning, tjenester tilknyttet eiendomsdrift og annen forretningsmessig tjenesteyting. Dette er et marked i betydelig vekst (rapporten side 35). Bedrifter har ulik tilnærming når det kommer til å sette ut slike støttefunksjoner i entreprisekontrakter. Noen svarer at de gjør det for å la sine ansatte konsentrere seg om kjernevirksomhet, mens andre begrunner valget med bærekraft og ressursbruk. Utviklingen av markedet ser ut til å gå i retning av å sette ut prosjekter der aktører får et totalansvar for utbygging og drift. Kontraktene i dette markedet har typisk to års varighet med opsjon på forlengelse i inntil tre ettårsperioder.

Som del av prosjektet er det gjennomført spørreundersøkelse innen byggenæringen og kvalitative intervjuer med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i næringen. Oslo Economics viser til at flere, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden uttrykker bekymring for at innføring av likebehandlingsprinsippet innenfor innleie medfører at flere definerer innleievirksomhet som underentreprise eller bemanningsentreprise. Oslo Economics omtaler også at det finnes eksempler på arbeidslivskriminalitet forkledd som entreprise, der kriminelle aktører benytter entrepriseorganisering for å redusere ansvar og risiko.

Kilde: Oslo Economics (2020). Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser. Rapport 2020-56.

Boks 4.3 Norwegian-saken

I flyselskapet Norwegian ble det foretatt en omfattende omorganisering av virksomheten som fikk betydelig juridisk og politisk oppmerksomhet. Omorganiseringen innebar blant annet at piloter og kabinpersonale ble virksomhetsoverdratt til nyopprettede datterselskaper, og at driftsselskapene i konsernet, herunder morselskapet, skulle bemanne flyene gjennom egne avtaler om tjenestekjøp fra datterselskapene. Arbeidstakerne reiste søksmål om hvorvidt omorganiseringen var arbeidsrettslig lovlig, herunder om også driftsselskapene, inkludert morselskapet, hadde et arbeidsgiveransvar for de ansatte.

Opprinnelig var Norwegian Air Shuttle ASA (NAS) det eneste selskapet i virksomheten. Etter omstruktureringen fikk virksomheten en konsernmodell med NAS som morselskap. Virksomheten ble delt inn i tre forretningsområder: drift, personell og tjenester. Norwegian Air Norway AS (NAN) er det sentrale driftsselskapet (også kalt AOC-selskap), og står for selve flyvirksomheten i tillegg til NAS. De ansatte pilotene og kabinpersonalet var opprinnelig ansatt i NAS, men ble etter omorganiseringen virksomhetsoverdratt til separate datterselskaper, som NAS eier gjennom et irsk datterselskap, Norwegian Air Resources Limited (NAR).

Selskapet begrunnet omorganiseringen med økonomiske hensyn. Det ble trukket frem behovet for finansiering av fly, som gjorde at rettighetene til disse måtte ligge i egne selskaper. Videre forklarte selskapet valget av organisering ut fra den internasjonale veksten i konsernet, etablering av flere AOC-selskaper (driftsselskaper) i ulike land og behovet for kostnadseffektiv drift uten unødig duplisering av ressurser og funksjoner.

En konsekvens av endringene var at driftsselskapene i konsernet, de som stod for flyvningene, ikke hadde egne ansatte piloter eller kabinpersonale, men bemannet flyene ved å inngå avtaler om tjenestekjøp fra datterselskapene.

Saksøkerne mente at en slik organisering av virksomheten var ulovlig, og at omorganiseringen svekket arbeidstakernes rettigheter. De anførte at pilotene og kabinpersonalet var ansatt i driftsselskapene (NAS og NAN), og at disse selskapene dermed hadde et arbeidsgiveransvar for de ansatte. Arbeidstakerne anførte at det forelå arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, at entrepriseavtalene i realiteten var ulovlige innleieavtaler, og at det i en mellomperiode var ulovlig innleie (partene var enige om at det i denne mellomperioden var innleie, men var uenige om hvorvidt vilkårene for innleie var oppfylt).

De arbeidsrettslige sidene av saken fikk sin avgjørelse i Høyesteretts dom HR-2018-2371-A, og beskrives også nærmere i kapittel 8.

Høyesterett kom til at det ikke forelå arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, og videre at entrepriseavtalene ikke kunne bedømmes som ulovlige innleieavtaler. Høyesterett kom riktignok til at det i en mellomperiode forelå ulovlig innleie, men kom til at det ville være «åpenbart urimelig», jf. arbeidsmiljøloven § 14-14, om arbeidstakerne skulle få fast ansettelse i NAS og NAN. Resultatet av dommen ble dermed at den nye virksomhetsorganiseringen i Norwegian var lovlig.

Høyesterett påpekte imidlertid at omstruktureringer innad i konserner får konsekvenser for arbeidstakerne, men overlot til lovgiver å avgjøre behovet for regelendring, jf. dommen avsnitt 119:

> Som Høyesterett bemerket i Rt-2013-998 (Quality People) avsnitt 63, kan nye måter å organisere næringsvirksomhet på utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for.

Boks 4.4 Luftfartsutvalgets vurderinger

Luftfartsutvalget leverte sin rapport høsten 2019 (NOU 2019: 22). Utvalget viser til at det synes å være en økende tendens til at flyselskaper i Europa organiserer virksomheten på nye måter, slik at de har fly og personell basert i ulike land, blant annet fordi det effektiviserer driften og øker lønnsomheten. Utvalget var delt i sitt syn på problemstillingene som var reist i Norwegian-saken. Utvalgets to medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene mente at saken medførte behov for lovendringer ved at arbeidsgiverbegrepet endres på en slik måte at det favner de som etter arbeidsmiljølovens formål bør omfattes. Utvalgets to medlemmer fra arbeidsgiversiden var imot en lovendring som utvider arbeidsgiverbegrepet og begrenser muligheter for ulike tilknytningsformer og organisering, og at muligheten for en effektiv og hensiktsmessig organisering i Norge er avgjørende for å kunne konkurrere i et internasjonalt luftfartsmarked.

Utvalgets øvrige medlemmer uttalte følgende:

> Utvalgets øvrige medlemmer merker seg at det er en tendens i europeisk luftfart til at flygende personell stadig oftere yter sin arbeidskraft til andre selskaper enn de selv er ansatt i. Dommen i Norwegian-saken viser også at det er forenlig med gjeldende norsk rett å organisere tjenesteproduksjonen på en måte som gjør at avviket mellom den som er arbeidsgiver, og den som er mottaker av tjenester, kan vare uten noen tidsbegrensning. Disse medlemmene ser at det er grunn til å vurdere om de rettighetene norsk arbeidslovgivning normalt knytter til det å være arbeidstaker er godt nok ivaretatt i slike tilfeller.
>
> Disse medlemmene mener videre at sammensetningen og kapasiteten til dette utvalget gjør det lite egnet til å behandle disse spørsmålene grundig nok. Utvalget som ble nedsatt i august 2019 har et mandat og en sammensetning som kan gjøre det bedre egnet til å vurdere rettslige sider ved de nye tilknytningsformene som blir brukt i luftfarten. Dette kan også gjelde grensene for tillatt bruk av formen selvstendig næringsdrivende (se nedenfor). Disse medlemmene henstiller derfor det andre utvalget om å legge vekt på erfaringene fra luftfarten i dets arbeid.
>
> Dersom det likevel ikke er mulig for utvalget som ble nedsatt i august 2019 å behandle viktige sider av arbeidsgiverbegrepet i luftfarten, mener disse medlemmene at regjeringen bør sørge for at de blir utredet på andre måter.

Kilde: NOU 2019: 22 *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring.*

4.4 Særlig om offentlig sektor

4.4.1 Sysselsetting

Offentlig sektor står for nærmere en tredjedel av samlet sysselsetting, jf. tabell 4.6. Hovedtyngden av arbeidstakerne er innen tjenesteyting, først og fremst innen områdene helse, omsorg, utdanning og barnehage. Kommuner, fylkeskommuner og helseforetakene er omfattet av arbeidsmiljøloven, mens statsansatteloven gjelder for arbeidstakere i staten.

4.4.2 Omstilling og styringsutfordringer

Et særtrekk ved omstilling og omorganisering i offentlig sektor er at rammene fastlegges gjennom politiske prosesser, for eksempel sammenslå-

Tabell 4.6 Sysselsatte 15-74 år etter sektor. 4. kvartal 2020

	Privat sektor og offentlig eide foretak	Kommunal forvaltning	Fylkeskommunal forvaltning	Statsforvaltningen	Sum
Sysselsatte	1 821 678	500 519	46 977	312 374	2 681 548
Andel	67,9 %	18,7 %	1,8 %	11,6 %	

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registerdata.

ing av kommuner og fylkeskommuner eller flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåer. I tillegg skjer det mye omstilling og tjenesteutvikling utover reformer som disse.

I Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021, kapittel 10) vises det til at Norge har en desentralisert oppgaveløsning sammenlignet med andre europeiske land. Kommunene spiller en sentral rolle i den offentlige forvaltningen og har ansvaret for grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver. Økt vektlegging av individuelle rettigheter og tendenser til at innbyggerne har stigende forventninger til kvaliteten på de tjenester offentlig sektor tilbyr, kan være krevende å håndtere. Innbyggernes forventninger til kommunenes ressursbruk er at det skal brukes omtrent som i dag eller mer på alle områder, og at dette skal finansieres gjennom økte overføringer fra staten. Dette kommer frem i undersøkelser om befolkningens forventninger til kommunesektoren, jf. forskningsprosjektet «Den krevende borger», som ble utført i samarbeid mellom Universitetet i Oslo og Universitetet i Nordland (Baldersheim mfl. 2011). Det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder administrasjonens kompetanse og ressurser. Både fra statlig nivå og fra innbyggerne stilles det imidlertid forventninger om lik utføring av tjenester i hele landet og likebehandling av innbyggere uavhengig av geografisk tilknytning. Dette, i kombinasjon med økende faglige krav til tjenesteytingen, kan skape betydelige utfordringer særlig for kommunene i distriktene, jf. fremstillingen i perspektivmeldingens kapittel 10.

Omstillinger i arbeidslivet og økende bruk av teknologi påvirker offentlig sektor i stor grad. Kommunesektorens arbeidsgivermonitor (KS, 2019) viser at kommuner og fylkeskommuner opplever at deres største utfordringer fremover er å realisere gevinster av digitalisering og gjennomføre organisatoriske omstillingsprosesser. Andre tema som kommunene opplever som store utfordringer er høyt sykefravær, høy andel deltid og vansker med rekruttering. Det sistnevnte kan skape ekstra utfordringer dersom man mangler kompetanse til gjennomføring av digitaliseringstiltak. Også i kommunesektoren er det aktuelt med nedbemanningsprosesser begrunnet i økonomi eller endringer i behov og oppgaver, for eksempel drift av asylmottak.

Det gjelder særskilte kompetansekrav til mange av stillingene i kommunal sektor. Ifølge kommunesektorens arbeidsgivermonitor har over halvparten av arbeidstakerne i kommunene høyere utdanning, og av disse har 47 prosent lavere grad og 7 prosent høyere grad (over fire år). I tillegg har 30 prosent fagbrev eller annen utdanning på videregående nivå. I fylkeskommunene er andelen arbeidstakere med utdanning fra universiteter og høyskoler noe høyere enn i kommunene. I staten har over to tredjedeler høyere utdanning. Andelen årsverk utført i stillinger uten krav til kompetanse synker i alle tjenesteområder. I barnehager har andelen gått fra over 40 prosent i 2008 til 27 prosent i 2018. Rekruttering av arbeidskraft med særskilt kompetanse er en utfordring for mange kommuner. 60–75 prosent av kommunene oppgir at de har vansker med å rekruttere leger, psykologer og sykepleiere. For at kommunesektoren skal kunne tilby samme nivå på tjenestene den nærmeste tiårsperioden, viser KS sine egne beregninger at antall årsverk må øke med om lag 40 000 fra 2018-nivået. For ni av ti kommuner er det mest aktuelt å gjennomføre tiltak for å heve kompetansen til dagens ansatte for å dekke kompetansebehovene.

Teknologiutviklingen skaper også nye muligheter for oppgaveløsninger i offentlig sektor. Det er allerede gjennomført omfattende digitalisering av tjenestene til store offentlige etater som Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten. Ifølge regjeringens perspektivmelding har koronapandemien bidratt til å akselerere utviklingen av digitale offentlige tjenester, jf. Meld. St. 14 (2020–2021) boks 10.2. I meldingen pekes det på at utvikling av digitale løsninger reduserer behovet for arbeidskraft i offentlig saksbehandling og bidrar dermed til å frigjøre ressurser for å dekke et økende behov innen helse og omsorg.

4.4.3 Bruk av konkurranse og private aktører i forbindelse med offentlige tjenester

På en del områder benyttes bruk av konkurranse og kontrakter med private tjenesteleverandører i gjennomføringen av oppgaver det offentlige har ansvar for. En viktig forskjell mellom private virksomheter og offentlige virksomheter som gjennomfører tjenestekjøp, er at offentlig sektor reguleres av anskaffelsesreglementet, som i vesentlig grad bygger på EU-regler. Offentlige anskaffelser skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og gi virksomheter like muligheter for å delta i konkurranse om oppdrag i offentlig sektor. Anskaffelsesreglementet regulerer blant annet varighet av oppdrag, mulighetene for flere påfølgende og ganske likelydende kontrakter, og hvem som har ansvar for resultatet. Regelverket stiller likelydende krav til leverandørene, blant annet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

Monkerud mfl. (2016) viser at om lag 80 prosent av kommunene bruker konkurranseeksponering på ett eller flere tjenesteområder. Dette er mest utbredt når det gjelder drift og vedlikehold av veier, etterfulgt av boligutbygging og -utleie og renovasjon. Innenfor sitt ansvarsområde benytter fylkeskommunene konkurranseeksponering mest innen kollektivtransport og veisektoren. Bruken av private aktører til gjennomføring av velferdstjenester er ifølge Monkerud mfl. (2016) relativt begrenset sammenlignet med de tekniske tjenestene. I 2016 hadde sju prosent av kommunene satt ut driften av sykehjem til private tjenesteleverandører og ti prosent benyttet private leverandører innen pleie og bistand i hjemmet.

Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13) har gått gjennom bruken av private aktører i gjennomføringen av offentlig finansierte velferdstjenester. Private aktører benyttes på alle områder utvalget har sett på, men omfanget varierer. Om lag halvparten av alle barnehager drives av private aktører, mens privates andel av driftskostnadene til de regionale helseforetakene (spesialisthelsetjenester) utgjør om lag ti prosent. I 2018 var det i underkant av 800 000 arbeidsforhold innen velferdstjenester (i kommunesektoren, staten, helseforetakene mv.). Av disse var litt over 100 000 hos kommersielle leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester, mens om lag 45 000 arbeidet for ideelle aktører (frivillige organisasjoner mv.).

Velferdstjenesteutvalget pekte på at det innenfor gruppen av kommersielle leverandører av velferdstjenester i senere år har skjedd en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern, og noen helt eller delvis utenlandskeide konsern. Det gjelder spesielt i stor grad for barnevern og helse- og omsorgssektoren. Dessuten er det blitt færre ideelle aktører og noen flere kommersielle aktører i løpet av det siste tiåret.

De kommersielle virksomhetene skiller seg ikke ut fra andre virksomheter når det gjelder bruk av deltid eller stillinger med lave stillingsbrøker, tvert imot er dette mer vanlig i de offentlige virksomhetene innen velferdstjenester.

For å kartlegge bruken av selvstendige oppdragstakere har Velferdstjenesteutvalget benyttet statistikk fra Skatteetaten om selvstendig næringsdrivende uten fast forretningssted.[29] Samlet var det i 2018 litt under 24 000 selvstendig næringsdrivende uten registrert fast forretningssted som hadde oppdrag innenfor velferdstjenestenæringene. Av disse jobbet om lag 75 prosent for en offentlig virksomhet, 20 prosent for en kommersiell virksomhet og de øvrige for en ideell virksomhet. Innen offentlige asylmottak ble 70 prosent av alle jobber utført av personer i denne gruppen. Også innen barnevern var det betydelige innslag av selvstendige oppdragstakere, jf. NOU 2020: 13, side 294.

Velferdstjenesteutvalget har sett på forskjeller mellom ansatte som mottar fastlønn og timelønn/restlønn[30] og fant at timelønn eller restlønn ble benyttet i 23 prosent av alle arbeidsforholdene innen velferdstjenester. Bruken er størst innenfor arbeidsmarkedstiltak, barnevern og kommunale helse- og omsorgstjenester. På det sistnevnte området er 39 prosent av alle arbeidsforholdene blant offentlig ansatte timelønte/restlønte, 51 prosent blant de ideelle og 53 prosent blant de kommersielle aktørene. Innen barnevern er 39 prosent av arbeidsforholdene blant kommersielle aktører timelønte/restlønte.

Utvalget fant at lønnsnivået i gjennomsnitt var ni prosent lavere for kommersielle aktører sett under ett sammenlignet med offentlige, men resultatene varierer mellom sektorene. Blant de private kommersielle tilbyderne av velferdstjenester er det færre med tariffavtale enn gjennomsnittet for privat sektor. Blant ufaglærte og personer med høyskoleutdanning som arbeider for de private tilbyderne, ligger lønnsnivået noe lavere enn i tariffavtalene for tilsvarende grupper som er ansatt i offentlig sektor. Utvalget hadde imidlertid ikke data til å kunne foreta en fullstendig sammenligning av alle elementer som inngår i lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget fant ikke grunnlag for å konkludere med at ansatte hos kommersielle leverandører samlet sett har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn ansatte hos de offentlige i de samme sektorene, jf. NOU 2020: 13, side 28–29. Velferdstjenesteutvalget anbefalte blant annet at det innenfor den aktuelle sektorlovgivningen bør fastslås at leverandører som mottar tilskudd til gjennomføring av velferdstjenester, skal ha plikt til som et minimum å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Utvalget anbefalte også at offentlige oppdragsgivere bruker sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere, herunder

[29] Skatteetaten. Nettside: Betalinger til selvstendig næringsdrivende – Skatteetaten

[30] Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13, side 290): «Utvalget har i denne rapporten som en grov tilnærming valgt å bruke fastlønte som et uttrykk for fast ansatte og timelønte og restlønte som et uttrykk for midlertidig ansatte. Disse tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet, blant annet fordi det i deler av kommersiell sektor kan være vanlig med timelønn også for fast ansatte.»

også midlertidig ansatte og innleide. Velferdstjenesteutvalget uttalte følgende på side 510:

> Utvalget mener at bruk av private til produksjon av velferdstjenester ikke skal innebære erodering av lønns- og arbeidsvilkår. Det er særlig viktig å sikre at de som reelt er arbeidstakere får vern etter arbeidsmiljøloven, med den betydningen dette har for vedkommendes arbeidsvilkår, uten at den enkelte må ta risikoen ved å reise sak om rett klassifisering av sin tilknytning til virksomheten. Utvalget ønsker samtidig at virksomheter som produserer velferdstjenester skal ha fleksibilitet til å benytte ulike tilknytningsformer, eksempelvis faste, midlertidige og innleide arbeidstakere innenfor arbeidsmiljøregelverkets grenser. Utvalget vil også presisere at bruk av reelle selvstendige kan være et nyttig grep der det eksempelvis er behov for spesialisert kompetanse tilsvarende en lav stillingsbrøk eller lignende. Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at offentlige oppdragsgivere bruker sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere.

4.4.4 Bruken av alternative tilknytningsformer i offentlig sektor

Bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet omtales i kapittel 5. Her gis det en kort oversikt over forhold som særlig gjelder offentlig sektor. Andelen midlertidig ansatte er høyere i offentlig sektor, om lag elleve prosent i stat og kommune, mens den er seks–sju prosent i privat sektor, jf. punkt 5.3.2. I universitets- og høyskolesektoren har det vært praksis for en omfattende bruk av midlertidig ansettelse, jf. nærmere omtale i punkt 5.4.2 og utvalgets vurderinger i kapittel 12.

Over tre fjerdedeler av arbeidsgiverne i offentlig sektor oppga det å dekke vikariater som en av de viktigste begrunnelsene for å benytte midlertidige ansettelser. Mange statlige arbeidsgivere oppga også tilgang til ekstra kapasitet som begrunnelse, mens problemer med rekruttering til faste stillinger ble nevnt av nærmere en fjerdedel av de kommunale arbeidsgiverne.

Offentlig sektor benytter i noen grad innleie av arbeidskraft og selvstendige oppdragstakere i tjenesteproduksjonen. Innleie er mest vanlig innen helse og omsorg og utdanning/barnehage. Det er blitt benyttet selvstendige oppdragstakere innen flere områder. Nesheim (2017) fant at behovet for å dekke vikariater var viktigste begrunnelse for at kommunale arbeidsgivere benyttet oppdragstakere eller frilansere, mens tilgang til spesialkompetanse og gjennomføring av prosjektarbeid var de viktigste begrunnelsene for statlige arbeidsgivere.

Deler av offentlig sektor karakteriseres av høy andel arbeidstakere i deltidsstilling. Ifølge KS (2019) har 49 prosent av arbeidstakerne i kommunene en deltidsstilling, i fylkeskommunene er andelen 28 prosent, mens deltidsandelen i staten, ekskludert helseforetakene, bare er 14 prosent. Deltidsarbeid har først og fremst stort omfang innen helse og omsorg, jf. punkt 5.5.3. I en kartlegging fra 2016 svarte over halvparten av de kommunale arbeidsgiverne at de benyttet seg av deltidsarbeidende som tok ekstravakter for å løse bemanningsbehov. Om lag tre fjerdedeler av kommunale arbeidsgivere oppga i tillegg at de benyttet seg av tilkallingsvikarer eller ekstrahjelp som kun jobber når det er behov for ekstra arbeidskraft (Nesheim, 2017).

4.5 Utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet

4.5.1 Kort om utviklingen i arbeidsmarkedet de siste årene

Om lag 4 millioner bosatte personer var i yrkesaktiv alder (15–74 år) i 2020, hvorav 70,4 prosent var aktive i arbeidsmarkedet. Sysselsatte utgjorde 67,2 prosent av personer i yrkesaktiv alder, mens arbeidsledige utgjorde 4,6 prosent av arbeidsstyrken (AKU). 24,6 prosent av de sysselsatte jobbet deltid i 2020. Dette tilsvarer 664 000 personer, hvorav 322 000 personer jobbet kort deltid (under 20 timer i uken) og 342 000 personer jobbet lang deltid (over 20 timer i uken). Blant deltidssysselsatte var 82 000 personer undersysselsatte, det vil si personer som er i jobb, men som søker og er disponible til å arbeide flere timer.

Oljenedturen fra 2014 til 2016, og den moderate oppgangskonjunkturen i norsk økonomi fra utgangen av 2016 til midten av 2019, bidro til betydelige forskjeller i sysselsettingsutviklingen mellom næringene. Figur 4.10 viser sysselsettingsutviklingen de siste årene i utvalgte næringer og hvordan koronakrisen slo ulikt ut for noen utvalgte næringer gjennom 2020.

Både sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen falt fra 2007 til 2017. Endringene i konjunkturene, påvirket av finanskrisen etter 2008 og oljeprisfallet i 2014, kan delvis forklare den nedadgående trenden i sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen i

Figur 4.10 Sysselsatte personer 3. kvartal 2013 – 1. kvartal 2021. Sesongjustert 3. kvartal 2013=100
Utførte timeverk 3. kvartal 2013-1. kvartal 2021. Sesongjustert 3. kvartal 2013 = 100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

perioden 2007–2017. Deltakelsen har ytterligere blitt svekket av at de eldste aldersgruppene, som er relativt mindre aktive i arbeidsmarkedet, utgjorde en stadig større andel av befolkningen i denne perioden. I tillegg trekkes det frem av en rapport fra faggruppen for IA-avtalen at nedgangen i sysselsettingsandelen blant ungdom i flere nedgangskonjunkturer har sammenheng med økt overgang til utdanning og at færre unge kombinerer studier med deltidsjobb. Flere personer med høyere utdanning vil derimot bidra til høyere sysselsettingsrate og yrkesdeltakelse på lengre sikt fordi personer med høyere utdanning er mer aktive i arbeidsmarkedet.

Nivået på sysselsettingsraten påvirkes blant annet av demografiske endringer og konjunktursituasjonen. Bhuller og Eika (2019) analyserer hvordan sysselsettingsraten påvirkes av endringer i befolkningssammensetningen fra 2010 til 2017 og denne studien er nærmere presentert i Sysselsettingsutvalgets rapport NOU 2019: 7.

Både sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen økte i 2018 og 2019. Økningen var derimot noe svakere i 2019 enn i foregående år, og årsgjennomsnittet for begge størrelsene er lavere enn årene før oljenedturen begynte i 2014.

4.5.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet i 2020 og 2021

Koronapandemien, og innføringen av strenge smitteverntiltak, har ført til en betydelig nedgang i sysselsettingen. Etter et kraftig fall i 2. kvartal i fjor, økte sysselsettingen gjennom 2. halvår i fjor. Denne oppgangen må ses i sammenheng med at flere permitterte er blitt tatt tilbake i arbeid. I 4. kvartal 2020 var det over 46 000 færre sysselsatte enn i 4. kvartal 2019, en nedgang på 1,6 prosent ifølge nasjonalregnskapet.

På samme måte som ledigheten har økt mest innen deler av tjenestesektoren, har også sysselsettingen avtatt mest i disse sektorene, se figur 4.10. Dette er også næringer som sysselsetter de med lavest lønn i arbeidsmarkedet. Reduksjonen i sysselsatte har både kommet blant bosatte og arbeidstakere på korttidsopphold i Norge.

Nedstenging med påfølgende gjenåpning og nye nedstenginger har vært ulik for ulike bransjer. I noen bransjer, som for eksempel frisører, var nesten alle tilbake i jobb i slutten av mai 2020.

Andre bransjer merker redusert etterspørsel fra internasjonale markeder og tar seg saktere opp. Virksomheter innenfor overnatting og servering ble hardest rammet i første fase av krisen, og er fremdeles hardt rammet. Antall arbeidstimer i denne næringen var på det laveste redusert med nærmere 55 prosent (Alstadsæter mfl. 2020). Yrker som i stor grad er i offentlig sektor, slik som helse, pleie og omsorg og undervisning, har i minst grad vært påvirket og etterspørselen etter disse har holdt seg oppe.

Arbeidsledigheten økte kraftig gjennom 2020. På det meste var over 430 000 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, mot vel 100 000 arbeidssøkere før virusutbruddet i mars. Antallet arbeidssøkere omfatter både helt og delvis ledige, inkludert permitterte arbeidstakere og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Om lag 80 prosent av den kraftige oppgangen i antallet arbeidssøkere i fjor vår skyldtes permitteringer. På det meste var 276 000 personer registrert som helt eller delvis permitterte, mot om lag 5 000 i ukene før krisen. I løpet av våren og sommeren ble permitterte raskt hentet tilbake i arbeid etter hvert som smitteverntiltak ble lettet på. Arbeidsledigheten falt kraftig frem til oktober i fjor. Etter det førte økt smitte i deler av landet og strengere smitteverntiltak til at ledigheten steg noe igjen. Deretter har lavere smitte og lettelser i smitteverntiltakene på våren, ført til en positiv utvikling i arbeidsmarkedet, og samlet sett har arbeidsledigheten gått klart ned siden i fjor vår. Ved utgangen av mai var det registrert 183 900 arbeidssøkere. Det er 248 800 færre enn toppunktet i april i fjor, men likevel om lag 78 000 flere enn i februar i fjor.

Fordelt på kjønn var ledigheten ifølge AKU 5,1 prosent blant menn og 4,5 prosent blant kvinner ved utgangen av 2020. Generelt jobber det flere menn enn kvinner i konjunkturutsatte næringer. Koronapandemien medførte i starten derimot en nedstenging av næringer med en overrepresentasjon av kvinner, som gjorde at arbeidsledigheten i større grad traff kvinner enn i et vanlig konjunkturforløp.

Det har vært store yrkesvise og fylkesvise forskjeller i ledighetsutviklingen fra mars 2020. Blant de registrerte helt ledige er det en stor overrepresentasjon fra reiseliv, transport, serviceyrker og butikk- og salgsarbeid. Fylkesfordelte tall viser at arbeidsledigheten økte i alle fylker gjennom 2020, men mest i Oslo og Viken.

Ungdom, personer uten fullført videregående utdanning, personer med lav inntekt og utenlandskfødte har blitt særlig rammet av virkningene av pandemien. Det skyldes at disse gruppene er overrepresentert i næringer og yrker som har vært mest berørt.

Arbeidsledigheten har økt mye blant innvandrere og ledighetsnedgangen gjennom året har gått saktere blant dem enn i den øvrige befolkningen. Innvandrere med landbakgrunn fra Afrika har hatt den sterkeste ledighetsoppgangen, og her har også nedgangen vært minst.

Selv om det gjennom fjoråret var store strømmer inn og ut av arbeidsledighet, er det likevel en del som har vært arbeidssøkere over en lengre periode. Langtidsledige regnes som personer som ikke har vært i jobb eller på arbeidsmarkedstiltak i minst 26 uker (varighet som helt ledig). Dette inkluderer også helt permitterte som fortsatt har et arbeidsforhold. Gjennom 2020 var det i gjennomsnitt 25 800 langtidsledige. I mai 2021 var 36 600 personer langtidsledige, mer enn dobbelt så mange som i februar 2020.

4.5.3 Utviklingen i sysselsettingsraten

Sysselsettingsraten (sysselsatte som andel av befolkningen mellom 15 og 74 år) påvirkes av demografiske forhold, atferdsendringer og konjunkturer. Perioder med økende arbeidsledighet fører til at noen trekker seg ut av arbeidsmarkedet, og ifølge AKU var 9 000 flere utenfor arbeidsstyrken i 2020 enn i 2019 og som årsgjennomsnitt ble det 24 000 flere arbeidsledige i 2020. Men også i slike perioder er det store bruttostrømmer mellom forskjellige tilstander i og utenfor arbeidsmarkedet. I gjennomsnitt per kvartal i 2020 gikk 36 000 personer fra arbeidsledighet til sysselsetting, 42 000 personer gikk ut av arbeidsstyrken etter at de hadde vært arbeidsledige, mens 79 000 gikk ut av arbeidsstyrken fra sysselsetting. 36 000 personer gikk fra sysselsetting til arbeidsledighet i gjennomsnitt per kvartal i 2020, mens tilsvarende tall for 2019 var 25 000 personer. Blant personer som sto utenfor arbeidsstyrken gikk 72 000 personer til sysselsetting og 49 000 til arbeidsledighet. Sammenlignet med 2019 økte omfanget av disse bruttostrømmene i 2020 (med unntak av bevegelser fra utenfor arbeidsstyrken til sysselsetting), både i nivå og som andel av bosatte personer i arbeidsfør alder.

Etter en negativ trend fra 2011 til 2017 snudde trenden i både sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen i 2017. Noe av trenden i denne perioden kan tilskrives endringer i form av flere eldre og økt innvandring, to grupper som er relativt mindre aktive i arbeidsmarkedet og som utgjorde en stadig større andel av befolkningen. Dette ble

imidlertid motvirket av at utdanningsnivået i befolkningen økte. Ettersom personer med høyere utdanning er mer aktive i arbeidsmarkedet, var endringene i sysselsetting og yrkesdeltakelse over denne tidsperioden derfor hovedsakelig forårsaket av andre forhold enn endringer i befolkningssammensetningen. Andre faktorer som kan bidra til dette er blant annet konkurranseforhold, teknologisk utvikling som substituerer arbeidskraft, mobilitet og «mismatch» i arbeidsmarkedet, utformingen av velferdsordninger og konjunkturutviklingen.

Sysselsettingsraten og yrkesdeltakelsen falt i 2020 sammenlignet med 2019, til henholdsvis 67,2 og 70,4 prosent. Sesongjusterte månedstall for 2019 og 2020 viser at sysselsettingsraten i gjennomsnitt var 67,9 prosent gjennom siste halvår av 2019 til og med februar 2020. Deretter falt sysselsettingsraten fra og med mars 2020, men gikk noe opp igjen i slutten av 2020. Fallet i yrkesdeltakelsen i den samme perioden var ikke like stort fordi arbeidsledigheten økte, og arbeidsledige er regnet som yrkesaktive. Sysselsettingsraten er noe høyere for menn enn for kvinner over 19 år. Sammenlignet med 2019 gikk sysselsettingsraten i 2020 svakt mer ned for menn, med en nedgang på 0,8 prosentpoeng for menn og 0,6 prosentpoeng for kvinner. Reduksjonen i sysselsettingsraten var størst for menn i aldersgruppen 40–44 år, fra 87,7 prosent i 2019 til 85 prosent i 2020.

4.5.4 Sysselsetting og innvandring

Nettoinnvandringen har de senere årene gått ned, blant annet på grunn av fall i arbeidsinnvandring. Den lavere arbeidsinnvandringen må ses i sammenheng med at jobbutsiktene i Norge har vært noe dårligere sammenliknet med tidligere år, samt at viktige fraflyttingsland som Polen og Litauen har opplevd bedre økonomiske tider. I tillegg har inntektsforskjellene til disse landene blitt mindre over tid. SSBs tall viser nedgang i arbeidsinnvandringen siden 2011, men en liten økning i 2018 og 2019, noe som trolig henger sammen med oppgangen i norsk økonomi, jf. nærmere omtale av arbeidsinnvandring i punkt 4.6.

Innvandringen til Norge i de tre første kvartalene i 2020 gikk ned relativt til de samme kvartalene i 2019, men det var store variasjoner på tvers av kvartalene. Spesielt i 2. kvartal var antall innvandringer lavere enn normalt, med en markant reduksjon for personer med polske eller litauiske statsborgerskap. Dette tyder på at arbeidsinnvandringen har falt som følge av koronapandemien og den endrede konjunktursituasjonen.

Befolkningsstatistikken som ligger til grunn for tallene bygger på registrerte bosatte. Derfor er verken arbeidsinnvandrere på korttidsopphold eller asylsøkere uten oppholdstillatelse med i denne statistikken. Statistikken over antall arbeidsforhold dekker imidlertid alle lønnstakere uavhengig av deres oppholdsstatus. I 2020 var det i gjennomsnitt 78 900 ikke-bosatte lønnstakere, en nedgang på 14,8 prosent fra 2019. Den store nedgangen må blant annet ses i sammenheng med at mange lønnstakere på korttidsopphold har vært hindret fra å reise til Norge som følge av reiserestriksjoner under koronapandemien. Nedgangen i industri var på 15,2 prosent, mens nedgangen i forretningsmessig tjenesteyting var på 20,2 prosent. Bygge- og anleggsvirksomhet, som er den største næringen blant ikke-bosatte lønnstakere med om lag 27 prosent av alle ikke-bosatte lønnstakere, hadde en nedgang fra 2019 til 2020 på 12,4 prosent.

4.5.5 Undersysselsetting mv.

I 2020 var det i gjennomsnitt om lag 82 000 undersysselsatte. Med undersysselsatte menes personer som er i jobb, men som søker og er disponible til å arbeide flere timer. Dette er en økning på 13 000 personer sammenlignet med 2019. Summen av urealiserte arbeidstimer som arbeidsledige og undersysselsatte ønsket å arbeide i 2020 tilsvarte 140 000 heltidsjobber, som er 22 prosent høyere enn året før. Økningen i ønskede arbeidstimer drives både av de arbeidsledige og de undersysselsatte.

Midlertidig ansatte utgjorde ifølge AKU 7,7 prosent av alle ansatte i 2020. Siden 2009 har andelen variert mellom 7,7 og 8,8 prosent, og har gått ned de to siste årene, jf. punkt 5.4.2.

4.6 Arbeidsinnvandring og mobilitet

4.6.1 Arbeidsinnvandring fra EØS-land

Det har vært et felles arbeidsmarked i Norden helt siden 1954. Det har i perioder vært betydelig utveksling av arbeidskraft mellom Norge og Sverige.

Gjennom EØS-avtalen har Norge vært en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet. I perioden 1994–2004 hadde relativt få arbeidstakere benyttet muligheten til å søke arbeid i Norge.

EU-utvidelsene fra 2004 til og med 2013 innebar at elleve land fra det tidligere Øst-Europa, samt Malta og Kypros, ble en del av det felles indre marked med rett til fri bevegelse av arbeids-

kraft. Videre gjelder det en fri rett til å etablere næringsvirksomhet i et annet land innenfor EU/EØS.

Norske oppdragsgivere har fått muligheter til å rekruttere arbeidsinnvandrere gjennom flere kanaler, der de viktigste er:

- Ansettelse av EU/EØS-borgere i norsketablert bedrift.
- Tjenestekjøp fra EU/EØS-firma med ansatte.
- Leie av arbeidskraft fra EU/EØS-firma.
- Leie av EU/EØS-arbeidskraft fra nasjonalt firma.
- Tjenestekjøp fra EU/EØS-enmannsfirma.

Utvidelsen av EØS-området førte til en betydelig arbeidsmigrasjon til Norge. Det første året utgjorde den registrerte strømmen til Norge over fire femtedeler av den samlede tilstrømningen til Norden. En overgangsordning med oppholdstillatelser og krav om heltidsarbeid og «gjengs» nasjonal lønn for individuelle arbeidstakere fra de nye EU-landene ble innført i 2004, men disse restriksjonene ble faset ut 1. mai 2009 (og i 2012 for Romania og Bulgaria).

I Europautredningen (NOU 2012: 2, side 429) pekes det på at EØS-arbeidsinnvandringen etter 2004 førte til positive gevinster for Norge:

> Med sterk etterspørsel etter arbeidskraft og høyt lønnsnivå er Norge blant de land i Europa som i forhold til folketall har hatt størst arbeidsinnvandring fra nye EU-land siden 2004. Arbeidsinnvandringen har bidratt vesentlig til veksten i produksjon og sysselsetting, ikke minst i distriktene, og har dermed også bidratt til sikringen av norsk velferd. Ledigheten blant norske arbeidstakere i perioden har vært lav, og lønnsveksten sterk, selv om økningen i arbeidstilbudet har dempet lønns- og kostnadspresset. Ved å styrke norsk næringsliv har arbeidsinnvandringen så langt hatt positiv innvirkning på jobbtrygghet, lønn og andre vilkår for det store flertallet av arbeidstakere i Norge, men i en del bransjer med omfattende rekruttering fra nye EU-land er bildet mer sammensatt.

Samlet er det nærmere 200 000 personer som har innvandret fra de nye EU-landene siden 2004. Hoveddelen av arbeidsinnvandrerne er bosatte. I 2019 var det i gjennomsnitt 92 600 ikke-bosatte lønnstakere, en oppgang på 9,4 prosent sammenliknet med året før. Industri og forretningsmessig tjenesteyting bidro til å trekke veksten opp. At ikke-bosatte innvandrere, altså innvandrere på korttidsopphold, ikke er med i befolkningsstatistikken innebærer dermed at denne statistikken undervurderer utviklingen i arbeidsinnvandring, men også i utvandring.

Koronapandemien har medført økt søkelys på arbeidsinnvandringen og mange norske virksomheters avhengighet av utenlandsk arbeidskraft innen flere næringer. Restriksjoner som følge av pandemien førte til kraftige utslag for ikke-bosatte arbeidsinnvandrere, som opplevde en nedgang fra

Figur 4.11 Arbeidsinnvandring fra nye EU-EØS-land til Norge. 2007–2020.

Kilde: Fafo, Statistisk sentralbyrå.

i overkant av 60 000 i 2019 til å utgjøre i underkant av 50 000 i 2020 (figur 4.11). I overkant av tre prosent av alle arbeidsinnvandrerne er utsendt fra sitt utenlandske foretak for å utføre arbeid i Norge. Ifølge SSB var det 6 400 utsendte arbeidstakere i 3. kvartal 2020. Det ble målt en betydelig nedgang fra året før som følge av koronasituasjonen.[31]

4.6.2 Virkninger i arbeidsmarkedet

Internasjonalt er det blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av innvandring på lønnsutviklingen. Resultatene varierer betydelig. En årsak til dette er at det benyttes ulike tilnærminger med ulike sammenlikningsgrunnlag (Dustmann mfl. 2016). Card (2009) finner at innenlandske arbeidstakere med lavere utdanning får et lavere lønnsnivå, men at effekten på de relative lønningene er små. Ifølge en oppsummering i Holden III-utvalget (NOU 2012: 13, punkt 6.3) konkluderer en overvekt av studiene med at arbeidsinnvandring fører til lavere lønnsvekst for tidligere innvandrere og i noen grad for innfødte arbeidstakere med lav kompetanse, utdanning og yrkeserfaring.

Holden III-utvalget uttalte i punkt 2.1 blant annet følgende om arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene:

> Arbeidsinnvandringen har avhjulpet flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet og dermed dempet lønnspresset i økonomien. Gevinsten ved arbeidsinnvandring, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger imidlertid av at de kommer og forblir i produktive jobber. Høy innvandring kan gjøre det mer krevende å opprettholde organisasjonsgraden og at vanlige standarder følges i arbeidsmarkedet.
>
> Selv om myndighetene ikke kan styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land direkte, bør det tilgjengelige handlingsrommet brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig. Det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i lang tid framover. Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger i en del bransjer, men kan også ha problematiske sider. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende.

Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15, punkt 5.8) vurderte også virkningene i arbeidsmarkedet av arbeidsinnvandring og økende tilstrømming av flyktninger. Dette utvalget konkluderte med at konklusjonene fra Holden III-utvalget fortsatt var aktuelle.

Bratsberg mfl. (2014; 2018) viser at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa har et vedvarende lavere inntektsnivå sammenlignet med arbeidstakere med norsk bakgrunn. De er også mer utsatt for å miste jobben ved endringer i arbeidsmarkedssituasjonen og har problemer med å få stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet etterpå. Dette karakteriserer både arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa og innvandrere fra land utenfor Europa.

Flere studier har tatt for seg de økonomiske virkningene av arbeidsinnvandring for lønn, sysselsetting, produktivitet og kompetanseutvikling innad i Norge. Bjørnstad mfl. (2015) fant at arbeidsinnvandring samlet sett har gitt redusert lønnsvekst, lavere produktivitet og større inntektsforskjeller i de mest berørte næringene. Allmengjøring av tariffavtaler har i noen grad motvirket denne lønnsdempende effekten, men ikke fullt ut. Bratsberg og Raaum (2012) fant at yrkeskategoriene med høy arbeidsinnvandring opplevde signifikant svakere lønnsvekst. Studier indikerer også en viss fortrengningseffekt for innenlandske arbeidstakere med lav inntekt (Bratsberg mfl. 2014b). Her skiller forskerne også mellom effekter for innenlandsk arbeidskraft med og uten innvandrerbakgrunn, samt effekter av innvandring fra ulike verdensregioner. Studien viser at det særlig er innvandring fra nordiske land som har en lønnsdempende effekt for norske arbeidstakere med liknende kompetanse. Lønnsnivået for arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa er generelt lavere enn for norskfødte arbeidstakere. Mens arbeidsinnvandring fra Sverige har hatt innvirkning på lønn og sysselsetting blant norskfødt ungdom, har arbeidsinnvandring fra Øst-Europa først og fremst påvirket lønnsnivået for arbeidstakere med lite eller ingen utdanning, og særlig innvandrere som allerede befinner seg i Norge.

Friberg (2016) viser til kartlegginger som tyder på at de arbeidsinnvandrerne som kommer til Norge skiller seg noe fra dem som reiser til andre europeiske land. Til Norge er det i hovedsak kommet menn, de har oftere yrkes- og fagutdanning, det er flere fra distrikter og færre fra de store byene, de er eldre enn arbeidsmigrantene som reiser andre steder og mange av dem snakker ikke engelsk. Omfanget av arbeidsmigrasjonen påvirkes av svingninger i lønnsnivåer i avsender- og mottakerland. Høyere arbeidsledighet i

[31] Statistisk sentralbyrå (2020). Nettside: Kraftig fall i antall utstasjonerte arbeidstakere – SSB

hjemlandet har også betydning. Antallet etablerte migranter i mottakerlandet øker også tilstrømmingen betydelig, uavhengig av økonomiske faktorer, noe som tilskrives effekten av sosiale nettverk. Analyser som er gjort av registerdata tyder på at mer enn halvparten av alle arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land tar med seg familien og bosetter seg permanent. Beslutningen om å reise til Norge – vanligvis på midlertidig eller ubestemt tid – forstås gjerne som en ren økonomisk beslutning av migrantene selv, mens den etterfølgende beslutningen om å slå seg ned varig begrunnes oftere med ønsket om å leve et normalt familieliv. Det overveldende flertallet av de arbeidsinnvandrerne som mistet sine jobber i kjølvannet av finanskrisen i 2008/2009, returnerte ikke til hjemlandet, men ble i stedet værende i Norge og mottok ledighetstrygd (Bratsberg mfl. 2014). Antallet nye arbeidsinnvandrere falt imidlertid både under finanskrisen og den oljerelaterte nedgangskonjunkturen fra 2014, jf. NOU 2021: 2, side 49.

Det økte tilbudet av utenlandsk arbeidskraft har gitt arbeidsgivere og virksomheter nye rekrutterings- og bemanningsmuligheter. I en kartlegging av virksomhetenes bruk av øst-europeisk arbeidskraft oppga to tredjedeler mangel på norsk kvalifisert arbeidskraft som viktigste begrunnelse (Andersen og Ødegaard 2017). Det er særlig virksomheter i næringer med små kvalifikasjonskrav, kort opplæringstid og lav organisasjonsgrad som rekrutterer mange arbeidsinnvandrere, og det gjelder først og fremst virksomheter innen bygg, industri og overnatting/servering. Ved en tilsvarende undersøkelse i 2006 var det 46 prosent av virksomhetene som svarte at de kun benyttet arbeidsinnvandrere ved kjøp av tjenester fra andre. Denne andelen var redusert til 19 prosent i 2017. Det er forholdsvis vanlig å kombinere ulike tilknytningsformer ved bruk av utenlandsk arbeidskraft. Innen bygg og industri er det vanlig at øst-europeiske arbeidstakere leies inn fra bemanningsforetak, og det er også en høy andel som benytter øst-europeiske arbeidstakere gjennom underentreprenører.

Det er klart flest arbeidsinnvandrere innen bygg og anlegg og deretter innen industri, og de utgjør også en betydelig andel av de sysselsatte innen utleie av arbeidskraft. Ut over dette fordeler arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene seg på ulike næringer, men med hovedvekt på tjenesteyting. Særlig innen bygg og anlegg har den økte tilgangen på arbeidskraft til lavere kostnad, jf. blant annet Bratsberg og Raaum (2012), ført til betydelige endringer i struktur og virksomhetenes bruk av ulike tilknytningsformer. I perioden 2008–2014 gikk andelen norske arbeidstakere ned fra 88 til 80 prosent, mens andelen arbeidsinnvandrere fra nye EU-land økte fra 5 til 12 prosent (Andersen og Jordfald 2016). De stod for det meste av sysselsettingsveksten i næringen. Arbeidsinnvandrerne var i klart mindre grad sysselsatt i de store virksomhetene sammenlignet med norske arbeidstakere, og hadde i noe større grad enkeltmannsforetak. Andersen og Jordfald viser at det har vært en økning i bruken av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak og at de innleide i stor grad er kommet fra nye EU-land. Det har vært en tendens til svakere rekruttering til jobber med høy konsentrasjon av arbeidsinnvandrere, men de siste årene har for eksempel antall søknader til bygg- og anleggsfag innen videregående opplæring igjen økt.

Bruken av innleie innen bygg har vært vesentlig høyere i Oslo-området enn i andre deler av landet (Nergaard 2018). En kartlegging av enkelte av de større entreprenørbedriftene i Oslo-området tyder på at det har skjedd en omlegging av produksjonen med høyt innslag av innleid arbeidskraft og fleksible underentrepriser, mens den tidligere hovedsakelig var basert på tariffert akkordarbeid utført av egne fast ansatte. Til tross for kraftig vekst i bransjen, ble antallet fast ansatte håndverkere hos de største entreprenørene i Oslo-området mer enn halvert mellom 2007 og 2015 (Friberg og Haakestad 2015).

4.6.3 Utfordringer med regulering av grensekryssende arbeid

Arbeidslivets reguleringer fastsettes gjennom et samspill mellom kollektive aktører og bransjevise partsforhold i arbeidslivet, tariffavtaler, nasjonale reguleringer og politikkutvikling, samt overnasjonale reguleringer. Et viktig perspektiv er hvordan arbeidsmigrasjonen påvirker og eventuelt endrer styrkeforholdet som ligger til grunn for spillereglene mellom ulike aktører i arbeidslivet.

Hovedtrekkene ved den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitikk er blitt videreført i en situasjon der Norge har vært en del av det felleseuropeiske indre markedet gjennom EØS-avtalen, jf. NOU 2012: 2, kapittel 16. Rammene for arbeidsmigrasjon internt i EU/EØS-området reguleres i stor grad gjennom bestemmelser Norge har sluttet seg til som del av EØS-samarbeidet. Samtidig gir EU-retten betydelig nasjonalt handlingsrom innenfor disse rammene.

I årene 2008–2012 ble det gjennomført et større prosjekt med utgangspunkt i det juridiske

fakultet ved Universitetet i Oslo. Prosjektet så på de rettslige rammene og de dilemmaer som oppstår i møtepunktene mellom reguleringer som skal ivareta retten til fri bevegelse og vern av arbeidstakere og kollektive rettigheter (Evju (red.) 2014). Et hovedpoeng er at reguleringene skjer både mellom partene i avtaler, på nasjonalt nivå i lover og forskrifter og på europeisk nivå, og at det er mange aktører og institusjoner som til sammen former disse.

Fra EUs side er det tatt flere initiativ for å sikre arbeidstakerrettigheter i grensekryssende arbeidsforhold. Direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (utsendingsdirektivet) ble vedtatt i 1996 og er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven og utsendingsforskriften. Med utsending av arbeidstakere menes der en arbeidstaker sendes av sin arbeidsgiver fra en medlemsstat til en annen i forbindelse med en midlertidig tjenesteytelse. Direktivet pålegger ikke medlemsstatene å innføre bestemte regler om arbeids- og ansettelsesvilkår, men det krever at reglene om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for medlemsstatens nasjonale arbeidstakere, også skal gjelde overfor utsendte arbeidstakere.

Det har vært betydelig uenighet om utsendingsdirektivet, både på europeisk og nasjonalt plan. I Norge har særlig fortolkningen av minstelønns-bestemmelsene i direktivet reist juridiske og politiske diskusjoner. Dette gjelder særlig direktivets rekkevidde og spørsmålet om dekning av utgifter til reise, kost og losji, jf. den såkalte verft-saken (STX-saken) og Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2013 side 258.[32] På EU-plan er det nå vedtatt endringer i utsendingsdirektivet gjennom Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 om endring av utsendingsdirektivet. Endringsdirektivet erstatter utsendingsdirektivets begrep «minstelønn» med begrepet «godtgjørelse» og legger til to nye vilkår i listen over arbeids- og ansettelsesvilkår som skal gjelde for utsendte arbeidstakere; nemlig dekning av utgifter til reise, kost og losji og krav til innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet.[33]

I 2014 ble håndhevingsdirektivet vedtatt. Direktivet har som formål å styrke gjennomføringen[34] og etterlevelsen av reglene om arbeids- og ansettelsesvilkår som følger av utsendingsdirektivet.

EU besluttet i 2019 å etablere et europeisk arbeidsmarkedsbyrå, European Labour Authority (ELA). ELA skal bidra til å sikre at EU-reglene om arbeidsmobilitet og trygdekoordinering håndheves på en rettferdig og effektiv måte, og gjøre det enklere for borgere og virksomheter å nyttiggjøre seg av fordelene av det indre marked. ELA skal blant annet legge til rette for samarbeid og informasjonsutveksling mellom medlemsstatene og megle i tvister mellom medlemsstater som gjelder anvendelsen av den relevante EU-retten. ELA har ikke kompetanse til å treffe beslutninger som binder medlemsstatene, aktører i markedet eller borgere. Deltagelse i ELA innebærer ikke at statene overfører myndighet. ELA er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

4.6.4 Tiltak i norsk arbeidsliv

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt i 1993, med det formål å sikre likeverdige vilkår for utenlandsk arbeidskraft. Ved lovendring i 2009 ble det presisert i lovens formålsbestemmelse at den også skal motvirke konkurransevridning. Siden både partene og politikerne var skeptiske til slik lovbasert regulering av lønn, var loven primært ment som en «sikkerhetsventil», og den ble første gang tatt i bruk ved syv landanlegg i petroleumssektoren i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004. Fagbevegelsen fremmet etter hvert krav om allmenngjøring i flere bransjer/områder med høy arbeidsinnvandring. I de fleste tilfellene etterkom Tariffnemnda kravene, men i flere av tilfellene tok arbeidsgiversiden i nemnda dissens. Utvidelsen av det åpne arbeidsmarkedet utløste dermed økt uenighet mellom partene i arbeidslivet, jf. NOU 2012: 2, kapittel 16.6 og 16.7 og Friberg, 2016.

For tiden gjelder forskrifter om allmenngjøring på følgende områder: Bygg, elektro, renhold, skips- og verftsindustrien, landbruk og gartneri, fiskeindustri, godstransport, persontransport med turbil og overnattings- serverings- og cateringvirksomhet. Det er anslått at om lag ti prosent av lønnstakerne i privat sektor jobber innen allmenngjorte områder i virksomheter uten tariffavtale, jf.

[32] For framstillinger av saken vises det til Barnard, 2014; Evju, 2014 og van den Heuvel, 2019.

[33] Det er presisert at den nye bestemmelsen om dekning av utgifter til reise, kost og losji kun gjelder for utgifter som oppstår enten når en utsendt arbeidstaker pålegges å reise til og fra det alminnelige arbeidsstedet internt i den medlemsstaten arbeidstakeren er utsendt til (vertsstaten), eller når en utsendt arbeidstaker sendes midlertidig fra det alminnelige arbeidsstedet i vertslandet til et annet arbeidssted. Direktivet pålegger ikke statene å innføre nasjonale regler om dette, men der statene har regler som er obligatoriske for «egne» arbeidstakere, skal de gjelde tilsvarende for utsendte arbeidstakere.

[34] Direktiv 2014/67/EU om håndheving av Direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere.

rapport fra Teknisk beregningsutvalg (NOU 2021: 5, punkt 5.4).

En evaluering av allmenngjøringsordningen tyder på at den har bidratt til høyere lønn for arbeidstakere og likere konkurransevilkår for virksomhetene, og har hatt liten betydning for organisasjonsgraden i arbeidslivet (Benedictow mfl., 2021).

I den første fasen av arbeidsinnvandringen var det betydelig oppmerksomhet rettet mot sosial dumping. Det er blitt definert som situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave, jf. St. meld. nr. 18 (2007–2008) om arbeidsinnvandring. Regjeringen Stoltenberg II la frem tre handlingsplaner mot sosial dumping, lansert i 2006, 2008 og 2013. Handlingsplanene inneholdt en rekke tiltak, fra generelle tiltak som styrking av Arbeidstilsynet til helt konkrete tiltak som å innføre HMS-kort i bygg og anlegg og å etablere servicesentre for utenlandske arbeidstakere. En evaluering av de to første handlingsplanene viste at de hadde hatt en positiv virkning, og at det var overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten. Dette gjaldt imidlertid primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak var kraftig skjerpet (Eldring mfl. 2011).

Rapporter fra offentlige etater og arbeidslivsorganisasjonene viste at omfanget av regelverksbrudd i deler av arbeidslivet i perioden etter var blitt mer omfattende og foregikk systematisk og organisert. Dette var bakgrunnen for at regjeringen Solberg etablerte en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015, som siden er blitt revidert flere ganger. Et kjennetegn ved arbeidslivskriminalitet er at den er sammensatt og omfatter mange ulike former for lovbrudd.

Det er krevende å måle omfang og konsekvenser av denne type regelverksbrudd. I en rapport utarbeidet på oppdrag fra Skatteetaten har Samfunnsøkonomisk analyse anslått at samfunnet årlig taper et sted mellom 12 og 60 milliarder kroner på grunn av manglende innbetaling av skatter og avgifter. I tillegg kommer omfanget av verdiskaping som er skjult for omverden. Dette ble i 2015 anslått å utgjøre mellom 28 og 108 milliarder kroner. Det laveste anslaget tilsvarte 1,2 prosent av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge.

Trepartssamarbeidet i arbeidslivet er en sentral del av strategien mot arbeidslivskriminalitet. Myndighetene og partene har i fellesskap etablert tiltak og samarbeidsarenaer som blant annet treparts bransjeprogrammer. Som oppfølging av regjeringens strategi er det etablert et bredt samarbeid mellom offentlige myndigheter blant annet med egne arbeidslivskriminalitetssentre for å samordne kontrollinnsatsen.

Boks 4.5 Arbeidslivskriminalitet i fiskeindustrien

Fra felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet om innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019:

> Et eksempel gjelder en aktør som leier ut arbeidskraft til fiskebruk i Norge, kamuflert som entreprise. Systemet er profesjonelt organisert gjennom et nettverk med bakmenn i utlandet, og det foregår hyppig utskifting av utenlandske selskaper som leverer arbeidskraften. Det er avdekket utnyttelse av utenlandske arbeidere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, og systemet har strukturer og pengeoverføringer til land som kan indikere hvitvasking.

Det er også gjennomført regelverksendringer på flere områder. Reglene om innleie i bemanningsbransjen er blitt strammet inn, jf. Prop. 73 L (2017–2018) og Innst. 355 L (2017–2018). Noe av bakgrunnen for endringene var økende bruk av innleie av blant annet utenlandsk arbeidskraft, særlig innen byggenæringen. Det har også vært mye oppmerksomhet om manglende etterlevelse av regelverket. Arbeidstilsynet har fått styrket kompetanse til å håndheve innleiereglene, jf. Prop. 61 LS (2019–2020) og Innst. 294 L (2019–2020).

Arbeidslivskriminaliteten i Norge er ikke nødvendigvis knyttet til den økte arbeidsinnvandringen, men myndighetenes erfaring er at arbeidsinnvandrere er mer utsatt enn norske arbeidstakere ved at de ofte er villige til å akseptere svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Både etnisk norske og personer med utenlandsk bakgrunn utfører arbeidslivskriminalitet. Mange av arbeidstakerne som kommer til Norge har lite kjennskap til regelverket for arbeidslivet de kommer til og det øker risikoen for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Arbeidslivskriminaliteten fungerer i mange sammenhenger grensekryssende og krever derfor internasjonalt samarbeid. Dette

Boks 4.6 Arbeidslivskriminalitet – utviklingstrekk

Politidirektoratet beskriver flere utviklingstrekk innen arbeidslivskriminalitet i sin trusselvurdering fra 2021:

> Arbeidslivskriminalitet foregår i bransjer med en høy andel ufaglærte, manglende regulering, lave etableringskostnader og utbredt bruk av underleverandører. Eksempler på bransjer er landbruk, fiskeri, transport samt bygg og anlegg. Arbeidslivskriminalitet finner sted over hele landet, og aktørene er alt fra enkeltindivider i små virksomheter til nettverk med knytninger til alvorlig organisert kriminalitet. Koronapandemien har ført til økt konkurranse i mange bransjer.
>
> Enkelte aktører i bransjer med lave krav til utdannelse rekrutterer utenlandske arbeidstakere for å minimere lønn og kostnader relatert til lovpålagte helse-, miljø- og sikkerhetstiltak. Arbeidstakerne får ikke utbetalt lønnen de har krav på, og opparbeider seg heller ikke rettigheter til for eksempel sykepenger.

følges opp blant annet gjennom norsk deltakelse i europeiske samarbeidsarenaer og i OECD, dessuten gjennom etatenes samarbeid på nordisk og baltisk nivå. Koronapandemien har medført at betydelige deler av myndighetenes innsats mot arbeidslivskriminalitet er blitt rettet mot håndheving av smitteverntiltak og oppfølging av saker som gjelder misbruk av kompensasjons- og støtteordninger for arbeidstakere og virksomheter.

4.7 Kompetanse i arbeidslivet

Sammenlignet med andre land har Norge et relativt høyt utdanningsnivå, et arbeidsliv med mye læring, høy produktivitet og et generelt velfungerende arbeids- og samfunnsliv. Norge har lange tradisjoner for å satse på utdanning, og høy barnehagedekning bidrar til at de aller fleste barn får et godt utgangspunkt før skolestart. Nesten alle elever som går ut av grunnskolen begynner i videregående opplæring.

Samtidig har nesten 20 prosent av befolkningen i Norge i alderen 25–64 år lav kompetanse, ifølge OECD, definert ved at de enten ikke har fullført videregående opplæring eller skårer én eller lavere i lesing eller matematikk i PIAAC.[35] Arbeidsmarkedet for personer med lite utdanning eller svake kvalifikasjoner er relativt begrenset. Tall fra OECD tyder på at etterspørselen etter personer med lite utdanning er lav sammenlignet med mange andre land. Andelen sysselsatte i lavkvalifiserte yrker er lavere enn i andre europeiske land, og betydelig lavere enn EU-gjennomsnittet. Lavkvalifiserte yrker er da definert som yrker som ikke krever videregående opplæring, slik som renholder, hjelpearbeider, bud mv.[36] Norge har også et høyt lønnsnivå og en sammenpresset lønnsstruktur, som gir relativt sett høy lønn blant de med lavest kompetanse. Dette kan gjøre det mer lønnsomt å automatisere, men også stimulere til kompetanseheving for medarbeidere i disse yrkesgruppene. Et lavt omfang av slike jobber kan gjøre det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet for personer med lave kvalifikasjoner. Sysselsettingen er også lavere og ledigheten høyere blant personer med lite utdanning.

Det er gjort en rekke studier og analyser om fremtidens kompetansebehov. Kompetansebehovsutvalget[37] konkluderer med at det blir behov for mer kontinuerlig kompetanseutvikling framover, for å takle omstillinger til nye yrker og jobber. Arbeidstakere må kunne håndtere et mer teknologiintensivt arbeids- og samfunnsliv, med store krav til omstilling og livslang læring. Det vil gi økende behov for god grunnkompetanse og utdanning på minst videregående nivå (NOU 2019: 2).

Kompetansebehovsutvalget peker videre på at teknologisk utvikling, klimautfordringer og demografiske endringer vil føre til nye arbeidsoppgaver og nye måter å jobbe på som vil kunne endre næringsstrukturen, arbeidslivet og kompetansebehovene i årene fremover. Det kan blant annet være økte kompetansebehov innen teknologi og realfag på alle nivåer, jf. NOU 2020: 2, punkt 4.2.1.

---

35 The Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC): https://www.oecd.org/skills/piaac/

36 Det er eget fagbrev for renholdsoperatører, som blant annet benyttes av mange kommuner til å kvalifisere egne medarbeidere.

37 Kompetansebehovsutvalget: Partssammensatt utvalg for å gi faglige anbefalinger om fremtidige kompetansebehov. Har utarbeidet tre rapporter: NOU 2018: 2, NOU 2019: 2 og NOU 2020: 2.

Endringer i befolkningssammensetningen vil medføre økt behov for arbeidstakere innen helse og omsorg. Fremskrivninger som er gjort av SSB viser at antall årsverk i helse- og omsorgstjenestene vil øke med 33 prosent på nasjonalt nivå, fra drøye 310 000 i 2017 til drøye 411 000 i 2035. Veksten vil være størst i de kommunale omsorgstjenestene, jf. NOU 2020: 2, punkt 4.3.3.

OECD (2019) viser til at endringer i arbeidslivet som følge av automatisering og digitalisering vil medføre økte behov for kompetanseutvikling i løpet av yrkeskarrieren, og at dette særlig vil gjelde arbeidstakere med lite utdanning i jobber som enten kan falle bort eller er utsatt for store omstillinger. OECDs vurdering er at det vil være betydelig risiko for at arbeidstakere med lite utdanning i jobber med høy sannsynlighet for automatisering, og særlig eldre arbeidstakere, permitterte eller arbeidsledige, kan risikere å falle ut av arbeidslivet. OECD legger vekt på at utfordringene for personer med alternative tilknytningsformer krever særlig oppmerksomhet fordi de vil ha færre muligheter til å delta i opplæringstiltak som arbeidsgivere tilbyr eller legger til rette for. For selvstendige oppdragstakere vil det være opp til dem selv å ta slike initiativer.

I norsk sammenheng gjennomføres det en rekke tiltak for å følge opp slike kompetanseutfordringer. Regjeringen og partene i arbeidslivet står bak Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. Et sentralt mål er å satse på kompetanseutvikling for å inkludere flere i arbeidslivet. Et av tiltakene som følger opp strategien er Kompetansebehovsutvalget, som består av forskere og representanter for hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Formålet med utvalget er å sammenstille og analysere kilder til kunnskap om kompetansebehov i arbeidslivet.

Det norske arbeidslivet er læringsintensivt etter internasjonale sammenligninger, jf. NOU 2020: 2. Den koordinerte lønnsdannelsen og de relativt små lønnsforskjellene bidrar til betydelige insentiver for virksomhetene til å heve kompetansen og produktiviteten til alle arbeidstakere uavhengig av lønnsnivå. Selv om det er stor utbredelse av opplæringstiltak som tilbys av arbeidsgivere, er det noen grupper som ikke deltar eller som deltar i for liten grad. Det dreier seg særlig om personer med kun grunnskoleopplæring og/eller svake målte ferdigheter, samt enkelte eldre arbeidstakere og noen grupper innvandrere.

Kompetansebehovsutvalget peker på at grunnleggende kognitive ferdigheter er sentrale for å tilegne seg kompetanse som er nødvendig for å delta i et stadig mer kompetanseintensivt arbeidsmarked. Nærmere 30 prosent av 15-åringene ligger imidlertid på det laveste nivået i et eller flere av fagområdene som testes i PISA-undersøkelsene. Utvalget mener dette øker risikoen for svak tilknytning til arbeidslivet, og uttrykker særlig bekymring for svakere resultater blant gutter i ungdomsskolen.

NHOs Kompetansebarometer for 2018 viser at omfanget av opplæringsaktiviteter er stigende etter bedriftens størrelse (Rørstad mfl. 2018). Blant bedrifter med færre enn ti ansatte var det rundt 30 prosent som gjennomførte kurs og opplæring internt og en like høy andel i regi av eksterne. Blant bedrifter med over 20 ansatte var tilsvarende andeler rundt 50 prosent og stigende til 70 prosent blant bedrifter med over 250 ansatte. I NHOs Kompetansebarometer for 2020 oppgir 58 prosent av NHOs medlemsbedrifter at de har udekkede kompetansebehov i stor grad eller noen grad. De viktigste tiltakene for å bøte på dette er å gjennomføre tiltak for å heve de ansattes kompetanse og å gjøre nyansettelser. Behovene er størst innen håndverksfag og ingeniør- og teknisk kompetanse (Rørstad mfl. 2021). Det foreligger lite kunnskap om hvilken kjennskap virksomhetene og bedriftene har til den kompetansen som gis ved de norske utdanningsinstitusjonene. Styrket samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidslivet er tema for Meld. St. 16 (2020–2021) Utdanning for omstilling – økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.

I kommunesektoren gjennomføres det en rekke tiltak for å kvalifisere egne medarbeidere, jf. nærmere omtale i Kommunesektorens arbeidsgivermonitor (KS 2019).

I regjeringens stortingsmelding «Lære hele livet» (Meld. St. 14 (2019–2020)) vises det til at deltakelsen i videreutdanning og ikke-formell opplæring ikke har økt i senere år, og at personer med grunnskoleutdanning eller videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning er de som deltar minst i kompetanseutvikling knyttet til jobben.

Deltakelsen i læringsaktiviteter blant sysselsatte i Norge er høy i internasjonal målestokk. Den internasjonale undersøkelsen om ferdigheter blant voksne, PIAAC, viser at rundt 60 prosent deltok i utdanning, kurs eller opplæring i arbeidslivet. Gjennomsnittet for OECD-landene lå rundt 50 prosent.[38] Norge skårer også relativt høyt når

[38] OECD: The Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC): https://www.oecd.org/skills/piaac/. Norge deltok i undersøkelsen i 2012, men ikke i senere kartlegginger.

det gjelder leseferdigheter blant voksne, mens unge ligger under gjennomsnittet. Kompetansebehovsutvalget peker på at mulige forklaringer kan være at Norge var tidlig ute med et bredt utdanningssystem for hele befolkningen, men det kan også skyldes at Norge har en relativt større læringsintensitet i arbeidslivet enn en del andre land, jf. NOU 2020: 2, punkt 6.4.1.

Et fellestrekk for alle OECD-landene er at personer med lite utdanning deltar minst i opplæringstiltak i arbeidslivet, mens personer med lang utdanning deltar mest. Sammenlignet med andre land utpeker Norge seg med en relativt høy deltakelse i opplæring for personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og forskjellen mellom dem med lav utdanning og dem med høy utdanning er relativt mindre enn i andre land. Arbeidstakeres svar i Statistisk sentralbyrås Lærevilkårsmonitor 2020[39] viser at nær halvparten av de sysselsatte har deltatt i ikke-formell opplæring på jobben siste år, mens 15 prosent deltok i formell utdanning og 6 prosent i formell videreutdanning. I tilsvarende undersøkelse i 2019 var det mellom 60 og 65 prosent som oppga at de har hatt både gode læringsmuligheter og krav til læring i jobben.

Ifølge arbeidstakeres svar i YS Arbeidslivsbarometer 2019 (Ingelsrud og Steen 2019) er det over 40 prosent som oppgir at det er kompetanse og ferdigheter de ikke får brukt i jobben. Det er også over 20 prosent som oppgir at arbeidsgiver sjelden legger til rette for faglig utvikling, og 9 prosent oppgir at de ofte eller alltid har utilstrekkelig kompetanse.

Også i den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen er det stilt spørsmål til arbeidstakere om faglige utviklingsmuligheter og deltakelse i opplæringsaktiviteter. Om lag halvparten av de sysselsatte i Norge oppga at de hadde fått opplæring som var betalt for eller gitt av arbeidsgiver. Om lag halvparten oppga også at de hadde fått opplæring på jobben, gitt av kolleger eller overordnede. Dette var noe høyere enn gjennomsnittet for EU-landene og nær nivået i Finland, som skåret høyest. Denne undersøkelsen skilte ikke mellom ulike tilknytningsformer (Statens Arbeidsmiljøinstitutt 2017).

OECD (2019) har utført flere kartlegginger av arbeidstakeres tilgang til og deltakelse i opplæringsaktiviteter i arbeidslivet. Et fellestrekk for alle land er at deltakelsen er lavest blant grupper i arbeidsmarkedet med særskilte behov for tilførsel av kompetanse og blant dem som arbeider innen alternative tilknytningsformer. Det er store forskjeller mellom grupper når det gjelder deltakelse i jobbrelaterte opplæringstiltak. Dette gjelder særlig for utdanningsnivå, men det er også betydelige forskjeller mellom selvstendige oppdragstakere og fast ansatte arbeidstakere, jf. figur 4.12.

[39] Statistisk sentralbyrås Lærevilkårsmonitor er en årlig tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) første kvartal. Nettsted: https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/lvm

Figur 4.12 Deltakelse i jobbrelatert opplæring.

Andelen av aldersgruppen 16–65 år i hver gruppe som deltar i opplæringstiltak.
Kilde: OECD, PIAAC (2012, 2015)

Figur 4.13 Differanse mellom fast ansatte i heltidsstilling og midlertidig ansatte når det gjelder faktisk deltakelse i opplæringstiltak og interesse for å delta i opplæringstiltak. 2012 og 2015.

Kilde: OECD 2019. Tall fra PIAAC – Survey of Adult Skilss 2012, 2015.

Det er også gjort analyser som viser at det å være midlertidig ansatt reduserer sannsynligheten for å motta arbeidsgiverfinansiert opplæring sammenlignet med dem som er fast ansatt (OECD 2014). De som er midlertidig ansatt eller innleid fra bemanningsforetak får i mindre grad uformell opplæring på arbeidsplassen, men mer formell opplæring enn de fast ansatte. Dette henger ifølge OECD trolig sammen med at den formelle opplæringen er av mer generell art og i mindre grad finansieres av arbeidsgiver. Midlertidig ansatte viser klart større interesse av å delta i opplæringstiltak enn fast ansatte, men får i mindre grad mulighet til dette, jf. figur 4.13. De midlertidig ansatte må kompensere for dette ved å investere mer av egne midler til kompetansebygging, eller benytte offentlige tiltak i større grad enn de som har en fast ansettelse. Enkelte OECD-land har lovregulerte bestemmelser for å sikre likebehandling mellom midlertidige og faste ansatte når det gjelder adgangen til å delta i opplæringstiltak. Men også lovbestemte rettigheter for arbeidstakere kan i praksis virke slik at de med kortvarige kontrakter ekskluderes. OECD viser her til rettigheter til utdanningspermisjon, som blant annet i Norge forutsetter ansettelse hos arbeidsgiver de siste to årene (OECD 2019).

OECD viser også til at midlertidig ansatte ofte mangler organisasjoner som representerer dem. Dette reduserer blant annet mulighetene for å kunne forhandle fram bedre tilgang til kompetanse- og opplæringstiltak.

OECD anbefaler at det utvikles strategier for å sikre at alle som deltar i arbeid, og særlig de mest sårbare, får relevante muligheter for å delta i opplæring gjennom yrkeslivet. De peker på at dette er utfordringer som berører både myndigheter, arbeidsgivere og de enkelte arbeidstakerne. Selv om en rekke land har innført reguleringer som sikrer enkelte av dem som arbeider i alternative tilknytningsformer tilgang til kompetanseaktiviteter viser det seg i praksis at de ikke oppnår dette. OECD peker på at det så langt er få land som har sikret selvstendige oppdragstakere tilsvarende rettigheter. Etter OECDs anbefaling bør slike rettigheter være mulige å ta med seg mellom ulike roller og statuser på arbeidsmarkedet.

De studier som er gjort av midlertidig ansatte i Norge tyder ikke på at disse jobber i «dårligere jobber» enn fast ansatte, målt etter blant annet tilbud om opplæring og muligheter for å delta på møter, jf. Nergaard 2004. Arbeidstakernes svar i AKU viser at midlertidig ansatte deltar sjeldnere enn fast ansatte i uformell opplæring på arbeidsplassen. Dette gjelder imidlertid først og fremst

Boks 4.7 Lære hele livet

Målsettingene for regjeringens kompetansereform, jf. Meld. St 14 (2019-2020):

- Stimulere enkeltpersoner og virksomheter til å investere i kompetanse, blant annet ved å gjøre ordningene i Lånekassen mer fleksible for arbeidstakere og stimulere virksomhetenes etterspørsel gjennom tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og treparts bransjeprogrammer for kompetanseutvikling, samt utprøving av insentivordninger for livslang læring.
- Åpne utdanningssystemet for livslang læring, blant annet ved å stimulere universiteter og høyskoler til å øke kapasiteten for videreutdanninger gjennom digitalisering og styrke fagskolene.
- Bedre kobling mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling, blant annet ved å etablere en digital kompetanseplattform.

dem som kombinerer arbeid med studier eller annen hovedaktivitet, jf. Nergaard 2018.

Muligheter for deltakelse i ulike former for kompetansehevende tiltak er en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre omstillinger i arbeidslivet. Regjeringen gjennomfører en egen kompetansereform, jf. boks 4.7.

Mange er blitt permitterte og arbeidsledige som følge av koronapandemien. Kompetanseheving kan for mange være nødvendig for å komme tilbake i arbeid. Det gjelder særlig for ledige og permitterte som ikke har fullført videregående opplæring, og som ikke kan gå tilbake til sin gamle jobb. Under koronapandemien har det vært en midlertidig ordning med utvidet adgang til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Regjeringen har fremmet forslag for Stortinget om en ny, varig ordning for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning som forventes å kunne tre i kraft i løpet av høsten 2021, jf. Prop. 170 L (2020–2021) og Innst. 522 L (2020–2021).

4.8 Omstillinger i virksomheter og næringer – konsekvenser i arbeidsmarkedet

4.8.1 Omstilling som del av den norske arbeidslivsmodellen

Omstilling innebærer ulike former for endringer av virksomhetenes organisering for å opprettholde og styrke sin markedsposisjon for dem som konkurrerer i et marked eller utøver forvaltning og leverer lovpålagte tjenester. Omstilling kan også innebære endringer i selve næringsstrukturen, slik vi har sett gjennom overganger fra at en høy andel av sysselsettingen er i primærnæringer, via industri og produksjonsvirksomheter, til dagens situasjon hvor tjenestenæringene har en dominerende rolle i arbeidsmarkedet.

I privat sektor vil det kunne være virksomhetenes egne strategiske valg som utløser omstillinger, mens det i offentlig sektor i stor grad vil være drevet av politiske beslutninger om blant annet organisasjonsendringer, lokalisering mv., jf. omtale i punkt 4.4.2. Politiske beslutninger i form av blant annet rettslige reguleringer vil selvsagt kunne påvirke også de private virksomhetenes valg. I kommunesektoren er tjenesteutvikling i tråd med ressurser, ny teknologi og for å møte innbyggernes behov også viktige drivere for omstillingsarbeid.

Inntektspolitikken har spilt en sentral rolle for å fremme omstillinger i arbeidsmarkedet. Med henvisning til de svenske LO-økonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner beskriver Agell og Lommerud (1993) hvordan de sentrale fagforeningenes politikk for solidarisk inntektsutvikling har bidratt til dette. Forskjellene mellom lavproduktive og høyproduktive sektorer er blitt presset sammen. Slik har de sentrale organisasjonene i arbeidslivet kunnet bidra til høyere veksttakt og strukturelle endringer i arbeidslivet. Ettersom de høyproduktive sektorene ekspanderer og de lavproduktive sektorene reduseres eller forsvinner, kan de overflødige arbeidstakerne finne bedre betalte jobber i de delene av økonomien som vokser. I en situasjon med et relativt høyt generelt lønnsnivå vil kostnadene for de lavproduktive bli for høye slik at de må gjennomføre omstillinger.

Omstilling skjer både ved at arbeidskraft, kapital og ledelse flyttes mellom eksisterende virksomheter og ved nedleggelser og nyetableringer. Mye oppmerksomhet knyttes til det siste, men det er det første som har størst betydning for arbeidsmarkedet. Den langsiktige omstillingen har dreid seg om overflytting av arbeidskraft fra primærnæ-

ringene til sekundærnæringer som industri og videre til tjenesteyting. Men på kort sikt er overflyttingen av arbeidskraft mellom virksomheter mye større enn den strukturelle omstillingen. Omkring 90 prosent av den årlige omstillingen av arbeidskraft skjer mellom virksomheter, jf. Salvanes 2009.

Det skjer en betydelig grad av omstilling i arbeidsmarkedet. Dette er en del av hverdagen i hver enkelt virksomhet. Virksomhetene har betydelige muligheter til å gjøre endringer som også får konsekvenser for arbeidstakere. Produktområder avvikles, avdelinger legges ned eller flyttes, produksjonsprosesser endres og så videre. Slike kontinuerlige omstillinger er over tid avgjørende for konkurranseutsatte virksomheters muligheter til å overleve, og er i betydelig grad et resultat av intern og særegen kunnskap i virksomheten, jf. fremstillingen i industrimeldingen (Meld. St. 27 (2016–2017)).

4.8.2 Skifte av jobb som uttrykk for omstillinger

Hvert år er det omtrent 30 prosent som slutter i jobben eller som må skifte jobb. Minst halvparten av dette er jobb-til-jobb-skifte. En tredjedel av jobbene blir lagt ned hvert år, mens like mange nye skapes. Denne utskiftingstakten er på om lag samme nivå i Norge som i andre vestlige land. Omløpet i arbeidsmarkedet er like høyt i offentlig sektor som i privat tjenesteyting. Interne endringer gjennom overgang til ny jobb i samme virksomhet er da holdt utenfor.[40]

SSBs statistikk over slike arbeidskraftsstrømmer viser at det i løpet av 2019 var 810 000 nyansettelser og 754 000 avsluttede arbeidsforhold. Dette tilsvarer at hvert fjerde arbeidsforhold ble skiftet ut. Som følge av koronapandemien falt omfanget av nyansettelser i 2020 og antallet avsluttede arbeidsforhold økte, jf. NOU 2021: 4, punkt 6.5. Koronapandemiens virkninger på arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i punkt 4.5 over.

Kartlegginger tyder på at jobbskifter foregår særlig hyppig blant unge arbeidstakere, noe som blant annet henger sammen med muligheter for å oppnå økt lønn. Det er flest unge som har midlertidige jobber, og her er det stor omløpshastighet. Om lag en tredjedel av de som til enhver tid er midlertidig ansatt er nyutdannede. Ifølge Nergaard (2018) oppgir vel en tredjedel av de midlertidig ansatte at deres arbeidsforhold skal avsluttes i løpet av de nærmeste seks månedene. Om lag halvparten av de som har en midlertidig ansettelse går over til fast ansettelse i løpet av ett år. Det skjer i mindre grad overganger mellom det å være under utdanning, arbeidssøkende eller ansatt til det å være selvstendig næringsdrivende.

Mens unge arbeidstakere vinner lønnsmessig på å skifte jobb, er hovedresultatet fra den forskningen som er gjort, primært i USA, at omstillinger gir betydelige kostnader for arbeidstakere i form av lønnstap på kort sikt, mens det på lengre sikt er mindre. De studier som er gjort for Europa viser et mer blandet resultat, men med mindre dramatiske lønnsreduksjoner enn det en har funnet i USA. Studier av omstillinger i Norge har vist at den største effekten er at enkelte grupper faller ut av arbeidsstyrken, mens de som blir værende i arbeid ikke opplever lønnsnedgang (Huttunen, Møen og Salvanes 2018). Overgang fra arbeid innen industri til privat tjenesteyting gir i gjennomsnitt en lønnsoppgang. Det å miste jobben fører til økende regional mobilitet. Endringer i livssituasjon (for eksempel skilsmisse og nye forhold) henger sammen med flytting etter tap av jobb og kan delvis forklare endringer i inntektsnivå.

Jobbskifter kan være en av indikasjonene på omstillinger i arbeidsmarkedet. Et uttrykk for omfanget av omstillinger kan være jobbskapingsraten, det vil si nye jobber fratrukket nedlagte jobber. Netto jobbskapingsrate vil normalt ligge rundt null. Etter det forrige globale tilbakeslaget i arbeidsmarkedet, som kom i kjølvannet av finanskrisen, har forskere rettet oppmerksomheten mot det de mener er et trendskifte: Arbeidsledigheten er blitt mer varig og nivået på jobbskifter er kommet ned på et lavere nivå, jf. Salvanes (2017).

OECD (2019) viser til at den gjennomsnittlige varigheten av jobber har gått ned med rundt fem måneder dersom man korrigerer for effekter av alder, kjønn og utdanning. Effektene er sterkere for arbeidstakere med lite utdanning. Dette kan ifølge OECD være et tegn på økende mobilitet i arbeidsmarkedet, men også på økende usikkerhet og overganger mellom ledighet og jobb og til dels en økende tendens til undersysselsetting. Også det økonomiske tilbakeslaget i slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-årene førte til betydelig arbeidsledighet og redusert verdiskaping. I Norge tok det relativt kort tid før sysselsettingen tok seg opp, mens Sverige og Finland ikke kom tilbake på samme sysselsettingsnivå før i 2007–2008. Erfaringen fra denne og lignende kriser i arbeidsmarkedet er at arbeidsledigheten stiger

[40] Salvanes, K. G. Presentasjon for utvalget 17. desember 2019.

Figur 4.14 Jobbskapingsrater for alle sektorer. Omstillingsrate i arbeidslivet 2000–2017

Kilde: Salvanes (2017), oppdatert 2020.

raskt, men synker langsomt, jf. Alsos og Dølvik, 2021.

En analyse av endringer i jobbskapingsmønsteret i Norge viser at det skjedde til dels store endringer etter finanskrisen, selv om virkningene av denne i seg selv ikke ble så dramatiske i form av varig arbeidsledighet. Tall for perioden til og med 2015 viser at både jobbskaping og jobbnedleggelser var på et klart lavere nivå enn før krisen i 2008, jf. figur 4.14 og 4.15. Når antallet jobbskifter går ned, kan det være fordi det er blitt færre mulige jobber å gå til. Det er en klar tendens til at både ansettelser og avslutninger av jobbforhold avtar i alle sektorer i arbeidslivet.

Redusert omstillingsrate i arbeidslivet kan indikere at det foregår betydelige strukturelle endringer. Dette er et utviklingstrekk som stemmer overens med funn fra andre land og særlig fra USA, der forskere har påpekt en «jobsag» etter finanskrisen.

Figur 4.15 Jobbskaping og jobbnedleggelse 2004–2016

Kilde: Salvanes (2017), oppdatert 2020.

Arbeidslivsforskningen tyder på at større strukturelle endringer typisk settes i gang etter en økonomisk nedgangsperiode. Virksomhetene gjør teknologiske endringer som innebærer omstillinger, reorganiseringer, utflytting og utskilling av virksomhet og endringer i produksjon og produkter. Den allmenne aksept for slike omstillinger i den offentlige debatten og mellom partene er trolig større i økonomiske nedgangsperioder der «alle gjør det», og slik sett trolig også enklere for den enkelte bedrift å gjennomføre.

De nye jobbene som oppstår, er imidlertid annerledes enn de gamle. Hovedsakelig er de mer kunnskapsintensive og i sterkere grad innrettet for å kunne stå imot lavkostnadskonkurranse. Omstillinger innebærer at en viss andel forlater arbeidsstyrken, og denne andelen er mye høyere under en konjunkturnedgang. Analyser fra norsk arbeidsliv på 1990-tallet viser at i overkant av tre fjerdedeler av dem som mistet jobben kom i ny jobb etter ett år, mens blant de øvrige i arbeidslivet var hele 95 prosent fortsatt i jobb året etter (Salvanes 2009). Eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lite utdanning har større vanskeligheter med å finne ny jobb.

Omstillinger driver også fram økt geografisk mobilitet. Om lag en fjerdedel flytter til et annet regionalt arbeidsmarked etter jobbtap. Det skjer samtidig markante endringer i de regionale arbeidsmarkedene, som kan knyttes til strukturelle endringer. I de større byene forsvinner jobbene i «mellomsjiktet», mens veksten skjer blant jobber som enten krever lang og spesialisert utdanning eller som i liten grad krever formell kompetanse.

Arbeidstakere i byene har alltid hatt et høyere inntektsnivå. En studie basert på norske registerdata viser at lønnsforskjellene mellom by og distrikt nå er i ferd med å bli borte. I 1958 lå lønnsnivået i byene 33 prosent over distriktene. I 2017 lå lønnsnivået bare fem prosent høyere i byene (Bennett mfl. 2020). Særlig er tilbudet av godt betalte jobber for dem med middels utdanning forsvunnet fra byområdene. Mange industriarbeidsplasser er blitt borte. De nye jobbene som opprettes er i tjenesteyrker, ofte med dårligere arbeidsvilkår enn de jobbene som tidligere fantes i industri. Effektene blir størst for menn. Bennett mfl. viser at det er lønnsutviklingen for menn med lite utdanning som i hovedsak ligger bak den sterke reduksjonen i «lønnspremie» i byområdene. Som følge av dette øker de økonomiske ulikhetene mer i byområdene enn i distriktene.

4.8.3 Økende todeling eller polarisering av arbeidslivet

I analyser av utviklingstrekkene i arbeidslivet er det enkelte som legger hovedvekten på at det skjer en økende *todeling/dualisering*. Med det menes at forskjellene øker mellom de som er innenfor arbeidsmarkedet med en stabil tilknytning og de som i økende grad blir marginalisert på grunn av lite utdanning og arbeidserfaring. Calmfors mfl. (2017) vurderer svensk arbeidsliv og peker på utfordringer med marginalisering blant annet for grupper av innvandrere. Emmenegger (2012) viser at også reguleringene av arbeidsmarkedet i økende grad bidrar til en dualisering og forskjeller mellom «insiders» og «outsiders» i arbeidsmarkedet. Friberg (2016) peker på dualisering som et sentralt begrep for å forstå arbeidsinnvandrernes stilling på det norske arbeidsmarkedet, og at dette blant annet kommer til uttrykk ved sterkere segmentering blant ansatte innad i bedriftene, det vil si mellom arbeidsinnvandrere som i stor grad konsentrerer seg nederst i yrkes- og lønnsstigen, og norske og vesteuropeiske arbeidstakere som fordeler seg jevnere oppover i stigen.

Andre trekker frem *polarisering* som en ny og dominerende trend. Med det menes en utvikling hvor andelen som jobber i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen reduseres, mens veksten i sysselsetting skjer i hver ende, for henholdsvis jobber med lite krav til utdanning og jobber med høye krav til kompetanse. Polarisering i arbeidsmarkedet er blitt dokumentert i USA og en rekke land i Europa, og også Norge, jf. omtale i regjeringens perspektivmelding 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017), punkt 8.4) med henvisning til Goos mfl. (2014).

Studier fra Europa viser at polariseringen i hovedsak kan forklares med automatisering eller digitalisering av rutinemessige jobber på et middels kvalifikasjonsnivå. Utflytting av produksjon/virksomhet til lavkostnadsland forklarer i mindre grad endringer i sysselsettingsstrukturen i retning av slik polarisering (OECD 2019). I nær alle land med tilgjengelige data viser det seg å ha vært en vekst først og fremst i andelen jobber som krever høyere utdanning, jf. figur 4.16.

Studier OECD har gjennomført tyder på at tendensen til polarisering henger nokså direkte sammen med teknologiendringer, mens effektene av globalisering er mer usikre og indirekte. De finner imidlertid ikke tendenser til at polariseringen fører til at det blir færre arbeidstakere i husholdninger med middels inntekter. Dette kan

Figur 4.16 Polarisering i arbeidsmarkedet. Endring i andel av samlet sysselsetting 1995 til 2015

Kilde: OECD (2017), «How technology and globalisation are transforming the labour market», i OECD Employment Outlook 2017.

innebære at sammensetningen av kompetanse i «middelklassen» er under endring, og at andelen med høy utdanning og kompetanse øker mer i denne gruppen enn i befolkningen totalt. Man ser polarisering i arbeidsmarkedet ved at «jobber i midten» forsvinner i de fleste OECD-land.

I Norge er det fremdeles relativt høy etterspørsel etter visse grupper i midtsjiktet av kompetansehierarkiet, som for eksempel håndverkere og helsefagarbeidere. Berglund mfl. (2020) finner en viss støtte for at det har forekommet polarisering i alle de nordiske arbeidsmarkedene i årene siden 2000, særlig i Danmark. For Norges del først og fremst ved at det har vært vekst i andelen jobber som krever høyere utdanning, og en slik oppgradering er ifølge Berglund mfl. den dominerende tendensen de senere årene. Denne studien av utviklingen i de nordiske landene finner imidlertid at det er mange andre faktorer enn teknologiutvikling som påvirker endringene i yrkesstrukturen, slik som endringer i markedene, næringsstruktur, konjunkturutvikling og generelle endringer som påvirker lønns- og arbeidsvilkår. En utvikling med økende polarisering har vært dokumentert i Norge og i mange andre land, særlig i perioden fra 1980-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Barth og Østbakken (2021) har analysert registerdata for årene 2004–2018 og finner at i denne perioden, for Norges del, har vært en mer entydig utvikling i retning av økt etterspørsel i yrker hvor det er vanlig med høy utdanning, mens det ikke er økt etterspørsel etter arbeidskraft i yrker hvor det er vanlig med lite utdanning.

Omstillingene som foregår i arbeidslivet krever at både arbeidsgivere og arbeidstakere gjør endringer, tilpasninger og læring av både ny teknologi og nye måter å jobbe på. Disse omstillingene kan bli vanskelige for mange, særlig for de med lav kompetanse. OECD (2019) mener kompetansepolitikk er avgjørende, og at landene bør ha omfattende læringsstrategier for voksne, særlig for de med lav kompetanse, jf. punkt 4.8.

Endringene i arbeidslivet som følge av ny teknologi kan endre kvaliteten på jobbene. OECD har utviklet en indeks for jobbkvalitet som blant annet måler lønnsnivå og -fordeling, risiko for å miste jobben og økonomisk sikkerhet i tilfelle arbeidsledighet, samt forholdet mellom høye jobbkrav og muligheten for selv å planlegge og kontrollere hvordan arbeidsoppgavene skal utføres.[41]

OECD (2019) og ILO (2019) peker på betydningen av at myndighetene initierer relevante tiltak for å fremme opplæring slik at alle i arbeidsstyrken settes i stand til å takle et arbeidsliv preget av økende bruk av teknologi, og at det er særlig viktig å nå fram med kompetanseutviklingstiltak til arbeidstakere med lite utdanning i jobber med høyere risiko for å bli påvirket av automatisering. OECD peker på at dette i særlig grad gjelder dem som har en alternativ tilknytning, hvor arbeidsgivere investerer mindre i opplæring.

[41] OECD Job Quality Index. Nettside: Job quality – OECD.

Som nevnt i punkt 4.1.2 har forskere ulike vurderinger av hvilke effekter automatisering og digitalisering vil ha for arbeidsmarkedet, men det er bred enighet om at jobbinnholdet vil bli endret for mange. Rolandsson mfl. (2020) har kartlagt hvordan drivkrefter som blant annet digitalisering påvirker arbeidsformer og samarbeidsrelasjoner i tradisjonelle virksomheter i Norden. Med utgangspunkt i en kvalitativ studie fra vareproduksjon finner Rolandsson mfl. at skillene mellom produksjonsarbeid og kontorarbeid viskes ut i disse virksomhetene og at det foregår en oppgradering på arbeidsplassene når enkelte arbeidsoppgaver automatiseres. Det vil si at arbeidstakere flyttes til andre oppgaver i virksomhetene med høyere lønn og kompetansenivå. Hovedbildet fra de nordiske landene, med unntak av Danmark, er at tendensene til oppgradering av yrkesstrukturen er sterkere enn tendensene til polarisering, og at yrker med høyere lønnsnivå og kompetansekrav slik sett får en økende andel av sysselsettingen.

Kapittel 5
Tilknytningsformer – utvikling og tilstand

5.1 Ulike tilknytningsformer i arbeidslivet

Virksomheters behov for arbeidskraft kan møtes og organiseres på ulike måter. Når arbeidskraftsbehovet øker, kan den faste bemanningen økes, det kan arbeides overtid eller man kan utnytte arbeidsmiljølovens muligheter til å avtale unntak fra hovedreglene om arbeidstid. Dersom arbeidskraftsbehovet reduseres, kan man blant annet inngå avtaler om å redusere arbeidstiden, gjennomføre permitteringer eller redusere den faste bemanningen gjennom oppsigelser.

Virksomhetene kan ha behov for fleksibilitet også ut over det som kan dekkes av de fast ansatte. Behovet for arbeidskraft kan variere av en rekke ulike årsaker, og skape behov for at den faste bemanningen suppleres med ulike tilknytningsformer, for kortere tidsrom eller på lengre sikt.

Fra en virksomhets ståsted kan det være ulike måter å løse et arbeidskraftsbehov på utover fast ansettelse: midlertidige ansettelser, innleie av arbeidskraft og avtaler med selvstendige oppdragstakere. Noen oppgaver eller funksjoner kan håndteres ved at de blir utført av eksterne tjenesteleverandører med egne ansatte (entreprise). I entrepriser blir arbeidet utført av ansatte i leverandørbedriften, og gjerne i kundebedriftens lokaler. Entreprise er ikke en tilknytningsform, men en tjenestekontrakt mellom virksomheter. Fordi det er en kontraktsform som kan løse et arbeidskraftsbehov, omtales entreprise sammen med tilknytningsformene her.

I norsk arbeidsliv er normen fast ansettelse, der det er et topartsforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette er også lovens hovedregel. De alternative tilknytningsformene, samt kjøp av tjenester fra selvstendige eller andre virksomheter, skiller seg fra det som er normen langs en eller flere dimensjoner: tidsbegrensning (midlertidig eller fast), to- eller tre-partsforhold (arbeidstaker, arbeidsgiver, oppdragstaker, oppdragsgiver), hvem som leder arbeidet (oppdragsgiver eller arbeidsgiver) og arbeidstakerstatus (ansatt eller selvstendig).

I norsk sammenheng er det vanlig å skille mellom fem hovedformer for tilknytninger (Nesheim, 2016, side 275; Roverud mfl., 2017, side 202). Kategoriene 1–2 er ansettelser mellom en arbeidstaker og en virksomhet, mens det i kategoriene 3–5 hentes arbeidskraft i det eksterne arbeidsmarkedet.

1. Fast ansettelse i heltid- og deltidsstilling i et topartsforhold (direkte ansatt i virksomheten).
2. Midlertidig ansettelse i topartsforhold (direkte ansatt i virksomheten).
3. Innleie av arbeidstakere fra en annen virksomhet eller bemanningsforetak, hvor arbeidstaker er ansatt hos tredjepart, men stilles til disposisjon for kundevirksomheten.
4. Bruk av selvstendig oppdragstaker/frilanser. Dette inkluderer kjøp av tjenester fra selvstendig næringsdrivende (uten ansatte) eller ikke-ansatt lønnstaker som mottar lønn.
5. Kjøp av tjenester fra andre virksomheter (entrepriser). Entreprenøren er arbeidsgiver og ansvarlig for arbeidsledelse. I enkelte tilfeller kan arbeidet helt eller delvis utføres i kundevirksomhetens lokaler.

I den internasjonale faglitteraturen grupperes en del tilknytningsformer ofte under samlebetegnelser som «non-standard», «precarious», «atypical» eller «alternative» (se for eksempel Cappelli og Keller, 2013; Kalleberg, 2000). Opprinnelig ble en standard jobb definert som en jobb hvor arbeidet ble gjort til en fastsatt tid (vanligvis fulltid), lokalisert og under ledelse av arbeidsgiver og med en implisitt forventning om at ansettelsesrelasjonen er varig (Kalleberg, 2000). Betegnelsen «precarious work» brukes dels som en samlebetegnelse og dels som en karakteristikk av arbeidsforhold der arbeidstakeren i større grad selv bærer risikoen og i begrenset grad oppnår sosiale rettigheter (Kalleberg, 2009; Vosko, 2010; Standing, 2011). Risikoen ved en slik overføring kan også være del av motivasjonen for å velge slike løsninger. Noen

Figur 5.1 Ulike tilknytninger ved utføring av arbeid

Kilde: Cappelli og Keller, 2013.

av disse tilknytningsformene innebærer usikkerhet for arbeidstaker, mens i andre tilfeller (tjenesteleverandør og innleie) vil arbeidstakere i hovedsak ha en fast ansettelse.

I denne innstillingen vil *alternative tilknytningsformer* gjennomgående bli benyttet som en fellesbetegnelse på andre tilknytninger enn fast ansettelse.

Cappelli og Keller (2013) foreslår en modell for å klassifisere de ulike tilknytningene til arbeid med utgangspunkt i hvem som har ansvaret for ledelse og utfører kontroll med arbeidet som utføres. I figur 5.1 presenteres denne modellen som illustrerer sentrale dimensjoner ved ulike tilknytningsformer. Det er gjort enkelte tilpasninger til det som er vanlig i norsk arbeidsliv når det gjelder begreper og hvilke tilknytninger som benyttes.

Det vesentlige skillet går mellom de situasjoner hvor det er arbeidsgiver som har ansvaret for å lede arbeidet og de situasjoner hvor arbeidet utføres av en oppdragstaker på kontrakt, som selv leder og legger opp arbeidet for utførelsen av sin leveranse. Dette kan ha ulike former. Der arbeidsgiver har ansvaret går det et skille mellom de som er ansatt direkte og de som er ansatt hos en tredjepart, men som er under arbeidsgivers ledelse i den konkrete arbeidssituasjonen. Når det gjelder arbeid i oppdrag, kan det være hensiktsmessig å skille mellom arbeid som utføres direkte hos oppdragsgiveren, og ordinære underleveranser der produksjonen skjer hos oppdragstaker selv.

Fordelen ved å fremstille modeller av denne typen er at det kan gjøre det enklere å stille opp og beskrive ulike kategorier. Det blir likevel forenklede og skjematiske uttrykk for hvordan ulike tilknytningsformer benyttes i praksis. Det vil være nyanser og glidende overganger mellom ulike former. Det kan også oppstå nye former eller måter å knytte til seg arbeidskraft, for eksempel gjennom kjøp av bemanningstjenester internt i et konsern, slik tilfellet var i Norwegian-saken, jf. boks 4.3.

Det kan være mange og ulike årsaker til valg av tilknytningsformer. Det kan i noen tilfeller være resultat av den enkeltes eget valg. Det kan være personer som på grunn av særlig etterspurt kompetanse, god markedsposisjon eller lignende,

selv velger sin tilknytningsform til arbeidslivet, for eksempel ved å tilby sin arbeidskraft gjennom eget foretak eller som selvstendig. Et klart flertall blant dem som jobber som selvstendige oppgir at de gjør dette etter eget valg (Nergaard, 2018, side 118). Selv om det er få som arbeider som selvstendige oppdragstakere i Norge sammenlignet med andre europeiske land, er gruppen sammensatt og motivene for å drive egen virksomhet kan være forskjellige. Hvem som regnes som selvstendige oppdragstakere og hvordan begrepene forstås i denne innstillingen beskrives i punkt 5.2.3 og utdypes i kapittel 10. En del kombinerer også det å være arbeidstaker med selvstendig næringsvirksomhet i tillegg, eller kombinerer ulike jobber og oppdrag.

Normalt vil det likevel være virksomheten eller arbeidsgiver som er den parten som avgjør hvilken tilknytningsform som benyttes i situasjoner hvor arbeid utføres. Den som utfører arbeidet, er som oftest den svake part i slike relasjoner og må tilpasse seg den bemanningsløsning en virksomhet velger.

De valg virksomhetene gjør med hensyn til rekruttering, organisering av prosjekter mv. vil ha stor betydning for valg av tilknytningsformer. Virksomhetenes behov for arbeidskraft påvirkes av så vel medarbeideres behov for permisjoner, sykefravær, variasjoner etter sesong og produksjonssyklus mv. Dessuten har ytre drivkrefter som teknologisk utvikling, digitalisering og globalisering betydning, både på virksomhets- og bransjenivå.

Ulike tilknytningsformer illustrerer mangfoldet i måten virksomheter organiserer arbeid. Deres menneskelige ressurser omfatter ikke bare egne ansatte, men også medarbeidere utenfor virksomhetens egne «grenser» (Nesheim, 2016). Det er vanlig å differensiere mellom en «kjerne» og en «periferi» i beskrivelser av hvordan virksomheter er organisert. I en fremstilling av denne tankegangen fikk Atkinson (1984) stort gjennomslag for sin modell om «den fleksible bedrift», der fast ansatte etter teorien utgjør den strategiske kjernen og mer perifere funksjoner utføres av ansattgrupper preget av numerisk fleksibilitet, som kunne oppbemannes og nedbemannes etter skiftende behov. I kjernegruppen vil virksomheten søke å etablere langsiktige relasjoner og denne omfatter medarbeidere med høy kompetanse og sterk tilknytning til virksomheten. Den perifere gruppen omfatter typisk personer som er løsere knyttet til virksomheten (som for eksempel innleie, selvstendige oppdragstakere mv.).

Denne tilnærmingen har likhetstrekk med andre bidrag om eksternalisering og bedriftens grenser (Pfeffer og Baron, 1988) og betingelser for når virksomheter bruker interne eller eksterne ressurser (Lepak og Snell, 1999). Det er spesielt to kjennetegn ved de menneskelige ressursene (kompetanse) som trekkes frem for å forklare organisering av arbeidskraft. Det er for det første i hvilken grad ressursene har et verdiskapende potensial og for det andre i hvilken grad ressursen er spesifikk til virksomheten. De strategisk viktige ressursene organiseres internt i virksomheten (kjernen), mens mindre sentrale ressurser kan kjøpes eksternt ved for eksempel bruk av tjenesteleverandører, innleie av arbeidskraft mv. (periferi). Virksomheter vil organisere sine ressurser ved hjelp av ulike typer tilknytningsformer, og et hovedpoeng er at virksomheter bruker kombinasjoner av tilknytningsformer. Noen fordeler for arbeidsgivere ved bruk av faste, direkte ansettelser, kan være å oppnå stabilitet og forutsigbarhet. Dette gir grunnlag for utvikling av ferdigheter hos ansatte, muligheter for bedre koordinering og en bedre integrert arbeidsstokk (Lepak og Snell, 1999). På den andre siden kan bruk av ekstern arbeidskraft, som innleie eller tjenesteleverandører, gjøre det enklere å balansere bemanningsbehov, oppnå økt fleksibilitet i type og i antall medarbeidere, og dermed kunne fokusere på utvikling av interne ressurser.

Bruken av arbeidskraft med alternativ tilknytning kan i mange sammenhenger være knyttet til de mer perifere funksjonene i en virksomhet, for eksempel ved outsourcing av støttefunksjoner (som kantine eller renhold), men det er ikke alltid slik. Det finnes studier som viser at virksomheter også bruker alternative tilknytningsformer i «kjernevirksomheten» (Nesheim mfl., 2007). Bruk av innleie og kjøp av tjenester hvor den som utfører arbeidet har spesialisert kompetanse utfordrer idéen om at eksterne løsninger bare brukes i den perifere delen av virksomheten.

Innleie og bruk av entrepriser innebærer en trepartsrelasjon mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og kundevirksomheten. Ansettelseskontrakten er mellom to parter, men arbeidet utføres i en trepartsrelasjon, jf. figur 5.2.[1] Dette øker kompleksiteten i ansettelsesrelasjoner. Arbeidstakeren arbeider for en annen enn den som er arbeids-

[1] En arbeidstaker som leies inn for å utføre arbeid for en annen virksomhet vil ha et ansettelsesforhold hos for eksempel et bemanningsforetak, som er vedkommendes arbeidsgiver. Men i praksis er det innleievirksomheten som organiserer og styrer arbeidet som arbeidstakeren skal utføre. Derfor betegnes dette som en trepartsrelasjon.

Figur 5.2 Trepartsrelasjonen ved innleie av arbeidskraft og bruk av entrepriser

giver, og vil ofte være lokalisert hos kundevirksomheten. Et sentralt trekk ved slike trepartsrelasjoner er at det kan endre maktforholdet i ansettelsesrelasjonen, og arbeidstakere settes i en svak forhandlingsposisjon (Olsen, 2016). De som arbeider for andre, er gjenstand for kundevirksomhetens krav. Dette gjelder spesielt ved innleie hvor kundevirksomheten leder arbeidet og den formelle arbeidsgiveren har liten mulighet til å utøve styring av arbeidstakeren. Maktrelasjonen vil også avhenge av andre forhold som den enkelte arbeidstakers kompetanse, og personer med høykompetanse vil typisk stå i en sterkere posisjon enn personer med lavere kompetanse.

Digitalt plattformarbeid er et relativt nytt fenomen som kan illustrere bruken av tilknytningsformer i ulike kombinasjoner. For eksempel bruker Foodora i Norge i hovedsak fast ansatte sykkelbud, mens hovedvekten av sjåførene er selvstendige oppdragstakere. Internasjonalt baserer denne type selskaper seg hovedsakelig på at medarbeidere er selvstendige oppdragstakere (Jesnes og Oppegaard, 2020).

Bruk av ulike tilknytningsformer kan være en del av en overordnet strategi for virksomheten eller løsninger på mer kortsiktige dag-til-dag problemer for å få tilstrekkelig bemanning til å løse arbeidsoppgaver. I tillegg vil reguleringer og bransjepraksiser ha betydning for valg av tilknytningsformer. Ofte vil en virksomhet benytte seg av ulike tilknytningsformer samtidig. Kartlegginger viser at virksomhetene benytter et bredt spekter av slike ordninger for å dekke behovet for personell. Videre er det store forskjeller mellom bransjer med henhold til behov for å tilpasse arbeidsstokken etter sesongvariasjoner.

I en spørreundersøkelse fra 2016 svarte over halvparten av virksomhetene at deres samlede bruk av midlertidig ansettelse, innleie mv. utgjorde under ti prosent av samlet bemanning (Nesheim, 2017). Undersøkelsen viste at midlertidige ansettelser var mest benyttet som fleksibilitetsmekanisme, deretter fulgte bruk av entrepriser/underleverandører, kontrakter med selvstendige oppdragstakere og innleie fra bemanningsforetak. Virksomheter med mange ansatte benytter seg av disse tilknytningsformene i større grad enn mindre virksomheter. Bygg/anlegg og industri er næringer med skiftende behov for arbeidskraft. Her benyttes både innleie fra bemanningsforetak, innleie mellom produksjonsbedrifter, bruk av selvstendige oppdragstakere og utsetting av oppdrag til underleverandører (entreprise). De sistnevnte trekkes frem av flere virksomheter som en måte å innhente spesialisert kompetanse til gjennomføring av oppdrag.

Det er store forskjeller mellom bransjer og yrker når det gjelder bruken av alternative tilknytningsformer. Bygg- og anleggsnæringen, særlig

Boks 5.1 Ulike former for organisering og tilknytning til arbeid

Eurofound har identifisert og kartlagt utbredelsen av ni ulike nyere former for organisering og tilknytning til arbeid:

- «Interim management» (interimledelse).
- «Casual work» (ringevikarer, tilkallingsvikarer).
- «ICT-based mobile work» (fjernarbeid, hjemmekontor).
- «Platform work» (plattformarbeid).
- «Portfolio work» (kombinasjon av ulike tilknytningsformer og ulike oppdragsgivere).
- «Collaborative employment» (frilanserbyrå eller «coworking»).
- «Job sharing» (flere arbeidstakere som ansettes for å dele på en stilling).
- «Employee sharing» (flere arbeidsgivere som deler på ansvaret for den ansatte. Ser ikke ut til å være benyttet i Norge).
- «Voucher-based work» (ansettelse basert på verdibevis eller lignende utstedt av myndighetene eller annen tredjepart. Ser ikke ut til å være benyttet i Norge).

Kilde: Eurofound (2020). New forms of employment. 2020 update.

innen håndverkeryrker, er et område i økonomien der det har skjedd betydelige endringer de siste tiårene. Der er det blitt færre selvstendige og flere ansatte i bemanningsforetak. Det har generelt vært en økende bruk av innleie fra bemanningsforetak etter regelverksendringer først på 2000-tallet og EUs østutvidelse fra 2004. Andelen selvstendige har sunket. Midlertidige ansettelser svinger mye med konjunkturene, men nivået har holdt seg overordnet stabilt de siste tiårene (Strøm og von Simson, 2020).

I den videre fremstillingen beskrives det nærmere hvordan de ulike tilknytningsformene benyttes, og hvilke implikasjoner alternative tilknytningsformer har for arbeidstakere.

5.2 Arbeidstakere og oppdragstakere

5.2.1 Innledning

OECD (2019) viser til at særlig spørsmål om grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker den senere tid har fått mye politisk og rettslig oppmerksomhet, og at årsaken til dette er at klassifisering som arbeidstaker er av avgjørende betydning for tilgang til rettigheter, ytelser og beskyttelse. Generelt har arbeidstakere flere rettigheter enn selvstendige oppdragstakere. Det å sikre riktig klassifisering er imidlertid også viktig for arbeidsgivere og samfunnet mer generelt. Arbeidsgivere vil ønske å unngå situasjoner hvor konkurrerende virksomheter oppnår fordeler ved å unngå skatter og reguleringer ved å feilklassifisere. OECDs anbefalinger er beskrevet i punkt 6.3.2 nedenfor.

Utvalget har i det følgende samlet kunnskap som kan belyse utvikling, omfang og særtrekk når det gjelder ulike grupper arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere i norsk arbeidsliv.

5.2.2 Arbeidsstyrken samlet og antall arbeidstakere

Personer defineres å være i arbeid hvis de utfører inntektsgivende arbeid, enten som lønnstakere eller som selvstendig næringsdrivende. Også de som har en deltidsjobb eller som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon og lignende er medregnet.[2]

Tall fra SSB viser at 70,4 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år deltok i arbeidsstyrken, det vil si at de var sysselsatte eller arbeidsledige i 2020, jf. figur 5.3. Sysselsatte utgjorde 67,2 prosent av personer i yrkesaktiv alder, mens arbeidsledige utgjorde 4,6 prosent av arbeidsstyrken (AKU). I underkant av en fjerdedel av de sysselsatte jobbet deltid i 2020. Dette tilsvarer 664 000 personer, hvorav 322 000 personer jobbet kort deltid og 342 000 personer jobbet lang deltid, jf. punkt 4.5.1. Det samlede antall sysselsatte i Norge var på om lag 2 710 000 personer.

5.2.3 Selvstendige oppdragstakere

Med selvstendige oppdragstakere forstås enkeltpersoner som uten egne ansatte utfører arbeid for en virksomhet uten å være arbeidstaker. Noen selvstendige har også ansatte som arbeider for seg. Begrepene selvstendige, selvstendig næringsdrivende, selvstendige oppdragstakere og frilansere benyttes til dels om hverandre i forskningslitteraturen og i ulike kartlegginger. Det kan derfor være krevende å sammenstille kunnskapsgrunnlaget. I relasjon til arbeidsmiljøloven, er imidlertid selvstendig oppdragstaker brukt som et samlebegrep på alle enkeltpersoner som faller utenfor lovens arbeidstakerbegrep. Nedenfor vil flere begreper brukes, alt ettersom hvilke begreper som benyttes i de ulike rapportene. I punkt 5.2.5 omtales selvstendige som er frilansere eller på annen måte mottar *lønn* for oppdrag de utfører, mens selvstendige oppdragstakere i mange tilfeller vil være næringsdrivende og i skattemessig sammenheng vil deres inntekter behandles som næringsinntekt.

En analyse av registerdata viser at andelen selvstendige oppdragstakere av alle sysselsatte er blitt redusert fra 7,2 prosent i 2001 til 5,3 prosent i 2018 (Strøm og von Simson 2020, side 79). Utviklingen preges av at antallet innen primærnæringene er fallende, mens antallet innen næringer som IKT, undervisning, kultur og personlige tjenester har vært noe økende. Kultursektoren skiller seg ut fra andre ved at den mest vanlige tilknytningsformen er å være selvstendig oppdragstaker, med 59 prosent selvstendige blant kunstnere (Heian mfl., 2015, referert i Jesnes og Nergaard 2019, side 29). Strøm og von Simson (2020) viser at næringene med de høyeste andelene selvstendige oppdragstakere er personlig tjenesteyting («annet» i næringsstatistikken), bygg- og anleggsvirksomhet, finansielle, faglige, vitenskapelige og tekniske tjenester og transport og lagring. Andelen selvstendige har gått tydelig ned over tid i alle næringer bortsett fra personlig tjenesteyting. Denne grupperingen inkluderer også kulturell virksomhet. Når det gjelder yrker er det en klar

[2] Statistisk sentralbyrås beregninger bygger på tall fra Arbeidskraftundersøkelsen.

Figur 5.3 Befolkningens tilknytning til arbeidsmarkedet. Statistisk sentralbyrå Arbeidskraftundersøkelsen 2020

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen, 2021.

nedgang i andelen selvstendige innen håndverkeryrker, blant prosess- og maskinoperatører og transportarbeidere. Enkeltyrkene med høyest andel selvstendige er tømrere/snekkere, frisører og musikere (Nergaard, 2018, side 117).

I tillegg til de som er selvstendige som har dette som sin hovedaktivitet, er det en del som har et biarbeidsforhold der de er selvstendige. Grünfeld mfl. (2016) anslår at 14 prosent av alle sysselsatte har noe inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet, såkalte «kombinatører». Denne gruppen har økt i antall de siste femten årene, men ikke målt som andel av alle sysselsatte. 1,5 prosent av alle sysselsatte har også ansatte som arbeider for seg.

Ifølge de statistiske opplysningene er Norge det europeiske landet med den laveste andelen selvstendige i arbeidsstyrken. Også Sverige og Danmark har en lav andel, mens særlig sør-europeiske land har betydelige innslag av selvstendige. Dette kan blant annet skyldes at primærnæringene fortsatt har større betydning for samlet sysselsetting i denne delen av Europa og at det å etablere egen virksomhet i større grad fungerer som en vei ut av arbeidsledighet i disse landene (Grünfeld mfl., 2016, side 14 og Nergaard, 2018, side 107).

Også OECD (2019, side 61-63) viser at langtidstrenden blant medlemsstatene er en redusert andel selvstendige, noe som først og fremst er knyttet til at færre arbeider innen primærnæringene. I enkelte land, Nederland, Slovakia og Storbritannia nevnes særskilt, har trenden snudd og andelen selvstendige øker igjen. De peker på at det på den ene siden kan ses som et uttrykk for økende nyskaping i næringslivet, mens det på den andre siden kan være knyttet til mer usikre arbeidsforhold. Ifølge OECD kan dette særlig gjelde selvstendige uten ansatte («own-account workers» eller «solo self-employed»). OECD viser til at omfanget av selvstendige oppdragstakere med et sterkere avhengighetsforhold til oppdragsgiver var økende i om lag to tredjedeler av landene i perioden 2010–2015, jf. tall fra Eurofounds europeiske arbeidsmiljøundersøkelse (se Eurofound, 2020c). OECD peker på at den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen også tyder at omfanget av såkalte «falske selvstendige» økte i flertallet av de europeiske landene i samme periode. Med «falske selvstendige» menes personer som feilaktig klassifiseres som selvstendige oppdragstakere.

Selvstendige som baserer sitt arbeid på oppdrag, og ikke arbeidsforhold, kan organisere seg og sin virksomhet på ulike måter. Den største gruppen selvstendige er de som i skatterettslig forstand og i relasjon til folketrygdloven kategoriseres som selvstendig næringsdrivende. Her er det ulike selskapsformer man kan benytte, men det vanligste er å organisere seg i et enkeltpersonforetak. En mindre andel benytter også aksjeselskap. Ifølge Grünfeld mfl. (2016, side 12) har en økende andel av de selvstendige valgt aksjeselskap som organisasjonsform, blant annet som følge av at de finansielle og formelle kravene til å etablere og drive et lite aksjeselskap er blitt redusert. Dette gir også mulighet for å velge en løsning der man blir ansatt som arbeidstaker i eget aksjeselskap. Da er man ikke lenger selvstendig, men arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven. Aksjeselskapet vil på vanlig måte ha arbeidsgiveransvar.[3]

Respons Analyse gjennomførte våren 2021 en undersøkelse blant selvstendig næringsdrivende, på oppdrag for Akademikerne. Her ble det blant annet stilt spørsmål om hvordan de oppfatter seg selv og hvordan de har organisert sin virksomhet. 58 prosent regnet seg som selvstendig næringsdrivende. Blant disse var det mange som hadde organisert virksomheten i enkeltpersonforetak eller ansvarlig selskap. Ytterligere 6 prosent svarte at de regnet seg som oppdragstakere. 22 prosent var ansatt i eget aksjeselskap, mens 15 prosent svarte at de var frilansere. Over halvparten av alle oppga at de ikke hadde annen jobb ved siden av, mens en fjerdedel hadde annen heltidsjobb ved siden av og en noe lavere andel hadde deltidsjobb i tillegg.

De fleste som arbeider som selvstendige har en etablert virksomhet og driver for eksempel sin egen praksis ut fra et advokat-, lege- eller tannlegekontor. Det finnes også en mindre gruppe blant de selvstendige som i mindre grad har denne type faste rammer for arbeidet. Opplysninger som utvalget har innhentet fra Skatteetaten viser at det er om lag 27 000 personer som er selvstendig næringsdrivende uten å ha et fast forretningssted. Disse personene utfører oppdrag for en lang rekke oppdragsgivere, med hovedvekt innen kultursektoren, offentlige tjenester, forretningsmessig tjenesteyting og primærnæringene. I denne gruppen kan det imidlertid også være arbeidstakere som har biinntekter fra oppdrag.

De selvstendige oppdragstakerne er en sammensatt gruppe, med ulikt utdanningsnivå og som arbeider innen ulike næringer. Det er klart flere

[3] Jf. nærmere omtale på Brønnøysundregistrenes veiledningstjeneste. Nettside: https://www.altinn.no/starte-og-drive/starte/valg-av-organisasjonsform/aksjeselskap/

menn enn kvinner som er selvstendige. Innvandrere og personer med kort utdanning er i større grad selvstendige enn gjennomsnittet. Blant menn som er selvstendige er det mest vanlig å ha kort utdanning, mens de fleste kvinner som er selvstendige har høyere utdanning (Grünfeld mfl., 2016, side 19). Det å være selvstendig er vanligere lenger ut i karrieren og strekker seg vanligvis gjennom hele arbeidsmarkedskarrieren til pensjonsalder. Det er få overganger til andre tilknytningsformer og omtrent 80 prosent av de selvstendige forblir i samme tilknytning også året etter (Strøm og von Simson, 2020).

Grünfeld mfl. (2016) fant markerte forskjeller i gjennomsnittsinntekt innen gruppen av selvstendige oppdragstakere, slik man også finner det når man sammenligner gjennomsnittsinntekt innen ulike grupper arbeidstakere. Selvstendige innen profesjonsyrker som lege, advokat og tannlege hadde høye inntekter, mens selvstendige som arbeider innen personlig tjenesteyting og kultur hadde lave inntekter. Kvinner som arbeider som selvstendige har høyere medianinntekt enn kvinnelige arbeidstakere, mens bildet er motsatt for menn. De siste 20–25-årene har det vært en tydelig nedgang i selvstendige med høye inntekter, og en vekst blant de med lave inntekter (Strøm og von Simson, 2020).

Som selvstendig har man langt større grad av styring over egen hverdag. Samtidig kan det å være selvstendig oppdragstaker innebære risiko for økonomisk usikkerhet og/eller arbeidsmiljøutfordringer, fordi man ikke har samme rettigheter som arbeidstakere. I en rapport utarbeidet for Akademikerne har Grimsby mfl. (2016) gått gjennom hvilke forskjeller som gjelder i regelverk for de ulike tilknytningsformene til arbeidslivet og utført gjennomsnittsberegninger av forventet disponibel inntekt. Forskjellene vil først og fremst bli påvirket av eventuelt sykefravær, der det gjelder andre regler for selvstendig næringsdrivende og frilansere, jf. punkt 8.9.1. I rapporten vises det også til at det gjelder ulike skatteregler ved at minstefradraget ikke gjelder for enkeltpersonforetak og at det er forskjell i hvor mye en kan spare i individuell pensjon med skattefradrag.

En egen inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere ble innført som noe helt nytt for å sikre denne gruppen inntekt i en vanskelig periode under koronapandemien. Ordningen ble utviklet og innført raskt, og ga utbetaling til mange allerede i begynnelsen av mai 2020. Tall fra Arbeids- og velferdsetaten viser at frem til og med februar 2021 var ordningen blitt benyttet av nærmere 25 000 personer. Frilansere utgjør en mye mindre gruppe enn de selvstendige. Antallet mottakere i snitt per måned har variert med de gjeldende smitteverntiltakene.

I AKU 2017 oppga rundt 70 prosent av de selvstendige at de selv ønsket å være selvstendig, mens om lag 20 prosent svarte at de heller ville vært lønnstaker om de hadde mulighet til å velge. Om lag to tredjedeler av de selvstendige sa seg «svært fornøyd» med jobben sin, mens om lag halvparten av lønnstakerne svarte det samme (Nergaard, 2018, side 118 og side 122). Svar fra SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø tyder på at selvstendige oppdragstakere jobber flere timer enn lønnstakere og det er færre blant de selvstendige som ser seg om etter annen jobb (Grünfeld mfl., 2016, side 37). Svar i AKU tyder på at selvstendige tar mindre videreutdanning og yrkesrettede kurs enn arbeidstakere (Grünfeld mfl., 2016, side 39).

Selvstendig næringsdrivende er i liten grad fagorganisert, og de som er organisert finner man i hovedsak hos Akademikerne og LO. Kun seks prosent av de selvstendig næringsdrivende er organisert (Grünfeld, 2016, side 33). Innen kulturnæringene, hvor det i hovedsak er selvstendig næringsdrivende eller frilansere, er det imidlertid et betydelig innslag av organisasjoner som ivaretar interessene til utøverne, også gjennom tariffavtaler og avtaler om rammeverk for honorarer og vederlag (Jesnes og Nergaard, 2019).

LO har etablert LO Selvstendig som et samarbeid mellom forbundene som organiserer selvstendig næringsdrivende. Formålet er å gi et samlet tilbud av medlemsfordeler og verktøy for dem som enten frivillig eller ufrivillig er selvstendig næringsdrivende eller arbeider som frilansere.[4]

Akademikerne Næringsdrivende er et samarbeidsutvalg på tvers av de ulike medlemsorganisasjonene i Akademikerne, som først og fremst arbeider politisk for rammebetingelsene for selvstendig næringsdrivende, frilansere og gründere.[5]

For selvstendige oppdragstakere kan det være glidende overganger mellom det å regne seg som selvstendig som utfører arbeid på linje med arbeidstakere, eller å regne seg som virksomhet på linje med arbeidsgivere ellers. Følgelig kan det for enkelte være like aktuelt å organisere seg i arbeidsgiverorganisasjoner som i arbeidstakerorganisasjoner. NHO har en egen satsing for opp-

[4] Om LO Selvstendig, se nettside: https://www.lo.no/hva-vi-gjor/lo-selvstendig/om-lo-selvstendig/

[5] Om Akademikerne Næringsdrivende, se nettside: https://akademikerne.no/lonn-og-arbeidsliv/akademikerne-naeringsdrivende

startvirksomheter med fordelaktige vilkår i de to første årene, NHO Gründer.[6] Virke har en tilsvarende satsing som heter Oppstart og Vekst, som rommer selvstendige eller svært små virksomheter i en oppstartfase.

Næringsorganisasjonene innen primærnæringene representerer den mest omfattende organiseringen av selvstendige. De største organisasjonene er Norges Bondelag, som har om lag 62 000 medlemmer, og Norges Fiskarlag, med 4 400 medlemmer.

5.2.4 Selvstendige oppdragstakere som er avhengige av en eller flere dominerende kunder

I 2017 gjennomførte SSB en Eurostat-undersøkelse blant selvstendig næringsdrivende, som del av AKU, jf. omtale i punktet over, se også Eurostat 2018. Når man ser bort fra primærnæringene svarte nærmere 30 prosent at de hadde bare én kunde eller hadde storparten av inntektene fra én kunde. Norge var et av landene med den høyeste andelen selvstendige som svarte at de var svært avhengige av én kunde/oppdragsgiver.

I forbindelse med undersøkelsen utviklet Eurostat en mer avgrenset definisjon der en *avhengig selvstendig næringsdrivende* er en person som:

- Ser på seg selv som selvstendig næringsdrivende.
- Ikke har ansatte.
- Er avhengig enten av bare én kunde/oppdragsgiver eller som har flere kunder, men én av dem sto for minst 75 prosent av firmaets inntekter i 2017 (økonomisk avhengighet).
- Ikke bestemmer sin egen arbeidstid (organisatorisk avhengighet).

SSB fant at det var få av de som svarte på undersøkelsen som hadde alle disse avhengighetstrekkene, de utgjorde fire prosent av alle selvstendig næringsdrivende (7 000 personer), jf. figur 5.4. SSB beskrev disse som en gruppe med så sterk tilknytning til, og avhengighet av, én enkeltkunde eller oppdragsgiver at det kan stilles spørsmål ved om de i det hele tatt har noen fleksibilitet og selvbestemmelse i arbeidshverdagen sin. En noe større gruppe blant de selvstendige uten egne ansatte svarte at de var økonomisk avhengige av en dominerende kunde, selv om de kunne bestemme egen arbeidstid (36 000 personer).

Undersøkelsen inneholdt også spørsmål om hvorfor man ble selvstendig næringsdrivende. Blant de som ble regnet som avhengige selvstendige, det vil si de som både er organisatorisk og økonomisk avhengige, oppga to tredjedeler at de ble selvstendige etter eget ønske. Utdanning på universitets-/høyskolenivå var det mest dominerende kjennetegnet på gruppen av de selvstendige næringsdrivende som er avhengige av én enkeltkunde.

I undersøkelsen ble de selvstendig næringsdrivende også spurt om hva som har vært den største utfordringen for dem det siste året knyttet til det å jobbe som selvstendig næringsdrivende. Både blant de avhengige og de uavhengige var det størst andel som oppga at de ikke hadde hatt noen utfordringer. Det var 39 prosent av de avhengige selvstendige som sa at de heller ønsket å jobbe som ansatt.

I undersøkelsen Respons Analyse har utført på oppdrag for Akademikerne, jf. punktet over, var det 60 prosent av de selvstendige som svarte at de som regel har et større antall oppdragsgivere, mens 11 prosent svarte at de hovedsakelig jobbet for én kunde. I denne undersøkelsen var det et flertall som svarte at de fortsatt ville være selvstendige om de kunne velge fritt, mens 39 prosent kunne tenke seg en kombinasjon mellom å være selvstendig og fast ansatt annet sted, og 7 prosent svarte at de helst ville ha vært arbeidstaker. To tredjedeler av de selvstendige svarte nei på spørsmål om de like gjerne kunne vært ansatt hos oppdragsgiver (spørsmålet ble bare stilt til de som arbeidet for inntil fem oppdragsgivere).

OECD (2019) viser til at mange som utfører arbeid, inkludert mange selvstendige, opplever ubalanserte maktrelasjoner vis-a-vis sin arbeidsgiver eller oppdragsgiver. Dette kan gjøre dem mer sårbare og øke behovet for beskyttelse også for flere enn dem som etter regelverket defineres som arbeidstakere.

OECD viser videre til at fraværet av kollektive avtaler kan forsterke maktubalanse i tilsettingsforholdet og lede til grader av monopsoni i arbeidsmarkedet. Med dette menes situasjoner hvor arbeidstakere/oppdragstakere blir avhengige av en dominerende arbeidsgiver/oppdragsgiver. Dette kan lede til ubalanse mellom partene, med større forhandlingsmakt for arbeidsgiver/oppdragsgiver, noe som kan føre til lavere inntjening gjennom lavere etterspørsel etter arbeid – noe som ofte refereres til som arbeidsmarkedsmonopsoni. Konsekvensene for lønn eller sysselsetting tenderer til å bli større når arbeidstakerne ikke har mulighet til organisering eller kollektive

[6] Om NHO Gründer, se nettside: https://www.nho.no/nho-grunder/

Figur 5.4 Ulike grupper av selvstendige

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2018), basert på tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen 2017.

forhandlinger. Når forhandlinger skjer individuelt om lønn og arbeidsforhold, er det ikke tilstrekkelig forhandlingsmakt på arbeidstakerens side. OECD anbefaler nasjonale myndigheter å iverksette reguleringer og en mer effektiv håndheving for å forhindre monopsoni i arbeidsmarkedet.

5.2.5 Frilansere og andre som mottar lønnsinntekter fra oppdrag

Selvstendige som mottar betaling fra oppdragsgivere i form av lønn omtales gjerne som frilansere, men det kan også være andre som på ulike måter mottar lønnsinntekter for oppdrag. Ifølge SSB var det i 2018 over 300 000 personer som hadde en eller annen form for lønnsinntekt som oppdragstaker, slik som betalte tillitsverv, timebetalt omsorgsarbeid mv. Av disse var det 70 000 personer som hadde som sin eneste inntektskilde det de tjente som frilanser/oppdragstaker. For det store flertallet av disse var den samlede inntekten lav, under 0,75 G, som tilsvarer vel 70 000 kroner.[7] SSB vil fra og med 2021 publisere årsstatistikk om

[7] Statistisk sentralbyrå (2020). Nettside: Hvor mange frilansere er det? – SSB

frilansere, oppdragstakere og personer som mottar honorarer, basert på innrapporterte tall gjennom a-ordningen. Nye tall fra SSB viser at antallet oppdragstakere falt med 13 prosent fra 2019 til 2020, til rundt 292 000 personer. Fallet i 2020 er kraftig sammenliknet med utviklingen de siste tre årene, hvor det kun var små endringer. Som oppdragstaker regnes arbeidsforhold som er rapportert til a-ordningen som «frilanser, oppdragstaker og personer som mottar honorar», og omfatter både bosatte og ikke-bosatte personer. I underkant av en tredjedel av oppdragstakerne i 2020 hadde kun lønn som oppdragstaker.[8]

Frilanser er ikke et rettslig begrep etter arbeidsmiljøloven. I folketrygdloven er frilanser definert som «enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, men uten å være selvstendig næringsdrivende», jf. folketrygdloven § 1-9 (se nærmere omtale i punkt 8.9.1). En frilanser etter folketrygdloven vil normalt ikke være å anse som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven. I skatterettslig sammenheng behandles frilansere som lønnstakere på samme måte som arbeidstakere. I dagligtale benyttes gjerne begrepet uten nærmere presiseringer. Det kan være vanskelig å vite hvordan inntektene fra ulike oppdrag skal rubriseres, og i noen tilfeller kan personer ha flere ulike typer inntekter som er henholdsvis lønn og næringsinntekt. Spørsmålene ble aktualisert i forbindelse med at det ble innført kompensasjonsordninger for inntektstap for selvstendige og frilansere under koronapandemien. NAV har utarbeidet en nettbasert veiledning for å gjøre det enklere å finne ut om en etter folketrygdens regler skal regnes som selvstendig næringsdrivende, frilanser eller arbeidstaker.[9]

I undersøkelsen Respons Analyse utførte for Akademikerne blant ulike grupper selvstendig næringsdrivende, jf. punktene over, var det 15 prosent som svarte at de regnet seg som frilansere. Omfanget var størst innen kultursektoren og innen informasjon/kommunikasjon.

I 2016 oppga sju prosent av de sysselsatte at de hadde jobbet som frilanser eller oppdragstaker i løpet av det siste året. Mange av disse var selvstendig næringsdrivende, men også noen lønnstakere. Litt under halvparten svarte at dette var deres hovedjobb. Svarene tyder på at det er ganske få som opptrer som frilansere i klassisk forstand, det vil si som lønnstakere uten ansettelsesforhold. Men i en del yrker, blant annet i kultursektoren, er det vanlig å kombinere ulike tilknytninger (Jesnes og Nergaard, 2019).

Fra kulturlivet finnes det også eksempler på virksomheter som knytter til seg frilansere og ivaretar arbeidsgiverfunksjoner. Virksomheten Employ er beskrevet hos Ingelsrud mfl. (2020, side 118-120) og hos Ilsøe og Larsen (2020, side 128-133). Employ er arbeidsgiver for frilansmusikere og utbetaler lønn basert på oppdragsmengde og honorar som frilansmusikeren tjener. Deres viktigste funksjon er knyttet til administrasjon og forvaltning av slik som innbetaling av pensjon, opparbeiding av sosiale rettigheter, fagforeningskontingent, og kontakt mot skattemyndigheter og Nav. I tillegg gir Employ støtte til hvordan man skal utforme og tolke kontrakter. Ansettelse i Employ sikrer ikke frilansmusikeren inntekt utover oppdragsmengden, og har heller ingen formell innvirkning på frilansmusikerens lønnsutvikling.

5.3 Særlig om arbeid gjennom digitale plattformer

5.3.1 Innledning

Fremveksten av en digital infrastruktur gjennom plattformer som formidlere av arbeid, kan reise flere nye problemstillinger rundt grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker, herunder tilgang til rettigheter og plassering av plikter.

Roverud mfl. (2017) beskriver hvordan fremveksten av nye mellomledd i oppdragsmarkedet skaper behov for mer systematisk forskning om selve formidlingsfunksjonen og et mer presist begrepsapparat for å analysere henholdsvis den formidlingen som skjer, kontrakten med den som utfører arbeidet og hvordan organiseringen og ledelsen av arbeidet legges opp.

Et sentralt utviklingstrekk er fremveksten av nye forretningsmodeller basert på plattformteknologi. Utbredelsen av internett, avansert mobiltelefonteknologi og brukervennlige applikasjoner har gjort det mulig å utvikle digitale plattformer for formidling av arbeid og tjenester. En tredjepart opererer som en plattform der tilbyder og etterspørrer kobles sammen. Plattformen vil som oftest være en «app» som er tilgjengelig på mobiltelefon. Teknologien fører til betydelig reduserte transaksjonskostnader. Dette har gjort det mulig å etablere nye virksomheter der forretningsmodel-

[8] Statistisk sentralbyrå (2021). Nettside: Stor nedgang i antall oppdragstakere i 2020 – SSB

[9] NAV (2021). Veiledning for privatpersoner. Hentet fra: Er jeg selvstendig næringsdrivende, frilanser eller arbeidstaker? – nav.no

len ofte går ut på å rendyrke en tredjepartsfunksjon som formidler. Det gjøres gjerne et skille mellom digitale plattformer som formidler tjenester uten at det utføres arbeid, slik som Airbnb, og de plattformene som innebærer at digitale løsninger benyttes til å knytte dem som tilbyr utføring av arbeid til dem som etterspør, enten det er private forbrukere eller profesjonelle virksomheter. Både globalt online arbeid og lokalt manuelt arbeid formidles gjennom slike plattformer. Vanligvis blir de som utfører arbeid klassifisert som selvstendige oppdragstakere, samtidig som den digitale plattformen benyttes til å regulere deres arbeidsforhold. Men det kan også være tilfeller der det benyttes ordinære ansettelser i kort deltid (Jesnes og Oppegaard, 2020).

Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4) gjorde en første, samlet gjennomgang av de muligheter og utfordringer slike løsninger kan skape. Utvalget vurderte også spørsmålet om eventuelle reguleringer av forholdene for dem som utfører arbeid formidlet av digitale plattformer. Flertallet i utvalget mente at det ikke var behov for endringer ut fra den begrensede utbredelsen av delingsøkonomien og fordi en var på et tidlig stadium i utviklingen og at det etter hvert vil komme nærmere avklaringer i domstolene av hvilken status tjenesteytere i delingsøkonomien har. Flertallet mente den gangen at det ikke foreligger et generelt vernebehov hos en gruppe oppdragstakere som skulle begrunne at disse må likestilles med arbeidstakere, og at det ikke var behov for å gjøre endringer i begrepsapparatet i arbeidsmiljøloven. Mindretallet (representanten fra LO) mente det burde nedsettes et lovutvalg for å vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat, samt utrede HMS-konsekvenser i delingsøkonomien for å vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i regelverket og om det er behov for endringer i blant annet pensjons- og trygdeordninger for selvstendig næringsdrivende eller frilansere innenfor delingsøkonomien. Forslaget om et eget lovutvalg fikk senere støtte fra alle hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, og er fulgt opp gjennom det herværende utvalget.

På ett punkt konkluderte flertallet i Delingsøkonomiutvalget at det var behov for endringer: De tok til orde for at selvstendige oppdragstakere burde ha mulighet til å fremforhandle kollektive avtaler med plattformdriver, selv om disse ikke kan anses som arbeidstakere. Siden utvalget la frem sin innstilling i 2017 har dette imidlertid ikke blitt fulgt opp.

5.3.2 Omfang og typer plattformarbeid

Kartlegginger utført i 2017 og 2018 viste at mellom 0,3 og 2,5 prosent av den yrkesaktive befolkningen hadde utført arbeid formidlet gjennom digitale plattformer en eller flere ganger siste år. Det er også utviklet en «Nordic Online Labour Index» for å måle utviklingen i bruken av arbeid gjennom digitale plattformer. Den viser at det ikke har vært noen vekst i markedet de siste årene og at etterspørselen foreløpig er større enn tilbudet av arbeidskraft (Jesnes og Oppegaard, 2020). Enkelte virksomheter i dette segmentet har imidlertid stor vekst. Foodora i Norge har knyttet til seg mer enn 500 arbeidstakere. Deres forretningsmodell skiller seg fra andre aktører ved at arbeidstakerne har et ansettelsesforhold. Virksomheten har sluttet seg til Hovedorganisasjonen Virke og inngått en egen tariffavtale med Fellesforbundet (LO).

Kartlegginger i andre europeiske land viser om lag samme mønster. Arbeid via digitale plattformer er hovedaktiviteten for 1,4 prosent av den yrkesaktive befolkningen i EU (Brancati mfl., 2019, Vazquez mfl., 2019). Rundt 11 prosent har imidlertid minst en gang utført tjenester via digitale plattformer. Katz og Krueger (2018; 2019) beregnet at det var 0,5 prosent av den voksne befolkningen i USA som hadde plattformarbeid som sin hovedaktivitet. Under koronapandemien har aktivitet og omfang økt innen enkelte former for plattformarbeid, blant annet leveringstjenester, men blitt redusert når det gjelder persontransport og digitale online-tjenester (Eurofound, 2020; ILO, 2021).

Typene plattformarbeid er sammensatt. Majoriteten utførte oppgaver med høyere krav til kompetanse, slik som utvikling av IKT-tjenester og oversettelsesvirksomhet. Nærmere 60 prosent av dem som utførte plattformarbeid hadde høyere utdanning og det var en overvekt av utenlandsfødte. Blant de yngste som utførte arbeid via digitale plattformer var situasjonen annerledes: Utdanningsnivået var lavere sammenlignet med dem som utfører arbeid som er mer tradisjonelt organisert. For mange er det vanlig å kombinere arbeid gjennom digitale plattformer med annen hovedaktivitet, enten som arbeidstaker i annet ansettelsesforhold eller som student.

Universitetet i Oxford har utviklet en «Online Labour Index» som viser at hovedtyngden av dem som utfører arbeid på digitale plattformer globalt hører til i land i Asia. Dette gjelder i stor grad for dem som er profesjonelle tjenesteytere som utfører oppgaver med høyere krav til kompetanse (Bran-

cati mfl., 2019). Denne indeksen indikerer at markedet for «online-tjenester», jf. tabell 5.1, har økt med 30 prosent i løpet av de siste årene (gjengitt av EU-kommisjonen, 2021). Foreløpig er omfanget av denne type plattformarbeid lite i Norge og Norden, men veksten har vært høy i senere år. Eksempler på oppgaver er medisinske tjenester, juridisk og teknisk rådgivning, IKT, grafisk formgivning og oversettelsesvirksomhet (Røtnes, 2019).

ILO la i februar 2021 frem en omfattende rapport om utføring av arbeid gjennom digitale plattformer. Ifølge rapporten er omfanget blitt femdoblet i løpet av det siste tiåret. I 2020 ble det registrert 777 ulike digitale plattformer. En høy andel av aktivitetene var ifølge ILO konsentrert til noen få land: USA, India og Storbritannia.

To former for digitalt plattformarbeid er dominerende på globalt nivå: Online web-baserte plattformer hvor oppgaver utføres digitalt og plattformer som formidler arbeid som utføres på stedet, jf. tabell 5.1.

Ifølge ILO har de fleste som utfører arbeid på stedet dette som sin hovedinntektskilde, mens det samme gjelder om lag en tredjedel av de som arbeider gjennom online web-baserte plattformer. ILOs kartlegginger viser at slike oppgaver typisk kan bestå av oversettelser, innsamling og analyse av data. Mange av dem som utfører slike arbeidsoppgaver har høy utdanning, men får lav betaling og må bruke mye av tiden til å jakte på arbeidsoppgaver gjennom plattformen de er knyttet til (Berg mfl., 2018). Mange av tilbyderne er bosatt i utviklingsland, mens oppdragsgiverne i hovedsak kommer fra land med høyere inntektsnivå. Samlet sett finner ILO likevel at i utviklingsland oppnår de som utfører arbeid for digitale plattformer på stedet et høyere inntektsnivå enn de som for eksempel arbeider som sjåfører med en tradisjonell tilknytning.

Også Kilhofer mfl. (2020) kategoriserer de ulike formene for digitalt plattformarbeid ved å ta utgangspunkt i om oppgavene utføres på stedet eller online, og etter hvilken type opplæring og ferdigheter som kreves for å utføre de aktuelle oppgavene, jf. tabell 5.1.

Eurofound har gjort en mer finmasket klassifisering av ulike former for plattformarbeid og har identifisert ti ulike typer plattformarbeid som har et visst omfang i Europa (de Groen mfl., 2018). De finner at arbeid som utføres på stedet uten at det stilles særskilte krav til kvalifikasjoner, som blant annet kjøring for Uber, preges av høy grad av hierarkisk styring av arbeidsoppgavene. Ifølge rapporten gjelder dette også plattformer som formidler ulike tjenester til husholdningene, slik som renhold, håndverkertjenester mv. I den andre enden av skalaen finner en oppgaver som utføres online av spesialister med høyere kvalifikasjoner. For dem er det markedet som styrer oppgavene og plattformen er i hovedsak en ren formidler. De som utfører oppgavene, er i hovedsak selvstendige eller frilansere.

I en felles europeisk spørreundersøkelse svarte 70 prosent at de opplevde seg som arbeidstakere, mens 10 prosent regnet seg som selvstendige oppdragstakere. De fleste av de som ble intervjuet arbeidet som plattformarbeidere ved siden av annen ordinær jobb (Brancati mfl., 2019).[10]

Williams mfl. (2020) viser til at plattformøkonomien kan være forbundet med arbeid som ikke rapporteres til myndighetene og «falske» selvstendige oppdragstakere, det vil si arbeidstakere som blir feilklassifisert som oppdragstakere med formål om å omgå reguleringer.

ILO (2021) peker i sin rapport på at det kan være behov for sterkere internasjonalt samarbeid om eventuelle reguleringer av arbeid som gjøres gjennom digitale plattformer i og med at plattformselskapene opererer i mange ulike land. ILO anbefaler at temaet drøftes i dialogen mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter, og at virksomhetene og de som utfører arbeid gjen-

[10] COLLEEM-undersøkelse nr. 2 gjennomført på oppdrag fra EU-kommisjonen i 2017. Nettside: https://ec.europa.eu/jrc/en/colleem

Tabell 5.1 Ulike former for plattformarbeid

	Lave krav til opplæring og ferdigheter	Høye krav til opplæring og ferdigheter
Arbeid utføres på stedet	Styres primært av plattformen Eks: Uber	Styres primært av kunde eller arbeidstaker selv Eks: ListMinut, MyHammer
Arbeid utføres online	Styres primært av kunde Eks: Crowdflower, AMD	Styres primært av kunde Eks: Upwork

Kilde: Kilhofer mfl. (2020). Study to gather evidence on the working conditions of platform workers. VT/2018/032. Brussel: European Commission.

nom digitale plattformer trekkes med i et samarbeid om reguleringer. ILO nevner særskilt følgende målsettinger:

- Riktige klassifiseringer av arbeidstakeres status.
- Åpenhet og tilgjengelighet om algoritmer som benyttes til å styre arbeidet.
- Rettigheter til kollektive forhandlinger for selvstendige oppdragstakere.
- Sikre alle tilgang til nødvendige sosiale rettigheter.
- Mulighet for plattformarbeidere til å benytte domstolene i hjemlandet om de ønsker det.

5.3.3 Plattformarbeid i Europa – kartlegginger og reguleringer

På EU-nivå gjelder det ikke noen eksplisitt lovgivning direkte rettet mot den arbeidsrettslige dimensjonen av plattformarbeid. Den senere tid er det lagt frem to initiativer vedrørende plattformarbeid. Det ene knytter seg til å bedre arbeidsvilkårene for plattformarbeidere og det andre om adgangen til kollektiv forhandlingsrett for visse selvstendige, herunder plattformarbeidere. Det vises til punkt 6.4.5 og 8.7.3 nedenfor.

Når det gjelder *reguleringer på nasjonalt nivå* synes det som at Frankrike (foreløpig) er det eneste europeiske landet som har vedtatt en generell nasjonal regulering med spesifikt mål om å forbedre arbeids- og trygderettigheter for plattformarbeidere (El Khomri Law). Loven er særlig rettet inn mot avhengige selvstendige plattformarbeidere (Kilhofer mfl., 2020, side 101). Plattformarbeidere som omfattes av loven defineres som «independent workers in an economically and technically dependent relationship with an online platform». Loven fremhever blant annet plattformenes ansvar for å sikre plattformarbeidere tilgang til yrkesskadeforsikring, samt opplæring og kompetansebygging. Loven gir også rett til å starte eller melde seg inn i fagforeninger. I rapporten pekes det på at Frankrike med dette har funnet en mekanisme for å sikre visse arbeids- og sosiale rettigheter for sårbare plattformarbeidere som ikke er arbeidstakere og dermed ikke beskyttet av arbeidervernlovgivningen (Kilhofer mfl., 2020, side 105). Videre har Portugal vedtatt en regulering som innebærer presumpsjon for arbeidsforhold for plattformarbeidere i persontransport-sektoren.

Når det gjelder *rettspraksis*, har det vært en del rettssaker på nasjonalt nivå som gjelder spørsmål om arbeidstakerklassifisering av plattformarbeidere. I Storbritannia kom retten til at to Ubersjåfører var å anse som «workers» i Aslam & Farrar v. Uber og var dermed berettiget minstelønn og feriepenger.[11] Storbritannia opererer med en egen kategori som ligger mellom det å være arbeidstaker og oppdragstaker, og som betegnes som «worker». Supreme Court avviste anken fra Uber og fastslo i sin dom 19. februar 2021 at de to sjåførene skulle anses som «workers».[12] Dommen var enstemmig.

For å ta stilling til spørsmålet om Ubersjåførene var «workers», tok domstolen utgangspunkt i at formålet med arbeidsrettslig lovgivning er å beskytte sårbare/utsatte individer som har liten innflytelse over sine lønns- og arbeidsvilkår fordi de står i et underordnings- og avhengighetsforhold til den som utøver kontroll over deres arbeid, jf. avsnitt 71 til 76. Lovgivningen er dessuten til hinder for at arbeidsgivere, som normalt sett står i en sterkere forhandlingsposisjon, kan avtale seg bort fra dette vernet, jf. avsnitt 79 til 82.

Domstolen la særlig vekt på fem forhold som tilsa at sjåførene var «workers»:

- Uber fastsetter taksten overfor kundene, og sjåførene kan ikke kreve mer enn det Uber-appen har kalkulert. Det er dermed Uber som bestemmer hvor mye sjåførene får betalt for arbeidet de utfører, jf. avsnitt 94.
- Kontraktsvilkårene for tjenestene sjåførene utfører er fastlagt av Uber og sjåførene har ikke påvirkning på disse, jf. avsnitt 95.
- Når en sjåfør har logget seg på en Uber-app, er sjåførens adgang til å avvise en bestilling begrenset av Uber. Antall godkjenninger og avvisninger overvåkes, og ved for mange avvisninger logges sjåføren fra Uber-appen i 10 minutter og hindrer dermed sjåføren i å jobbe frem til vedkommende er pålogget igjen, jf. avsnitt 96 og 97.
- Uber utøver også betydelig kontroll over hvordan sjåføren yter sin service overfor kundene. En av flere metoder som er nevnt i dommen er bruken av et ratingsystem hvor passasjerene er bedt om å «rate» sjåføren på en skala fra en til fem etter turen. Enhver sjåfør som ikke klarer å opprettholde en gjennomsnittlig «rating» vil motta advarsler og hvis dette ikke forbedrer seg vil Uber terminere kontrakten, jf. avsnitt 98 og 99.
- Uber begrenser kommunikasjonen mellom kunden og sjåføren til et minimum av hva som er nødvendig for å utføre oppdraget/turen og

[11] London Employment Tribunal (2016), Employment Appeal Tribunal (2018), og Court of Appeal.

[12] Nettsted: https://www.supremecourt.uk/press-summary/uksc-2019-0029.html

iverksetter tiltak for å hindre sjåførene fra å etablere noe form for relasjon mellom kundene utover den aktuelle turen, jf. avsnitt 100.

Samlet sett talte dette for at sjåførene er i en underordnet og avhengig posisjon i relasjon til Uber, på en måte som gjør at de har lite eller ingen mulighet til å forbedre deres økonomiske posisjon gjennom faglige eller entreprenørskapende ferdigheter. I praksis er den eneste måten å øke fortjenesten på, å jobbe lengre vakter, men da gjennom Ubers krav til utøvelse av arbeidet, jf. avsnitt 101. Domstolen mente derfor at sjåførene må anses å være «workers», jf. avsnitt 119. Domstolen avviste Ubers anførsel om at tiden sjåførene arbeidet var begrenset til da de faktisk kjørte kundene. All tid de var logget inn på Ubers app og var klare til å ta imot passasjerer, måtte regnes som arbeidstid, jf. avsnitt 136 og 137.

En nederlandsk ankedomstol[13] avgjorde i en dom 16. februar 2021 at kontrakten mellom matleveringstjenesten Deliveroo og budene var en arbeidsavtale, og at budene således var arbeidstakere.[14] Deliveroo viste blant annet til i sin argumentasjon at budene står fritt til å arbeide for konkurrerende selskaper og særlig av den grunn måtte anses å være oppdragstakere. Domstolen uttalte at dette ikke var av særskilt betydning for avgjørelsen av om det forelå en arbeidsavtale eller ikke, særlig sett hen til at over to tredjedeler av budene utfører arbeid som en biaktivitet. Domstolen konkluderte med at alle forhold sett under ett, er det kun friheten budene har med hensyn til hvorvidt de ønsker å arbeide for Deliveroo, som kan tale for at det foreligger en oppdragsavtale i stedet for en arbeidsavtale. Øvrige forhold, herunder metoden for utbetaling av lønn, Deliveroos myndighet og kontroll over budene, og den bestemte tidsperioden talte for at det forelå en arbeidsavtale. Videre ble det pekt på at dette nettopp var en gruppe som hadde et særskilt behov for at avtalen ble klassifisert som en arbeidsavtale. Dette ville sikre at de var omfattet av arbeidsrettslig lovgivning som blant annet gir dem rett til arbeidsledighetstrygd og sikringsordninger ved arbeidsuførhet.

En spansk underrett fastslo 12. januar 2021 at 748 Deliveroo-bud må anses å være såkalte «false self-employed» og Deliveroo er dømt til å betale arbeidsgiveravgift for disse. I Italia avgjorde en underrett 31. desember 2020 at Deliveroos algoritme diskriminerer arbeidstakere og begrenser dere tilgang til arbeid etter fravær som følge av streik eller av helse- og omsorgsgrunner.[15]

Også i Belgia, Frankrike og Spania har domstolene behandlet flere saker om arbeidstakerklassifisering av plattformarbeidere. Sakene har hatt ulikt utfall. I Frankrike avsa domstolen Cour de Cassation en dom på at en Uber-sjåfør i Frankrike var å anse som arbeidstaker og ikke oppdragstaker.[16] Avgjørelsen ble blant annet begrunnet med at sjåføren ikke kunne bygge sin egen kundeportefølje eller sette egne vilkår og priser. Det ble også vist til at Uber sendte ut instruksjoner, førte tilsyn med arbeidet og benyttet myndigheten til å sanksjonere. Mens i Belgia kom domstolen til at en UberX-sjåfør var å anse som selvstendig oppdragstaker. Domstolen uttalte at det ikke forelå et underordningsforhold, fordi sjåførene fritt kunne bestemme hvor og når de skulle jobbe, hvor lenge de skulle jobbe og hvilke «turer» de aksepterte. Domstolen pekte også på at sjåførene stilte med egne biler, og at sjåførene stod fritt til å jobbe andre steder (gjengitt hos Kilhofer mfl., 2020).

Det er ikke truffet noen avgjørelser i EU-domstolen vedrørende arbeidstakerklassifisering for plattformarbeidere.

I Kilhofer mfl. (2020) oppsummeres noen forhold som går igjen i de fleste landene når det gjelder å bestemme om en plattformarbeider er arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker, jf. tabell 5.2.

I EU-kommisjonens høringsdokumentet fra 2021 vises det til at det er utviklet ulike løsninger mellom partene i plattformøkonomien i tolv medlemsland, herunder enkelte formelle tariffavtaler mellom plattformer og plattformarbeidere. I flere av sakene ble plattformarbeidere bistått av etablerte fagforeninger med organisering og forhandlinger, mens i andre saker organiserte plattformarbeiderne seg uavhengig. Plattformarbeidere har også streiket og demonstrert for å bedre sine arbeidsvilkår. Det er også etablert ulike kooperativer eller kollektiver for å bedre plattformarbeidernes «kollektive stemme».

En del plattformer har modifisert sine vilkår eller praksis for å unngå rettssaker om arbeidstakerstatus. Andre har meldt seg inn i bransjeorganisa-

[13] Tilsvarer norsk lagmannsrett, jf. https://en.wikipedia.org/wiki/Judiciary_of_the_Netherlands

[14] ECLI:NL:GHAMS:2021:392. Omtale av dommen er basert på følgende artikkel: https://www2.staffingindustry.com/eng/Editorial/Daily-News/Netherlands-Court-of-Appeals-rules-Deliveroo-couriers-are-employees-not-self-employed-56714

[15] https://www.etuc.org/en/pressrelease/national-rulings-platform-work-show-need-eu-action

[16] https://www.courdecassation.fr/IMG/20200304_arret_uber_english.pdf

Tabell 5.2 Forhold som indikerer om en plattformarbeider er arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker

Faktor	Forhold som indikerer status som arbeidstaker	Forhold som indikerer status som selvstendig oppdragstaker
Avtale/kontrakt	– Fast betaling – Betaling ved sykefravær, ferie mv. – Kostnader refunderes – Avtalt opplæring – Bestemmelser om eksklusivitet eller konkurranseklausul i kontrakten	– Betaling etter regning – Betaling per utført oppgave – Ingen garantert ytelse – Kostnader dekkes av den enkelte – Avtale om resultatoppnåelse
Organisering av arbeidet	– Presise og detaljerte beskrivelser av oppgaver – Plattformen stiller materiell/utstyr til rådighet – Eksklusivitet – Opptrer på vegne av plattformen overfor tredjeparter	– Fri organisering av arbeidet og fritt valg av arbeidssted – Bruker eget materiell/utstyr – Kan rekruttere egne medarbeidere/vikarer til å utføre oppgaver for plattformen – Kan arbeide for flere virksomheter – Bærer i stor grad ansvaret selv («extensive liability»)
Arbeidstid	– Pålagt av plattformen, med krav til daglig registrering – Obligatorisk ferie – Forpliktelse til å melde fravær mv.	– Velges av den enkelte, også ferie
Muligheter for utøving av arbeidsgivers styringsrett	– Presise og detaljerte instruksjoner – Utfører tilsyn med utføringen av oppgaver, rapporteringsplikter underveis – Systemer for interne sanksjoner og utøving av kontroll	– Bare generelle retningslinjer – Rapportering om resultater i ettertid – Eget ansvar og beslutningsmyndighet for økonomiske forhold – Personlig investering i virksomheten og tar del i økonomisk risiko

Kilde: Kilhofer mfl. (2020). Hentet fra EU-OSHA (2017). Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU, European Risk Observatory Discussion paper, Luxembourg. Nerinckx, S. (2016) The 'Uberization'of the labour market: some thoughts from an employment law perspective on the collaborative economy. Nettside: (https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-016-0439-y).

sjoner, frivillig eller av rettslig nødvendighet, og dermed formalisert sin deltakelse i arbeidsmarkedet.

Også andre former for «selvregulering» har oppstått, for eksempel at plattformer har etablert ulike former for samarbeid (partnerships) for å sikre plattformarbeidere forsikring og opplæring. Noen plattformer har forpliktet seg gjennom etiske retningslinjer til å rette seg etter visse prinsipper og anstendige arbeidsstandarder. I noen få tilfeller har plattformer forsøkt seg på «fagforeningsknusing», mens andre har oppmuntret sine plattformarbeidere til å organisere seg.

Kilhofer mfl. peker på at det er mange likhetstrekk mellom plattformarbeidere og andre som arbeider i alternative tilknytningsformer når det gjelder hvilke utfordringer de står overfor. I studien pekes det på at plattformarbeidere kan ha nytte av å få bedre vern blant annet når det gjelder følgende forhold:

- Obligatorisk informasjon om forhold som påvirker arbeidssituasjonen.
- Forhåndsvarsling fra plattformoperatør, og rett til en forklaring i tilfelle en kontrakt stanses midlertidig eller permanent.
- Konfliktløsningsmekanismer på et mer lavterskel nivå enn domstoler.
- Styrket vern når det gjelder behandling av personopplysninger.
- Muligheter for kollektiv organisering.
- Effektiv gjennomføring av ikke-diskrimineringsprinsipper.

5.3.4 ABC-testen i California

Skillet mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker har også fått betydelig oppmerksomhet i USA. I delstaten California ble det med virkning fra 2020 vedtatt lovendringer som skal tyde-

liggjøre hvor grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker går. Den nye regelen omtales som ABC-testen, og innebærer presumpsjon for arbeidsforhold med mindre tre vilkår er oppfylt.[17]

ABC-testen innebærer at en person skal anses å være arbeidstaker og ikke selvstendig oppdragstaker, med mindre oppdragsgiver godtgjør at alle tre følgende vilkår er oppfylt:

- (A) Personen er ikke underlagt oppdragsgivers kontroll og ledelse i utføringen av arbeidet, verken rettslig eller faktisk;
- (B) Personen utfører arbeid som ligger utenfor oppdragsgivers vanlige virke («usual course»);
- (C) Personen er vanligvis en uavhengig og etablert utøver av arbeidet som utføres (egen forretningsvirksomhet).

Rettspraksis fra California Supreme Court gir følgende føringer for hvordan ABC-testen skal anvendes (Dynamex og andre saker):

Vilkår A (kontroll og ledelse): En person som rettslig eller faktisk er underlagt den type kontroll en virksomhet vanligvis utøver overfor egne arbeidstakere, vil være å anse som en arbeidstaker. Det er ikke nødvendig med detaljert kontroll for å statuere kontroll. En anleggsvirksomhet klarte å bevise at en person som var spesialisert i historisk rekonstruksjon ikke var underlagt virksomhetens kontroll, fordi personen styrte egen arbeidstid, jobbet uten tilsyn, kjøpte alle materialer med eget selskaps kredittkort, og hadde avslått tilbud om ansettelse hos oppdragsgiver.[18]

Vilkår B (arbeid utenfor oppdragsgivers normale virke): Oppdragstakere som yter arbeid i en rolle som er sammenlignbar med eksisterende ansatte, vil sannsynligvis bli å anse som arbeidstaker. Vilkår B vil eksempelvis være oppfylt dersom en butikk inngår en avtale med en rørlegger om å utføre rørleggerarbeid eller en elektriker om å utføre elektrisk arbeid i butikken. Vilkår B vil eksempelvis ikke være oppfylt dersom et klesproduksjonsselskap inngår avtale med en hjemmearbeidende syerske for å sy kjoler av virksomhetens materialer og mønster som deretter vil selges av virksomheten.

Vilkår C (etablert utøver): Oppdragsgiver må bevise at oppdragstakers uavhengige forretningsvirksomhet eksisterer på tidspunktet hvor arbeidet utføres. At forretningsvirksomheten kan komme til å bli etablert i fremtiden er ikke tilstrekkelig. En person som har tatt det skritt for å drive forretningsvirksomhet, har vanligvis gjort noen grep for å etablere og promotere virksomheten, eksempelvis selskapsstiftelse, lisenser, markedsføring, og å tilby arbeidet til offentligheten eller potensielle kunder. Vilkår C er ikke nødvendigvis oppfylt dersom oppdragsgiver ensidig benevner personen som selvstendig oppdragstaker, og heller ikke dersom oppdragsgiver krever, som forutsetning for avtalen, at det skal inngås oppdragskontrakt.

Regelen gjelder i utgangspunktet generelt, men det er inntatt en del unntak fra regelens anvendelse. Unntatt fra regelen er blant annet lisensierte leger, kirurger, tannleger, psykologer og veterinærer. Det samme gjelder lisensierte og praktiserende advokater, arkitekter, ingeniører og revisorer. For yrker som omfattes av unntaket skal andre regler legges til grunn, normalt den såkalte «Borello-testen», som innebærer en fleksibel multifaktortest som ble brukt generelt før ABC-testen ble gjort gjeldende.

Den 3. november 2020 tok saken en ny vending, hvor det ble vedtatt at plattformselskaper skulle unntas fra den nye bestemmelsen, jf. California proposition 22. Endringen skjedde etter sterkt påtrykk fra ulike plattformselskaper.

5.3.5 Særtrekk ved de digitale plattformselskapene

Bruken av teknologi for å følge opp arbeidsvilkår og betaling blir gjerne karakterisert som ledelse gjennom algoritmer («algorithmic management»). Slik kan det utføres en avansert tilpasning av oppgaver og «matching» mellom kunde og leverandør.

Per i dag er det en hovedvekt på distribusjon av fysiske tjenester eller eiendeler innenfor plattformøkonomien. Teknologien muliggjør imidlertid også at andre typer tjenester kan distribueres digitalt. Røtnes mfl. (2019) undersøkte muligheter og utfordringer når det gjelder kunnskapsintensive plattformer. Et sentralt poeng i studien er at personer med spisskompetanse ofte har mange muligheter på arbeidsmarkedet. Å selge tjenester digitalt er dermed i stor grad et valg der den enkelte arbeidstaker/oppdragstaker vurderer fordeler og ulemper opp mot hverandre. Fleksibilitet, samt mer kontroll over egen arbeidshverdag og -oppgaver er viktige drivere for at personer ønsker å jobbe gjennom digitale plattformer. Inntektsusikkerhet og mer administrativt ansvar er barrierer for arbeidstakerne.

Styring gjennom algoritmer, som kjennetegner mange av de digitale plattformene, kan også ha

[17] ABC-testen ble utviklet i California Supreme Courts sak Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles (2018) 4 Cal.5th 903 fra april 2018. Regelen har fra 1. januar 2020 blitt kodifisert i Section 2750.3 i California Labor Code.

[18] Great N. Constr., Inc. v. Dept. of Labor (Vt. 2016) 204 Vt. 1, 161 A.3d 1207).

stor betydning for arbeidsvilkår og lønn for den som utfører arbeidet. I enkelte tilfeller innebærer det også en «rating» av den som utfører arbeidet og en dynamisk fastsettelse av pris (Jesnes og Oppegaard, 2020).

Så langt foreligger det få studier som analyserer denne type algoritme-styring av arbeid. Pressl (2018) stiller seg svært kritisk til at dette kan representere en selvstendig form for tilknytning eller styring av arbeidskraft, og mener det i realiteten innebærer en omgåelse av et arbeidsgiver-arbeidstaker-forhold. Duggan mfl. (2020) viser til at algoritmene benyttes til å gjennomføre typiske HR-funksjoner som utforming og måling av arbeidet som utføres. De digitale plattformene benytter algoritmestyringen til å utøve kontroll, sanksjonere og belønne dem som utfører arbeidsoppgavene. Men informasjonsstrømmen er asymmetrisk. Oppdragstakerne har på sin side få muligheter til å kommunisere tilbake til oppdragsgiver. Bruken av slike systemer representerer en betydelig utfordring i forhold til virksomhetenes tradisjonelle tilnærming til personalhåndtering.

Samtidig peker Røtnes mfl. på at for høykompetente arbeidstakere kan det være en større oppside enn nedside knyttet til å ha muligheten til å selge sin kompetanse digitalt. For mange kan det også være et supplement til å ha vanlig ansettelse.

Selskapene som opererer i den globale digitale plattformøkonomien, er av ulik karakter. Et fellestrekk for flere av dem er imidlertid at det står betydelige økonomiske interesser bak, i form av blant annet private equity-selskaper som investerer i digitale plattformer. Store investeringer fra risikokapitalfond gjør det mulig for virksomhetene å klare seg selv om de taper store summer over lengre tid. De særskilte forholdene ved den digitale økonomien som skaper konsentrasjon og et «vinneren-tar-alt»-utfall gjør det attraktivt å investere når det er utsikter til store økonomiske gevinster for den som lykkes (Rahman og Thelen, 2019).

Kenney og Zysman (2018) peker på at de økonomiske midlene som er tilgjengelige i private equity-fond søker etter å oppnå stor avkastning ved investeringer i teknologiselskaper. Slik kapitaltilførsel gjør det mulig for virksomheter å gå på store økonomiske tap i en årrekke. Dette kan muliggjøre vekststrategier hos de digitale plattformaktørene, som ifølge Kenney og Zysman innebærer aggressive angrep på offentlige reguleringer og at arbeidskraft behandles som en råvare der det gjelder å få satt prisen lavest mulig.

ILO (2021) finner at så godt som alle investeringer i digitale plattformselskap blir gjort i Asia, Nord-Amerika og Europa. Investeringer fra risikokapitalfond er i hovedsak gått til to ledende selskap i taximarkedet. Også de store globale teknologiselskapene investerer betydelige midler i digitale plattformselskaper. De største inntektene høster plattformselskapene i USA og Kina, med henholdsvis 49 og 22 prosent av de totale inntektene, mens Europa står for 11 prosent.

ILO peker samtidig på at digitale plattformer bidrar til å stimulere nyetableringer og til å reorientere og videreutvikle næringer. ILO anbefaler tiltak for å styrke dialogen mellom myndigheter og partene i arbeidslivet på globalt nivå med sikte på å ivareta arbeidsstandarder og utviklingsmuligheter for de digitale plattformene.

Røtnes mfl. (2019) peker på at klargjøring av rettslig status for de som utfører arbeid gjennom kunnskapsintensive digitale plattformer vil være viktig for at den videre utviklingen av slike løsninger for formidling av arbeid og tjenester skjer innenfor rammene av de nordiske arbeidsmarkedsmodellene.

I en analyse av etableringen av Uber i de nordiske landene pekes det på at virksomheten har hatt som uttalt mål å drive «regulatorisk entreprenørskap». Graden av respons og gjennomslag har imidlertid vært varierende. I Danmark har myndighetene så langt satt foten ned for å endre reguleringer av drosjemarkedet slik at Ubers virksomhet faller innenfor loven. Sverige hadde endret sitt løyve-system allerede på 1990-tallet og i Finland trådte endringer i kraft i 2018. I Norge trådte nye regler i kraft i 2020. Endringene innebærer fortsatt krav om løyve for å kjøre drosje, men vilkårene blir vesentlig lettere. En konsekvens vil være en form for profesjonalisering av det å kjøre for Uber (Jesnes og Oppegaard, 2020).

5.4 Fast og midlertidig ansettelse

5.4.1 Fast ansettelse

I norsk arbeidsliv har om lag to tredjedeler en tradisjonell ansettelse i betydning at de er lønnstakere med fast ansettelse i heltidsstilling. Ytterligere ni prosent har fast ansettelse og jobber lang deltid (over 20 timer i uken). Det vil si at om lag 75 prosent av de sysselsatte har en stabil og fast tilknytning til arbeid. I tillegg kommer selvstendige innen primærnæringene og selvstendige med egne ansatte, som også ligger nær den generelle oppfatning av hva som er en typisk eller tradisjonell ansettelse. Disse fire kategoriene utgjør til sammen 79 prosent av de sysselsatte, jf. figur 5.5. Andelen med slik fast tilknytning er noe høyere enn gjennomsnittet for EU-landene (Nergaard,

2018, side 75). Det har vært stor stabilitet når det gjelder andelen sysselsatte med fast ansettelse. Registerdata viser en jevn økning i andelen fast ansatte de siste 20–25 årene. Noe av økningen i registerdataene kan skyldes bedre registrering av jobber over tid, spesielt etter innføringen av a-ordningen (Strøm og von Simson 2020, side 21). Blant unge under 30 år er det imidlertid ikke mer enn halvparten som har fast ansettelse og arbeider heltid. Mange kombinerer deltakelse i arbeidslivet med utdanning og det er mange unge arbeidstakere i Norge som arbeider kort deltid (under 20 timer i uken). Det er også mange unge som har en midlertidig ansettelse.

Over tid er andelen i aldersgruppen 20-24 år som tar utdanning blitt høyere, mens det har vært

Figur 5.5 Tilknytningsformer for sysselsatte i norsk arbeidsliv

Figuren viser at om lag to tredjedeler av norske ansatte har en tradisjonell ansettelse i betydningen at de er arbeidstakere med fast ansettelse i heltidsstilling. Ytterligere 9 prosent har samme tilknytning, men jobber lang deltid (over 20 timer i uken) I tillegg kommer selvstendige innen primærnæringene og selvstendige med ansatte, som også ligger nær den generelle oppfatningen av hva som er en typisk eller tradisjonell ansettelse. Disse fire kategoriene utgjør til sammen 79 prosent av de sysselsatte. En noenlunde tilsvarende gruppering av tilknytningsformer viste om lag 70 prosent i tradisjonelle tilknytninger for EU-landene sett under ett (Broughton mfl., 2016).

Kilde: Nergaard, 2018.

Figur 5.6 Personer 20-24 år som har yrkesaktivitet eller utdanning som hovedsakelig virksomhet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

en nedgang i andelen som oppgir yrkesaktivitet som sin hovedaktivitet, og andelen som tar utdanning er nå blitt den største gruppen, jf. figur 5.6. Yrkesaktive omfatter her de som er i heltidsjobb og deltidssysselsatte som svarer yrkesaktiv som sin hovedaktivitet.

5.4.2 Midlertidig ansettelse

5.4.2.1 Generelt om midlertidig ansettelse

Om lag 8 prosent av alle ansatte er midlertidig ansatt (selvstendige mv. holdes utenfor disse tallene). Andelen måles gjennom Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), som er en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av de sysselsatte. I 2020 var 7,7 prosent midlertidig ansatt. Bruken av midlertidige ansettelser er blitt redusert de siste tiårene, jf. tabell 5.3.

Fra og med 2021 skal arbeidsgivere rapportere gjennom a-ordningen om en ansettelse er midlertidig eller fast. Dette vil gi et nytt og utvidet datagrunnlag når det gjelder bruken av midlertidige ansettelser. Fremleggelse av ny statistikk forventes først mot slutten av 2021. SSB er også i gang med å gjennomføre en felleseuropeisk omlegging av statistikken som publiseres i AKU. Dette medfører at publiseringen av nye tall om bruken av midlertidige ansettelser er forsinket.

Midlertidige ansettelser er mest vanlig i offentlig sektor, der andelen er om lag 11 prosent, mens den er 6-7 prosent i privat sektor. Det er i hovedsak yngre arbeidstakere som har en midlertidig ansettelse, og det er noen flere kvinner enn menn. Andelen midlertidig ansatte har over tid vært noe økende blant de yngste aldersgruppene og blant dem som har grunnskole som høyeste utdanning. Midlertidig ansettelse er mest vanlig blant deltidsansatte, og særlig blant dem som kombinerer en deltidsjobb med annen hovedaktivitet, for eksempel studier. De fleste har kort ansiennitet hos arbeidsgiver. I AKU oppgir arbeidstakerne selv hvilken type midlertidig ansettelse de har, i overkant av 40 prosent svarer at de er vikarer, 20-25 prosent er ekstrahjelp, i underkant av 20 prosent sier de er på engasjement eller prosjektansatt, mens de resterende fordeler seg på ulike typer opplæringsstillinger, arbeidsmarkedstiltak eller annet (Nergaard, 2018, side 44).

En undersøkelse blant arbeidsgivere viser at de vanligste begrunnelsene for midlertidig ansettelse var å dekke vikariater (69 prosent) og fordi virksomheten hadde behov for ekstra kapasitet (53 prosent). 38 prosent oppga at midlertidige ansettelser ble brukt i forbindelse med praksisplasser, mens 29 prosent hadde brukt midlertidig ansettelse fordi de trengte spesialkompetanse for en begrenset periode (Nesheim, 2017).

Tabell 5.3 Midlertidig ansatte per år. AKU

1996	12,7
1997	11,9
1998	10,9
1999	10,1
2000	9,3
2001	9,2
2002	9,9
2003	9,5
2004	10,0
2005	9,5
2006	10,0
2007	9,5
2008	9,0
2009	8,1
2010	8,3
2011	7,9
2012	8,4
2013	8,3
2014	7,8
2015	7,9
2016	8,7
2017	8,4
2018	8,4
2019	7,9
2020	7,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftundersøkelsen. Tallene bygger på en utvalgsundersøkelse, hvor det i løpet av tidsperioden er gjort flere endringer i grunnlaget for statistikken.

Det er store variasjoner mellom europeiske land når det gjelder bruken av midlertidige ansettelser. Andelen er lav i Norge sammenlignet med andre, dette henger blant annet sammen med utforming av regelverket og det samlede stillingsvernet. I halvparten av OECD-landene har bruken av midlertidig ansettelse vært økende over tid (OECD, 2019). Gjennomsnittet var 11,8 prosent i 2020. I de øvrige nordiske landene var andelen midlertidig ansatte høyere enn i Norge, jf. figur 5.7.

Studier av midlertidige ansettelser viser ulike resultater. Internasjonale studier tyder på at bruk

Figur 5.7 Andel midlertidig ansatte 15-64 år. Prosent. 2019/sist tilgjengelige år

Kilde: OECD, 2021.

av midlertidige ansettelser i liten grad påvirker sysselsettingsnivået (OECD, 2013). For enkelte kan det være et springbrett til å oppnå en fast tilknytning til arbeidslivet (Engebretsen mfl., 2012). Det kan imidlertid også fungere som en felle, dersom arbeidstakere blir værende i en midlertidig tilknytning over tid (OECD, 2013).

Sverige har i lengre tid hatt en mer omfattende adgang til midlertidig ansettelse. Andelen er om lag det dobbelte av i Norge. En studie viser at midlertidige ansettelser i mindre grad har fungert som en bro inn i arbeidslivet i Sverige enn i Norge. Dette kan blant annet skyldes forskjeller i regelverk og arbeidsledighetsnivå (Svalund og Berglund, 2018). Studier fra Sverige tyder likevel på at midlertidig ansettelse som vei inn i arbeidslivet har særlig betydning for utenlandsfødte arbeidstakere (Calmfors mfl., 2018).

Litt under halvparten av de midlertidig ansatte kom fra en annen jobb, mens nærmere en tredjedel kom fra utdanning (Nergaard, 2018). I 2017 var det 12 prosent som oppga at de var arbeidssøkere før de fikk en midlertidig ansettelse. Kartlegginger basert på arbeidstakere i AKU viser at en høy andel av de som har midlertidig ansettelse oppnår fast stilling etter kort tid. Tall fra 2017 viser at 52 prosent av de midlertidig ansatte gikk over i fast stilling etter ett år. 59 prosent oppnådde fast ansettelse etter 21 måneder. Dette er om lag samme nivå som i tidligere kartlegginger.

Strøm og von Simson (2020) analyserer registerdata for perioden 1995-2018 og finner at rundt 40-50 prosent av de midlertidig ansatte går over i fast jobb etter ett år. Utsatte grupper på arbeidsmarkedet, som innvandrere og personer med grunnskole som høyeste utdanning, har imidlertid lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig jobb til fast jobb enn gjennomsnittet.

Ganske mange midlertidig ansatte har kort ansiennitet hos arbeidsgiver. Arbeidstakeres svar i AKU (gjengitt hos Nergaard, 2018) viser at drøye 40 prosent hadde vært ansatt seks måneder eller mindre, mens 22 prosent hadde lang ansiennitet i betydningen to år eller mer, jf. tabell 5.4.

I AKU blir arbeidstakerne spurt om de ønsker fast stilling. Nærmere to tredjedeler av de midlertidig ansatte ønsket dette, og flertallet av disse oppga at de også hadde forsøkt å oppnå dette. Andelen som svarer at de ønsker fast ansettelse har økt over tid.

Ifølge OECD (2013) er sannsynligheten for å få en fast heltidsstilling klart større for personer som har hatt en midlertidig stilling sammenlignet med dem som har vært arbeidsledige. Samtidig har midlertidig ansatte høyere sannsynlighet for å bli arbeidsledige sammenlignet med fast ansatte. Dette samsvarer med funn i en norsk studie som har fulgt arbeidstakere i en fireårsperiode. Her viste det seg at type midlertidig stilling hadde mye å si for å oppnå fast tilknytning. Kvinner som var ansatt som vikar eller ekstrahjelp hadde høyest sannsynlighet for å få en fast ansettelse (Svalund og Nielsen, 2017).

Tabell 5.4 Beregnet ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver. AKU, årlig gjennomsnitt. Prosent

	Inntil et halvt år	Fra mer enn et halvt år til ett år	Fra mer enn et år til to år	Fra mer en to år til tre år	Fra mer enn tre år til fem år	Mer enn fem år	N
2009–2011	47	17	16	8	6	6	12108
2012–2014	45	17	16	9	7	6	11143
2016–2017	42	19	19	8	8	6	8015

Kilde: Nergaard 2018, tabell 2.7.

Personer som oppgir at de er ekstrahjelper eller tilkallingsvikarer vil ofte være midlertidig ansatt. Basert på svar fra YS Arbeidslivsbarometer finner Ingelsrud mfl. (2020) at arbeidstakerne i disse kategoriene typisk ser på jobben som et mellomstopp i arbeidsmarkedet. Nærmere en av fire i denne kategorien har mer enn en jobb. En høy andel tror de vil være i en annen jobb, under utdanning eller eventuelt ute av arbeidslivet om fem år.

5.4.2.2 Generell adgang til midlertidig ansettelse

I 2015 ble det innført en ny generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil tolv måneder, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f. Samtidig ble det innført enkelte særskilte begrensninger knyttet til bruken av dette, jf. beskrivelse av regelverket i punkt 8.4.3. En undersøkelse for årene 2015-16 tyder på at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse ikke bedret jobbmulighetene for utsatte grupper i arbeidslivet, tvert imot fant de at arbeidsmarkedssituasjonen for personer med midlertidig ansettelse og personer som er arbeidssøkende eller utenfor arbeidsstyrken, ble mindre stabil etter reformen. I undersøkelsen var det imidlertid ikke mulig å skille effekter av regelendringen fra effektene av nedgangskonjunkturen i samme tidsperiode (Strøm mfl. 2018). I en ny undersøkelse som gjelder tidsrommet 1995-2018 finner Strøm og von Simson (2020) at utsatte grupper på arbeidsmarkedet har lavere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å gå fra midlertidig til fast ansettelse.

En undersøkelse blant arbeidsgivere i kommunesektoren viste at den nye generelle adgangen ble lite benyttet og at den ble oppfattet som komplisert og lite nødvendig ut fra behovene (Alsos mfl. 2017). Mange kommuner har også fattet politiske vedtak om å ikke benytte seg av den generelle adgangen.

Basert på intervjuer med arbeidsgivere i flere næringer finner Øistad mfl. (2019) at en del gir uttrykk for at de foretrekker å benytte andre løsninger som innleie, bruk av overtid, deltidsarbeid og tilkallingsvakter fremfor midlertidige ansettelser, samt at de allerede eksisterende hjemmelsgrunnlagene for midlertidig ansettelse ble opplevd som tilstrekkelige for virksomhetens behov. Arbeidsgiverne opplevde også begrensningene knyttet til den generelle regelen som kompliserende. Det ble også vist til at regelen var omstridt og at fagforeninger var negative til bruk av den.

5.4.2.3 Midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren

Arbeidsmiljølovens regler gjelder for kommunesektoren og helseforetakene. I statlig sektor gjelder statsansattelovens bestemmelser, samt enkelte særlover som universitets- og høyskoleloven, jf. nærmere omtale i punkt 8.4.11.

Regelverket i staten ga tidligere større adgang til å benytte midlertidige ansettelser i situasjoner der det var usikkerhet om bemanningsbehovet, men er nå endret slik at reglene er mer lik arbeidsmiljøloven. En evaluering av regelendringene tyder på at bruken av midlertidig ansettelse i staten reduseres, men at dette skyldes generelle føringer og økonomiske innsparinger i vel så stor grad som nytt regelverk (Underthun mfl. 2019).

I 2020 var det ifølge NSDs Database for statistikk om høgre utdanning 31,4 prosent i universitets- og høyskolesektoren som hadde en midlertidig ansettelse når en tar med alle stillinger ved alle institusjoner det foreligger tall for.[19] Dette inkluderer også personer ansatt på åremål og i bistillinger. Rekrutteringsstillinger som stipendiat, postdoktor, spesialistkandidat og vitenskapelig assistent er på åremål. Dersom en ser bort fra personer ansatt i slike stillinger blir det ifølge

[19] NSD – Norsk senter for forskningsdata. Nettside: Database for statistikk om høgre utdanning – statistikk om høyere utdanning (uib.no)

NSD en andel på 14,7 prosent midlertidig ansatte. NSD publiserer også tall om ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger, unntatt åremål. Her var andelen midlertidig ansatte 13,2 prosent i 2020. Denne andelen er blitt noe redusert de siste årene. Ifølge NSD ligger bruken av midlertidige ansettelser noe lavere i de privateide institusjonene sammenlignet med de statlige. De private utgjør imidlertid ikke mer enn om lag seks prosent av de samlede årsverkene i sektoren.

Forskerforbundet mener på sin side at det er riktig å ta med enkelte av de vitenskapelige stillingene på åremål i beregningene, og kommer derfor frem til en høyere andel midlertidig ansatte i vitenskapelige stillinger (om lag 24 prosent).[20] Rene forskerstillinger har ofte vært midlertidige fordi de har vært koblet til tidsavgrensede og bidragsavhengige forskningsprosjekter. Det har også vært en høy andel midlertidige undervisningsstillinger mv. i sektoren (Underthun mfl. 2019).

En arbeidsgruppe satt ned av Kunnskapsdepartementet med representanter fra utdanningsinstitusjonene har utarbeidet en rapport med forslag til tiltak som kan gjennomføres for å redusere bruken av midlertidige stillinger ved det enkelte universitet/høyskole.[21] Ifølge arbeidsgruppen er det viktigst at ledelsen har kontinuerlig oppmerksomhet om temaet og at de tiltakene som gjøres har bred forankring i hele lederlinjen. Det foreslås blant annet bedre kontrollrutiner med hvilke hjemler som brukes for midlertidig ansettelse, at det skal kunne ansettes fast selv om det foreligger hjemmel for midlertidig ansettelse og at midlertidige stillinger med varighet over 1 ½ – 2 år skal godkjennes av den sentrale HR-enheten ved institusjonen.

Reguleringene av midlertidig ansettelse i universitets- og høyskolesektoren er også blitt vurdert av utvalget som har lagt frem forslag til ny sektorlovgivning (NOU 2020: 3). Dette utvalget fremmet ikke egne forslag til regelendringer, men viste til den nye statsansatteloven. I NOU 2020:3, punkt 28.5.6 heter det:

> «Utvalget oppfordrer derfor sektoren selv, og hver enkelt institusjon, til å arbeide systematisk med å etablere en god kultur og hensiktsmessige rutiner ved ansettelser. Målet er å sikre at hovedregelen om fast ansettelse følges uavhengig av finansieringskilde, og at hjemlene for å ansette midlertidig anvendes korrekt. Dette forutsetter at administrasjonen ved de enkelte institusjonene har tilstrekkelig kompetanse på ansettelsesreglene.»

Regjeringen har fulgt opp utredningen med forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, jf. Prop. 111 L (2020–2021). Det vises her til nærmere omtale i kapittel 12.

5.4.3 Særlig om deltidsarbeid

I Sysselsettingsutvalgets innstilling er det en bred omtale av bruken av deltid i norsk arbeidsliv (NOU 2021: 2, kapittel 5). Her vises det til at muligheter for deltidsarbeid kan bidra til å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og deltakelsen i arbeidslivet. På den annen side representerer omfattende bruk av deltid en utfordring når samfunnet trenger mer arbeidskraft. Deltid er problematisk for de arbeidstakerne som ønsker å jobbe fulltid og ikke får mulighet til full inntekt og tilhørende rettigheter.

Norge har relativt høy yrkesdeltakelse, men når det gjelder utførte timeverk per innbygger ligger vi likevel under gjennomsnittet for EU-landene. Dette skyldes blant annet at vi har en relativt høy andel som arbeider deltid. Ifølge AKU var det i underkant av 25 prosent som arbeidet deltid i 2020, jf. punkt 4.6.1. Deltidsandelen blant kvinner var om lag 35 prosent, mens den var om lag 15 prosent blant menn. Deltidsandelen blant kvinner er moderat høyere enn i andre skandinaviske land, men betydelig lavere enn i Nederland, Sveits, Østerrike og Tyskland. Tall fra AKU viser at andelen menn som arbeider deltid økte i 2020, noe som trolig kan knyttes til koronapandemien. Deltidsandelen avtok for kvinner.

I den internasjonale litteraturen karakteriseres deltidsarbeid som en alternativ tilknytningsform. I norsk arbeidsliv vil deltidsarbeid som oftest innebære en fast ansettelse i en lavere stillingsprosent. Men en del arbeider kort deltid (under 20 timer i uken) og har mer kortvarige arbeidsforhold. At deltidsandelen er relativt høy i Norge skyldes blant annet at flere kombinerer utdanning med deltidsjobb. Ifølge Sysselsettingsutvalget er om lag 25 prosent av menn som jobber deltid i Norge studenter. For EU-landene samlet var det tilsvarende tallet 16 prosent. Det samme gjelder for kvinner, hvor om lag 20 prosent av de norske deltidsarbeidende kvinnene er studenter, mot 7 prosent som gjennomsnitt for EU.

[20] Forskerforbundet (2021). Nettside: Statistikk – midlertidig ansatte – Forskerforbundet

[21] Rapport fra arbeidsgruppe (2019) tiltak for reduksjon av midlertidighet i uh-sektoren (regjeringen.no)

Ilsøe og Larsen (2020) har sammenlignet bruken av alternative tilknytningsformer i de nordiske landene og regnet all deltid under 30 timer i uken som «ikke-standard-arbeidsforhold». Når deltidsandelene inkluderes finner de at omfanget av alternative tilknytningsformer er om lag likt i de nordiske landene (Island ikke medregnet). Denne måten å betegne deltidsarbeid på samsvarer imidlertid ikke med hvordan SSB kategoriserer deltidsarbeid og hvordan alternative tilknytningsformer vanligvis defineres.

For deltidssysselsatte kvinner er det mest vanlig med lang deltid (avtalt arbeidstid 20-36 timer i uken), mens det er mest vanlig med kort deltid (under 20 timer) for deltidssysselsatte menn. Deltid er mest utbredt i overnattings- og serveringsvirksomhet, samt i personlig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester. I alle disse næringene utgjør kvinner en høyere andel enn menn, og forskjellen er særlig stor innen helse- og sosialtjenester. Et sentralt utviklingstrekk er at blant kvinner er andelen som arbeider deltid synkende for yngre generasjoner, mens den er noe økende for menn, særlig tydelig for menn i alderen 25-29 år. Innvandrere fra Asia, Afrika mv. er overrepresentert i deltidsyrker, og deltidsandelen blant dem er langt høyere og ligger på nær 45 prosent.

Ifølge AKU er om lag ti prosent av alle som jobber deltid undersysselsatte, definert som at de deltidssysselsatte aktivt har forsøkt å øke sin avtalte arbeidstid og kan starte i en høyere stillingsbrøk innen en måned, jf. punkt 4.5.5.

De som jobber deltid, har i større grad en midlertidig ansettelse enn dem som jobber heltid. Særlig er det mange som arbeider kort deltid som har en midlertidig ansettelse. Dette kan blant annet henge sammen med at deltidsarbeid kombineres med utdanning eller annen aktivitet i en overgangsfase. Av de som jobber deltid, er det en større andel menn enn kvinner som er midlertidig ansatt. For kvinner som jobber lang deltid, er de aller fleste fast ansatt, noe som henger sammen med at lang deltid ofte er en varig tilknytning. Midlertidig ansatte på deltid oppgir langt oftere enn fast ansatte at de ønsker større stillingsprosent, eller at de ser seg om etter annen jobb (Nergaard, 2018).

Nätti og Nergaard (2019) viser i en studie basert på data fra de nordiske arbeidskraftundersøkelsene at de fleste som arbeider deltid i fast stilling blir værende i deltid, mens unge og midlertidig ansatte som arbeider deltid i større grad går over til heltidsarbeid. Det er ifølge denne studien ikke tegn til at deltidsarbeid i større grad enn tidligere preges av «dårlige jobber».

Ifølge Sysselsettingsutvalget jobber nær tre fjerdedeler av alle deltidsansatte skift/turnus blant de som arbeider i helger eller på kveld/natt. Dette omfatter mange kvinner i helse- og sosialtjenester. Det er innført reguleringer i arbeidsmiljøloven som gir deltidsansatte fortrinnsrett til å øke sin stilling og som gir deltidsansatte som jevnlig har jobbet ut over avtalt arbeidstid de siste tolv månedene, rett til stilling tilsvarende deres faktiske arbeidstid i denne perioden. Arbeidsgiver er pålagt å drøfte bruken av deltid i virksomheten med de tillitsvalgte.

Det er en rekke ulike årsaker til at mange arbeidstakere, og særlig kvinner, jobber deltid. For eksempel oppgir nærmere 40 prosent av alle deltidsansatte at de jobber deltid på grunn av helseproblemer eller at de er i utdanning. Sysselsettingsutvalget viser videre til at bruken av deltid i helse- og omsorgssektoren kan ha sammenheng med det omfattende turnusarbeidet i sektoren, blant annet pekes det på helgearbeidets betydning for deltid, jf. NOU 2021: 2, punkt 5.6.

OECD (2010) peker på at deltidsarbeid kan innebære en ulempe for arbeidstakere når det gjelder lønn, jobbsikkerhet, organisering, karriereutsikter og muligheter for deltakelse i arbeidsrelaterte opplæringsaktiviteter, men en fordel på den måten at arbeidstakere oppnår økt kontroll over blant annet arbeidstid. Ifølge OECD er fattigdomsandelen mer enn dobbelt så høy blant deltidsarbeidende som hos dem som arbeider heltid. OECD fremhever at deltidsarbeid bidrar til høyere yrkesdeltakelse, men at vedvarende deltidsarbeid for kvinner i yrkesaktiv alder kan føre til en samlet sett dårligere utnyttelse av arbeidskraftressursene.

Ingelsrud mfl. (2020) har analysert svar i YS Arbeidslivsbarometer fra personer som arbeider deltid og som oppgir at de ønsker å arbeide mer. Sammenlignet med de heltidsansatte skårer de noe lavere når det gjelder jobbtilfredshet og at de i noe mindre grad får brukt sin kompetanse i den jobben de har. De som jobber deltid og ønsker å jobbe mer har oftere flere jobber og må oftere enn heltidsansatte møte på jobb på kort varsel.

Det gjennomføres en rekke samarbeidstiltak mellom partene i arbeidslivet for å fremme en heltidskultur. I kommunesektoren har dette siden 2013 vært forankret i en Heltidserklæring mellom Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund, Delta og KS. Disse partene samt Fellesorganisasjonen (FO) arbeider med en fornyelse av innsatsen og signering av ny Heltidserklæring senere i 2021.[22] Partene i Spekterområdet er tilsvarende enige om at heltid skal være hovedregelen, og har pekt på

tiltak som kan bidra til å øke heltidsandelen. Regjeringen stiller krav til de regionale helseforetakene om at de skal jobbe med utviklingen av en heltidskultur, og at flest mulig medarbeidere skal ansettes i faste, hele stillinger. Dette følges opp med jevnlige rapporteringer. Tidligere er det bevilget midler over statsbudsjettet til forsøk for å redusere deltidsbruken i ulike virksomheter. En erfaring fra slike forsøk, er at oppmerksomheten om temaet i seg selv bidrar til å skape løsninger og redusere bruken av små stillingsbrøker.

5.5 Innleie av arbeidskraft

Det har vært en betydelig vekst i bruken av innleie fra bemanningsforetak de siste tiårene. Basert på analyse av SSBs registerdata finner Strøm og von Simson (2020, side 23) at innleie fra bemanningsforetak har økt fra under 0,4 prosent i 1995 til å utgjøre 1,53 prosent av samlet sysselsetting i 2018. Veksten er blitt drevet av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. I 2004 hadde om lag 18 prosent av lønnstakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn. Andelen vokste raskt, og utgjorde 55 prosent i 2017, de fleste fra de nye EU/EØS-landene (Nergaard, 2018, side 89).

Nergaard (2018, side 102-103) anslår at den innleien av arbeidskraft som formidles av bemanningsforetakene utgjør mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk, dette inkluderer arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Opplysninger om bruken av innleie baseres på SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, supplert med SSBs strukturstatistikk og nasjonal regnskapsstatistikk. Utgangspunkt her er sysselsettingen som registreres i bransjen «Utleie av arbeidskraft» (NACE 78.2). Den andre hovedkilden er NHO Service og Handels statistikk over fakturerte timer og omsetning. Denne statistikken dekker utleie i regi av NHO Service og Handels medlemsbedrifter. Den samles inn kvartalsvis og går langt tilbake i tid. NHO Service og Handel anslår at deres medlemsbedrifter dekker om lag 80 prosent av bransjen. Selv om ingen av de to datakildene gir et helt fullstendig bilde av bemanningsbransjen, vil de til sammen gi en indikasjon på nivå/omfang, og ikke minst på endringer over tid. Hvordan anslaget for samlet innleie er beregnet er nærmere redegjort for i Nergaard (2018, side 103-104).

Alle virksomheter som har som formål å drive utleie av arbeidskraft i Norge skal være registrert som bemanningsforetak. Dette registeret administreres av Arbeidstilsynet og omfatter om lag 2000 registrerte foretak. Det registreres imidlertid ikke opplysninger som gir grunnlag for statistikk om aktiviteten i virksomhetene. Registeret er søkbart, og det er forbudt å kjøpe tjenester fra bemanningsforetak som ikke er registrert.[23]

Mye av veksten i bruken av innleie har kommet innen bygg og anlegg. Dette har vært en langvarig trend siden starten av 2000-tallet. Strøm og von Simson (2020, side 40) finner et mønster i håndverkeryrker og hos prosess- og maskinoperatører og transportarbeidere. Her har andelen selvstendige vært fallende, og andelen midlertidig ansatte eller ansatte gjennom bemanningsforetak, har vært økende. De ser dette som et uttrykk for omorganisering, der bruken av alternative tilknytningsformer har endret seg over tid, og at dette kan ha sammenheng med en til dels stor arbeidsinnvandring inn i disse yrkene.

I 2019 stod bygg og anlegg alene for en tredjedel av virksomheten til bemanningsbedriftene i NHO Service og Handel. Tall fra Fafo og bemanningsbransjen i NHO Service og Handel tydet på at innleieandelen i byggenæringen i Oslo-området var 14-15 prosent i gjennomsnitt i 2017-2018, mot om lag 6,5 prosent i landet totalt (Nergaard, 2018, side 94-96). Tall fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser en betydelig nedgang i utleieaktiviteten til bygg og anlegg fra og med andre halvår 2019. Bemanningsbedriftene som er medlemmer i NHO Service og Handel hadde en nedgang på nærmere 30 prosent i utleie til bygg og anlegg fra 2019 til 2020, ifølge opplysninger i bemanningsbarometeret 2020, fjerde kvartal. Bemanningsbransjen peker på endringene i regelverket, som trådte i kraft i 2019 med en overgangsperiode for inngåtte kontrakter, som viktigste forklaring på endringene i 2019, og deretter har koronapandemien ført til en generell reduksjon av aktiviteten (jf. NHO Service og Handel, Bemanningsbarometeret 2019). Også SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk viser en viss reduksjon i sysselsettingen innen arbeidskrafttjenester fra 2019 til 2020. Ifølge SSB var det 42 120 sysselsatte innen arbeidskrafttjenester i 2019, mens antallet var 38 298 i 2020.[24]

[22] Heltidserklæringen for kommunesektoren, se nettside: Sentrale dokumenter – KS

[23] Arbeidstilsynet, se nettside: Registrerte bemanningsforetak (arbeidstilsynet.no)

[24] Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk. Nettside: https://www.ssb.no/statbank/table/08536

Det benyttes også en del innleie fra bemanningsforetak i industrien, den samlede andelen er imidlertid vesentlig lavere enn for byggenæringen. Bemanningsbransjens egne tall viser at omfanget av innleie i industrien falt kraftig i 2015, etterfulgt av en utflating og ny vekst i 2018 og 2019, med påfølgende tilbakegang i 2020. Statistisk sentralbyrå har i forbindelse med en rapport om produksjon i norsk industri gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg av industribedrifter om bruk av innleid arbeidskraft. Rapporten, som ble lagt frem i september 2019, estimerte en kraftig vekst i innleide timeverk i industrien. Det ble pekt på at dette kunne ha sammenheng med gjennomføring av store enkeltprosjekter i den petroleumsrettede leverandørindustrien (Finci, 2019).

Andre næringer hvor bemanningsbedriftene har relativt høy utleieaktivitet er lager, logistikk og transport og ulike administrasjons- og økonomitjenester. Utleie til oppvekst/utdanning og helse/omsorg har også et visst omfang. Nergaard (2018, side 96) anslår at de innleide utgjør om lag 1 prosent av årsverkene som utføres av helse- og sosialpersonell, og at andelen har vært stabil over tid. Bemanningsbransjens egne tall viser at omfanget av utleie til oppvekst/utdanning og helse/omsorg økte med nærmere 20 prosent i 2020. Alle næringer sett under ett ble utleieaktiviteten redusert med nærmere 15 prosent i 2020. Ifølge bemanningsbransjen opplevde flere virksomheter et krevende marked etter at nye rammevilkår ble iverksatt fra 2019, men hovedbegrunnelsen for nedgangen er virkninger av koronapandemien, som slo ut for fullt fra andre kvartal 2020.

Pettersen og Romsaas (2019) har benyttet regnskapsdata til å analysere bruken av innleie og entreprise i matindustrien. De finner en betydelig vekst i perioden 2005-2015, sterkest økning finner de for kjøttindustrien der andelen innleie/entrepriser var på 3,5 prosent i 2005 og økte til 6,9 prosent i 2015. Også innen fiskeindustrien fant de en betydelig økning, men også store svingninger. Metoden de har benyttet gjør det ikke mulig å skille mellom ulike former for innleie og entreprisekontrakter.

Det er en overvekt av unge arbeidstakere blant dem som arbeider for bemanningsforetak, kartlegginger viser at over halvparten er under 35 år. De fleste ansettelsesforhold i bemanningsforetak er kortvarige. En undersøkelse blant arbeidstakerne i bemanningsbransjen som ble utført i 2016 viste at gjennomsnittlig ansettelsestid var 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 ti prosent hadde annet arbeid ved siden av og 17 prosent var studenter (Ellingsen mfl. 2016). Det kan være ulike motiv for å ta slikt arbeid. For enkelte vil det være i en overgangsfase eller i kombinasjon med annen aktivitet, mens det for andre kan være få andre alternativer å finne på arbeidsmarkedet. Også bemanningsbransjens egen medarbeiderundersøkelse viser at over halvparten hadde bemanningsforetaket som hovedarbeidsgiver, mens 18 prosent kombinerte jobben med studier. 40 prosent av arbeidstakerne hadde vært arbeidsledige før de fikk jobb i et bemanningsforetak (NHO Service og Handel, 2021b).

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. Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel opplyser at årsstatistikk fra deres medlemsbedrifter viser at gjennomsnittlig varighet på et utleieoppdrag i 2018 var 161 timer, det vil si om lag fire uker.

Etter arbeidsmiljøloven er det anledning til å leie arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter. Det foreligger imidlertid ikke statistikk over slik aktivitet. Tradisjonelt har innleie mellom produksjonsbedrifter hatt særlig stor utbredelse i bygge- og anleggsnæringen og i verkstedindustrien. Resultater fra medlemsundersøkelser Byggenæringens landsforening (BNL) og Maskinentreprenørenes forbund (MEF) har gjort for noen år siden tyder på at dette er relativt hyppig brukt, uten at andelen kan tallfestes.[25]

En kartlegging fra 2014 viste at om lag halvparten av virksomhetene i verftsektoren hadde leid ut arbeidskraft til andre virksomheter, mens én av tre i petroleumssektoren hadde gjort dette (Bråten mfl. 2014).

5.6 Implikasjoner av ulike tilknytningsformer

5.6.1 Innledning

Med implikasjoner av ulike tilknytningsformer menes i denne sammenheng hvilke forskjeller det eventuelt er i situasjonen for personer som utfører arbeid med alternative tilknytningsformer sammenlignet med arbeidstakere med en fast, direkte ansettelse, og hva som er karakteristisk ved

[25] Opplysninger gitt til Arbeids- og sosialdepartementet.

arbeidsforholdet for dem med alternative tilknytningsformer. Dette belyses blant annet i flere kartlegginger av arbeidsmiljø og arbeidsforhold. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet – storbyuniversitetet, har utarbeidet en rapport for utvalget som er et av grunnlagene for omtalen her (Ingelsrud mfl., 2020).[26]

5.6.2 Arbeidsmiljø, jobbtilhørighet og helse

I SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø (LKU)[27], stilles det spørsmål om i hvilken grad man er motivert og engasjert i arbeidet, i hvilken grad man føler tilhørighet til arbeidsplassen, og hvor fornøyd man er med jobben. I den norske yrkesbefolkningen oppgir 86 prosent at de er nokså ofte, meget ofte eller alltid motivert/engasjert i arbeidet. 88 prosent sier at de er ganske eller svært fornøyd med jobben, mens 78 prosent har høy eller svært høy tilhørighet til virksomheten de jobber i. Statens arbeidsmiljøinstitutt (2018; 2021) utarbeider faktabøker om arbeidsmiljø og helse hvor resultater fra de respektive levekårsundersøkelsene presenteres og analyseres. Statens Arbeidsmiljøinstitutt har blant annet utarbeidet en indeks om jobbtilhørighet ut fra svarene i LKU. Basert på tall fra LKU 2016 skåret frisører og ulike lederyrker høyest, men også yrkesgrupper med en høy andel selvstendig næringsdrivende som bonde/fisker og profesjonelle kunstnere var for en stor del motivert/engasjert, tilfreds og har tilhørighet til jobben.

Personer som arbeider som selvstendige skårer høyest når det gjelder motivasjon (93 prosent) og jobbtilhørighet (96 prosent) i LKU 2019. Det er en overvekt blant selvstendige som først og fremst ser sitt arbeid som en kilde til utvikling og utfoldelse, og som sier at det er helt nødvendig at de får bruke sin fantasi og kreativitet i arbeidet (Ingelsrud mfl. 2020, side 66). Blant midlertidig ansatte oppgir to tredjedeler at de har høy tilhørighet til jobben. Det er ingen forskjeller i midlertidig og fast ansattes motivasjon og tilfredshet med jobben (Ingelsrud mfl. 2020, side 44). Andelen arbeidstakere som er utleid fra bemanningsforetak er lav i LKU. Forskjellene mellom dem og fast ansatte når det gjelder spørsmål om jobbtilhørighet forklares av de variasjoner som er mellom næringer og yrker. Mens svar i YS Arbeidslivsbarometer indikerer større forskjeller mellom eller like ansatte i samme yrker; utleide arbeidstakere har lavere tilfredshet med jobben, de møter sjeldnere positive utfordringer i jobben (Ingelsrud mfl. 2020, side 77).

Høye jobbkrav, kombinert med muligheter for kontroll over egen arbeidssituasjon, er et karakteristisk trekk ved norsk arbeidsliv. Moderat høye krav kan være positivt, så lenge de er forbundet med tilsvarende høy egenkontroll over arbeidet (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2018, side 70). Samlet er det 57 prosent i LKU 2019 som svarer at de selv i høy grad kan bestemme hvordan de skal utføre arbeidet. På dette området er det forskjeller mellom næringer og yrker, og dette har ofte mer å si enn forskjeller mellom tilknytningsformer. Svarene viser likevel at midlertidig ansatte opplever lavere kvantitative krav på jobb, men også noe mindre selvbestemmelse enn fast ansatte. 37 prosent blant midlertidig ansatte sier at de opplever lav selvbestemmelse (jobbkontroll), mens tilsvarende andel blant fast ansatte er 23 prosent (Ingelsrud mfl., 2020, side 44). På den andre siden er det færre av de midlertidige som svarer at de opplever rollekonflikter i jobben. Også arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak svarer at de har lavere selvbestemmelse.

Det er også gjort enkelte kartlegginger av arbeidsmiljø og arbeidsforhold ved nyere tilknytningsformer. På oppdrag fra EU-kommisjonen er det gjennomført en studie som gjelder arbeid gjennom digitale plattformer (Kilhofer mfl., 2020). Studien omfatter også data fra Norge. Enkelte utfordringer er spesifikke for plattformarbeid, men de finner også mange likhetstrekk med andre alternative tilknytningsformer, blant annet når det gjelder lønn, arbeidstid, medvirkning, kompetanseutvikling og sosiale rettigheter.

Arbeidsoppgavene for plattformarbeidere kan fastsettes på ulike måter:

- Gjennom plattformens systemer, typisk en «app».
- Av kundene, som gjennom plattformen selv velger hvilken arbeidstaker de ønsker skal utføre et oppdrag.
- Arbeidstaker selv, som gjennom plattformen velger et oppdrag som hun tilbyr seg å gjennomføre.

Hvordan oppdragene fastsettes vil ha stor betydning for graden av autonomi ved gjennomføringen av dem. Oppdrag som tildeles gjennom plattformens systemer og som utføres på stedet vil ofte innebære stor grad av styring og kontroll, for eksempel ved bruk av ratingsystem. Ubers systemer fungerer slik at sjåførene får beholde en

[26] Rapporten fra Ingelsrud mfl. (2020) følger som digitalt vedlegg til innstillingen.

[27] Statistisk sentralbyrå. Nettside, publisert 29. juni 2020: Bønder og leger blant de mest tilfredse med jobben – SSB

økende andel av betaling selv, jo flere oppdrag de tar i løpet av en bestemt tidsperiode. For den som har dette som hovedinntektskilde legger det til rette for lange arbeidsdager. Mange arbeider for digitale plattformer ved siden av andre aktiviteter, men en kartlegging utført av Pesole mfl. (2018) i flere europeiske land tyder på at for nærmere en tredjedel av disse stod inntekter fra plattformarbeid for mer enn 50 prosent av deres samlede inntekt. Kilhofer mfl. (2020) fremhever også det fysiske arbeidsmiljøet og personvernet for den som utfører arbeid som spesifikke utfordringer ved plattformarbeid, i tillegg til uklarheter i kontraktsforholdet når det gjelder forholdet mellom å være oppdragstaker og arbeidstaker.

Samant (2020) har beskrevet HMS-utfordringer for arbeidere i plattformøkonomien og peker blant annet på risikofaktorer ved digital overvåking for sjåfører innen slike tjenester, og at det generelt er slik at arbeidsmiljørisikoen er høyere for dem som arbeider innen alternative tilknytninger.

Statens Arbeidsmiljøinstitutt (2014) har utarbeidet en kunnskapsoversikt hvor de går gjennom funn i den internasjonale forskningslitteraturen når det gjelder midlertidige ansettelsesformer og helse. De understreker at studier fra ulike land ikke nødvendigvis er sammenlignbare, og at det kan være vanskelig å studere effekter av tilknytningsformen til arbeidslivet isolert sett. De finner at studier fra ulike land tyder på at midlertidig ansatte har høyere forekomst av psykiske plager enn fast ansatte. Det er indikasjoner på at sammenhengen mellom midlertidige ansettelser og psykisk helse er knyttet til graden av stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet. Men det kan ikke utelukkes at sammenhengen også kan skyldes at mennesker med psykiske problemer har større sannsynlighet for å bli ansatt i midlertidige stillinger. Midlertidig ansatte vurderer sin helsetilstand som dårligere enn fast ansatte. Men forskningen gir ikke noe entydig svar om det er en klar årsakssammenheng. Midlertidig ansatte ser ikke ut til å ha høyere sykefravær enn fast ansatte. En klar overvekt av studier fra flere land finner en forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte. Dette bekreftes også av analyser av ulykker i norsk arbeidsliv (Arbeidstilsynet, 2018).

I LKU fremgår det at midlertidige ansatte og utleide fra bemanningsbyåer er overrepresentert i yrker og næringer med høyere fysisk risiko, men innenfor samme yrke og næring har ikke midlertidige dårligere fysiske arbeidsmiljø enn fast ansatte (Ingelsrud mfl., 2020, side 81). På enkelte områder som rengjøring og matindustri er arbeidstakere som er utleid fra bemanningsforetak mer utsatt for fysiske eksponeringer enn fast ansatte i tilsvarende jobber. Også selvstendige svarer oftere enn fast ansatte at de utsettes for fysiske, mekaniske, kjemiske og biologiske arbeidsmiljøfaktorer, men de fleste forskjellene forsvinner når vi ser på selvstendige og fast ansatte innenfor samme næring, yrke og demografiske kategori.

5.6.3 Jobbkvalitet og jobbsikkerhet

Med jobbkvalitet menes både økonomiske forhold som lønn og lønnsfordeling og ikke-økonomiske forhold knyttet til arbeidsmiljø og den enkeltes opplevelse av arbeidsforholdene. Med jobbsikkerhet menes risiko for å miste jobben, de økonomiske forhold knyttet til et eventuelt tap av jobben, det formelle stillingsvernet og den enkeltes opplevelse av trygghet i arbeidsforholdet.

De studier som er gjort er hovedsakelig basert på ansatte i bemanningsbransjen eller midlertidig ansatte med en direkte ansettelse i virksomhet. Et hovedfunn er at midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere ofte har jobber med dårligere arbeidsbetingelser, også når man sammenlikner ansatte som ellers har like kjennetegn (alder, kjønn mv.). Lengre utdanning reduserer imidlertid noe av risikoen for at arbeidstakere med alternativ tilknytning opplever dårligere jobbkvalitet. Dette kommer frem både i internasjonale og norske kartlegginger.[28]

Endringer i regelverk og rammebetingelser vil ha betydning. Kartlegginger av lønns- og arbeidsvilkår i næringer hvor deler av tariffavtalene er allmenngjort viser at forskjellene mellom ulike arbeidstakergrupper er blitt redusert (Bjørnstad (red.), 2015). En undersøkelse om likebehandlingsreglene for utleide arbeidstakere tyder på at det ble mer likebehandling etter at reglene ble innført (Alsos mfl. 2016).

Både midlertidige ansettelser og arbeid gjennom bemanningsforetak kan innebære risiko for en løsere tilknytning til arbeidslivet. Enkelte studier viser imidlertid at arbeid gjennom bemanningsforetak kan øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring (von Simson 2009, 2016).

På grunnlag av LKU finner Ingelsrud mfl. (2020) at midlertidig ansatte har lavere tilhørighet

[28] Jf. blant annet Olsen (2006); Kalleberg (2000); De Cuyper mfl. (2008).

til arbeidsplassen (66 prosent mot 80 prosent for fast ansatte) og en noe mer passiv arbeidssituasjon med lavere krav og lavere kontroll over arbeidet enn det fast ansatte opplever. Midlertidig ansatte er imidlertid like motiverte og tilfredse med jobben. De midlertidig ansatte tror oftere enn fast ansatte at de er i en bedre jobb om fem år.

Opplevd jobbsikkerhet er lavere blant midlertidig ansatte som svarer at de arbeider som ekstrahjelper enn andre. Dobbelt så mange blant dem som blant fast ansatte er bekymret for at nedbemanning eller omstilling vil få negative konsekvenser for deres arbeidsforhold (Ingelsrud mfl. 2020, side 61). Selvstendige svarer oftere enn fast ansatte at de sannsynligvis er i samme jobb og samme bransje om fem år. Mens bildet for de utleide arbeidstakerne er motsatt, flere blant dem er bekymret for å miste jobben og færre som tror de er i samme jobb fremover. Det er flere enn blant de fast ansatte som tror de er i en bedre jobb om fem år.

Mer enn dobbelt så mange midlertidige ansatte som fast ansatte oppgir at de har flere jobber. Strøm og von Simson (2020, side 49) finner at de som er midlertidig ansatt i snitt har 15–20 prosent høyere sannsynlighet for å ha flere jobber sammenlignet med fast ansatte. Flere av de midlertidig ansatte må også stille på jobb på kort varsel, jf. svar i YS Arbeidslivsbarometer (Ingelsrud mfl. 2020, side 46). Det samme gjelder selvstendige og utleide arbeidstakere.

Olsen (2016) oppsummerer sentrale funn i den forskningen (hovedsakelig basert på internasjonale studier) som er gjort om konsekvenser for arbeidstakere og arbeidsmiljø i situasjoner der innleide arbeidstakere arbeider side om side med de fast ansatte i virksomheten. De studier som er gjort peker i overveiende grad på negative konsekvenser. Dette gjelder blant annet økt konfliktnivå i virksomheten, for eksempel ved at personer som utfører samme arbeid har ulik lønn. Det vises for øvrig til at regelverket om fast ansettelse, som også hadde konsekvenser for bemanningsforetakene, ble endret med virkning fra 2019, jf. punkt 8.3.2.

Bruk av innleid arbeidskraft og arbeidstakere fra eksterne tjenesteleverandører har også konsekvenser for de fast ansatte og for organisasjonsstrukturen hos kundevirksomheten. Forskningen tyder på at de fast ansatte rapporterer om lavere tillit, mindre deling av kunnskap internt i virksomheten, lavere opplevelse av tilknytning og lojalitet til arbeidsgiver. Nesheim mfl. (2014) har i en studie fra petroleumsvirksomheten som omfattet ingeniører og teknisk personell, identifisert følgende utfordringer når interne og eksterne jobber sammen: Kundevirksomheten blir avhengig av kompetansen til de eksterne konsulentene, de eksterne arbeidstakerne er mindre tilbøyelige til å ta opp arbeidsmiljøproblemer i virksomheten, det er utfordringer på arbeidsplassen knyttet til hvor sterkt man skal integrere de eksterne konsulentene og det oppstår spørsmål knyttet til rettferdighet.

De som utfører arbeid i en trepartsrelasjon, jf. punkt 5.1, enten som innleide eller ansatte hos en ekstern tjenesteleverandør, vil oppleve en dobbelt tilhørighet til henholdsvis kundevirksomheten og egen arbeidsgiver. Dette kan innebære rollekonflikter. Når arbeidstakere opplever dette, tenderer de mot å identifisere seg mer med kunden – virksomheten de arbeider i for tiden – eller sin egen fagprofesjon, enn med virksomheten der de har sin opprinnelige tilhørighet (Olsen, 2016).

5.6.4 Arbeidstid

Selvstendige er den gruppen som arbeider flest timer i løpet av en uke (Strøm og von Simson, 2020, side 47). Blant midlertidig ansatte er det vanligere å ha deltidsjobb og dermed arbeide færre timer i uken enn fast ansatte.

I LKU oppgir en tredjedel av de midlertidig ansatte at de jobber utenfor regulær arbeidstid, mens andelen blant fast ansatte er 24 prosent. Imidlertid forsvinner disse forskjellene når en tar hensyn til næring, yrke og demografiske forskjeller mellom midlertidig og faste ansatte. En forskjell som består selv innenfor samme bransje og yrke, er at midlertidig ansatte sjeldnere blir kontaktet av jobben eller leser e-post utenom arbeidstid. De midlertidig ansatte svarer også sjeldnere enn fast ansatte at jobbkrav forstyrrer privatlivet deres (Ingelsrud mfl. 2020, side 44).

Svar i YS Arbeidslivsbarometer tyder på at utleide arbeidstakere oftere enn fast ansatte må stille på jobb på kort varsel og flere opplever ofte problemer på grunn av arbeidsgivers krav om når de skal jobbe. Det er flere innleide som svarer at jobbkrav går utover familien, men ikke flere som rapporterer om at dette skaper konflikt for familien.

Selvstendige svarer oftere enn fast ansatte at de jobber skift, turnus eller en annen ordning enn ordinær dagtid. Det er også flere selvstendige som svarer at de ofte jobber lange arbeidsuker, det vil si mer enn 48 timer per uke. Nærmere en fjerdedel av de selvstendige oppgir at de jobber deltid.

5.6.5 Lønns- og arbeidsvilkår

Strøm og von Simson (2020, side 43-46) finner at selvstendige i gjennomsnitt for alle har høyere inntekt enn fast ansatte. Det er imidlertid store forskjeller i gruppen, og over tid er det blitt flere selvstendige i den nedre delen av inntektsfordelingen og færre i den øvre delen. De mener det kan henge sammen med at den sterkeste veksten i andelen selvstendige har vært blant personlige tjenesteytere som ofte er relativt lavtlønnede jobber.

Timelønnen for de midlertidige og ansatte i bemanningsforetak ligger i gjennomsnitt lavere enn for fast ansatte. Samlet inntekt for ansatte i bemanningsforetak ligger noe under inntekten for fast ansatte, mens inntekten for midlertidig ansatte er enda lavere. Dette skyldes i stor grad mye deltidsarbeid, men også at disse jobbene ofte har lavere timelønn. Den store majoriteten av midlertidig ansatte befinner seg nederst i inntektsfordelingen. Dette er en utvikling som har forsterket seg over tid. En årsak kan være at de som har midlertidige jobber, er forholdsvis unge, og mange er også studenter. Når det gjelder ansatte i bemanningsforetak ligner de fast ansatte ved at de jobber omtrent like mange arbeidstimer. De lavere inntektene sammenlignet med fast ansatte skyldes hovedsakelig lavere timelønn.

Elstad og Heggebø (2019) har sett på utviklingen over tid. De finner at en økende andel i aldersgruppen 30-55 år har oppnådd en langvarig stabil tilknytning til arbeidslivet målt som årlig arbeidsinntekt. De fant at vel åtte prosent av de sysselsatte hadde vedvarende lave arbeidsinntekter og opplevde hyppige perioder med inntektsnedgang. Men andelen arbeidstakere i denne situasjonen var den samme i 2015 som i starten av 1990-tallet.

Strøm og von Simson (2020, side 51) har også sett på andre økonomiske forhold ved ulike tilknytningsformer og finner at fast ansatte og selvstendige har like høy sannsynlighet for å eie egen bolig, mens ansatte i bemanningsforetak skiller seg ut ved å ha lavest sannsynlighet for dette.

5.6.6 Organisering og tariffavtaler

Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning er beskrevet i kapittel 3. Det er betydelige forskjeller mellom fast ansatte og de med alternative tilknytningsformer om de er organisert eller ikke. Organisasjonsgraden er 16 prosentpoeng lavere blant midlertidig ansatte enn fast ansatte. Forskjellen er størst i offentlig sektor, hvor 54 prosent av de midlertidige er organisert, mot 82 prosent av de fast ansatte (jf. Nergaard 2018b, tabell 2.10). Ansiennitet hos samme arbeidsgiver har ellers en klar effekt på organisering. De som har lang ansiennitet, er oftest eldre og har oppnådd en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Også YS Arbeidslivsbarometer viser høyere organisasjonsgrad blant fast ansatte sammenlignet med midlertidig ansatte. På spørsmål om de er interessert i å bli fagorganisert svarer 57 prosent av de midlertidige og 41 prosent av de fast ansatte ja (Ingelsrud mfl. 2020, side 48).

I LKU er det en noe lavere andel fagorganiserte blant arbeidstakere som leies inn fra bemanningsforetak enn blant andre i privat sektor, men ikke signifikant færre. Det er også en like stor andel av de innleide som svarer at deres lønns- og arbeidsvilkår er regulert i tariffavtale, som blant andre arbeidstakere i privat sektor. I YS Arbeidslivsbarometer oppgir 31 prosent av utleide at de er fagorganisert, mot 69 prosent blant andre som har svart på undersøkelsen (omfatter også arbeidstakere i offentlig sektor). Interessen for fagorganisering blant uorganiserte er like stor blant arbeidstakere i bemanningsforetak som andre. I 2016 gjennomførte bemanningsbransjen i NHO Service og Handel en undersøkelse blant arbeidstakere i medlemsbedriftene der 21 prosent oppga at de var fagorganisert. Et fellestrekk ved disse undersøkelsene er at det har vært vanskelig å få med alle arbeidstakergrupper blant de som leies ut fra bemanningsforetak, blant annet utleide til bygg og anlegg svarte sjeldnere på bemanningsbransjens undersøkelse. Det er rimelig å anta at organisasjonsgraden samlet er lavere (Ingelsrud mfl. 2020, side 79).

Det foreligger ingen samlede tall eller anslag for organisasjonsgraden blant ansatte i bemanningsforetak. I næringer med høyt innslag av innleide fra bemanningsforetak er utbredelsen av det organiserte arbeidslivet blitt svekket. Innen bygg og anlegg var 51 prosent av lønnstakerne omfattet av tariffavtaler i 2001, mens andelen var redusert til 41 prosent i 2013 (Nergaard, 2018b, side 32). På enkelte områder foregår det likevel organisering av innleide arbeidstakere. NHO har medlemsbedrifter som tidligere var produksjonsbedrifter, men nå leverer spesialisert bemanning til industri og er registrerte bemanningsforetak. Flere av disse har alltid hatt tariffavtaler. Store bemanningsforetak har opprettet landsdekkende overenskomster for ansatte innen industri, bygg og elektro.[29] Flere norske fagforeninger arbeider aktivt for å rekruttere medlemmer også blant inn-

[29] Bygger på opplysninger fra NHO.

leide arbeidstakere. Men kortvarige innleieforhold og usikkerhet i forhold til fornyelse av arbeidskontraktene gjør dette krevende. I intervjuer med tillitsvalgte kommer det frem at frykt for å ikke få fornyet kontrakt er en grunn til at arbeidstakere i bemanningsforetak vegrer seg mot å organisere seg (Ingelsrud mfl. 2020, side 99).

Det er relativt lite vanlig blant selvstendige å være fagorganisert, men innen enkelte profesjonsgrupper som leger, tannleger, psykologer, veterinærer, jurister og ingeniører er det betydelig grad av organisering. Akademikerne opplyser at om lag ti prosent av deres medlemmer er næringsdrivende. Ifølge Akademikernes medlemsundersøkelse benyttes ulike selskapsformer, men enkeltmannsforetak er det mest vanlige. En del av de næringsdrivende vil også ha flere ansatte i tillegg til seg selv. I YS Arbeidslivsbarometer svarte 25 prosent blant de selvstendige at de var organisert (69 prosent samlet). I LKU er gruppen «konsulenter» skilt særskilt ut. Dette kan være selvstendige, men også ansatte i en virksomhet som arbeider for andre gjennom entreprisekontrakter. For dem var organisasjonsgraden lik andre, men langt færre (17 prosent mot 45 prosent for andre) svarte at de var omfattet av tariffavtaler (Ingelsrud mfl. 2020, side 72).

Generelt er det store forskjeller i organisasjonsgrad avhengig av virksomhetens størrelse. I bedrifter med under fem ansatte i privat sektor er kun 18 prosent av arbeidstakerne organisert, mens organisasjonsgraden når opp i 59 prosent i bedrifter med 200 ansatte eller mer. I offentlig sektor er forskjellene langt mindre, selv om organisasjonsgraden også her er noe lavere på de minste arbeidsplassene (Nergaard, 2018b).

Det er også en nær sammenheng mellom utbredelsen av kollektive partsforhold på arbeidsplassen og arbeidstakeres organisasjonsgrad. I levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø er arbeidstakere spurt om de er dekket av tariffavtaler og om det er fagforeninger til stede på arbeidsplassen. Der det verken er fagforening eller tariffavtale er organisasjonsgraden bare 13 prosent (Steen mfl. 2017). Nærmere to tredjedeler av alle uorganiserte arbeidstakere jobber innen privat sektor. I privat tjenesteyting er det mange uorganiserte uansett tilknytning til arbeidsplassen, mens det innen vareproduksjon og rådgivningsyrker er det ganske få blant de uorganiserte som har en alternativ tilknytningsform. En av fire uorganiserte arbeidstakere i privat sektor er på arbeidsplasser der det finnes fagforeninger og tariffavtaler. De uorganiserte er yngre enn gjennomsnittet og har sannsynligvis kortere ansiennitet. Vel en tredjedel av de uorganiserte arbeidstakerne i privat sektor er på arbeidsplasser uten tariffavtale og fagforeninger. Ifølge svar i YS Arbeidslivsbarometer er hele 41 prosent av de uorganiserte arbeidstakerne interessert i å bli medlem i en arbeidstakerorganisasjon, andelen er høyest blant de yngste (Steen mfl. 2017).

5.6.7 Medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen

Begrepene medvirkning og medbestemmelse brukes til dels om hverandre, og henspiller gjerne til ulike former for deltakelse i avgjørelser med betydning for arbeidsforholdet. Det kan være ulike forståelser av hva som ligger i de enkelte begrepene. Utvalget vil bruke begge begreper uten nærmere å angi hva som eventuelt utgjør forskjellen på de to begrepene.

I punkt 8.8 omtales hvilke reguleringer som gjelder for de ulike ordningene som skal ivareta medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid på arbeidsplassen.

Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1) gjorde en bred gjennomgang av ordningene og hvordan disse ble benyttet. Det var enighet om at ordningene i all hovedsak var gode og velfungerende, og at det i hovedsak ville være tale om å videreutvikle og forbedre de etablerte ordningene. Utvalget pekte i den sammenheng på fire utfordringer:

- Økt oppmerksomhet om demokrati i arbeidslivet som en del av en overordnet demokratidebatt.
- Inkludering av flere arbeidstakere i dagens ordninger.
- Endringer i arbeidslivet som utfordrer dagens lovverk.
- Økt effekt av ordningene i virksomheter der de praktiseres.

I forbindelse med Medvirknings- og medbestemmelsesutvalgets arbeid ble det utført flere kartlegginger (Falkum mfl., 2009). Et sentralt funn var at arbeidstakerne opplevde høy innflytelse på egen arbeidssituasjon, men i mindre grad på virksomhetens beslutninger. Oppslutningen om medvirkning og de ulike ordningene for medvirkning og samarbeid på arbeidsplassen var høy, både fra ledere og ansatte. Kartleggingene viste også at den konkrete kunnskapen om de ulike ordningene for medvirkning var svak, og at det var lite presis forståelse av forskjellene mellom ulike ord-

Boks 5.2 Opplevelse av individuell medvirkning og medbestemmelse

- 62 prosent av arbeidstakerne gir uttrykk for at de selv i stor grad kan bestemme hvordan de skal utføre arbeidet (LKU 2019).
- Flertallet blant arbeidstakerne i privat sektor svarer at de i stor grad kan bestemme eget arbeidstempo, mens andelen er noe lavere i offentlig sektor.
- Nærmere halvparten av alle arbeidstakere svarer at de i høy grad kan påvirke beslutninger som er viktige for arbeidet sitt. Andelen er noe lavere i offentlig sektor.
- Arbeidstakere har økt sin innflytelse over individuelle forhold og egen arbeidssituasjon sammenlignet med lignende kartlegginger tilbake på 1960-tallet.

Kilde: Trygstad mfl. (2021). Statistisk sentralbyrå (2020). Resultater fra levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2019.

ninger etter lov og avtale. Det var for eksempel en høy andel som svarte at de hadde tillitsvalgte i virksomheten, også blant dem som ikke hadde tariffavtale. Det ble ikke funnet vesentlige forskjeller i opplevelse av innflytelse mellom arbeidstakere som var medlemmer i fagforeninger/omfattet av tariffavtale og de uorganiserte.

LKU 2019 og en undersøkelse Fafo har gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (Trygstad mfl., 2021) gir nye tall om arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse, jf. boks 5.2 og 5.3.

Jo større virksomheter, jo mer ser det ut til at medvirkningsordningene benyttes. Trygstad mfl. (2021) finner imidlertid betydelige forskjeller mellom sektorer og næringer, bruken av medvirkningsordningene er lavest i deler av tjenesteytende sektor. Dessuten har selskapsstrukturene og hvordan virksomheter og konsern legger opp sine beslutningsstrukturer betydning for formell og reell medvirkning. Dersom en virksomhet er dekket av tariffavtale øker sannsynligheten for at det er etablert verneombud, arbeidsmiljøutvalg og styrerepresentasjon. Det gjelder også i virksomheter som ligger under terskelkrav om antall ansatte for å ha slike ordninger. Størrelse (antall ansatte), tariffavtale og konserntilknytning er det som har størst betydning når det gjelder ansattetrepresentasjon i styrer for aksjeselskaper. I offentlige eide virksomheter er de ansatte representert i styrer der reglene tilsier at de skal være det.

Nær seks av ti tillitsvalgte svarer at de har både formelle møter og uformelle samtaler med ledelsen. 15 prosent av de tillitsvalgte svarer at slik kontakt med ledelsen sjelden eller aldri forekommer. Kontakten mellom tillitsvalgte og ledelse er mest omfattende i kommunesektoren. Ikke overraskende er det de tillitsvalgte og ledere som svarer at de deltar i formelle møter og uformelle samtaler som også vurderer den gjensidige tilliten som størst.

De tillitsvalgte er også blitt spurt om innholdet i partssamarbeidet på arbeidsplassen. De temaene som flest ønsker at skal trekkes mer inn i dialogen med ledelsen er kompetanseutvikling, det psykososiale arbeidsmiljøet og seniorpolitikk, mens klima skårer lavest. De tillitsvalgte og ledelsen er enige om at innspill som gjelder arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår er det som blir tatt mest hensyn til, mens tillitsvalgtes innspill når det gjelder bruk av innleie og andre arbeidskraftstrategier i mindre grad vektlegges.

Boks 5.3 Bruken av kollektive medvirknings- og medbestemmelsesordninger

- Verneombud finnes i 84 prosent av virksomhetene med over 10 ansatte.
- Arbeidsmiljøutvalg finnes i 68 prosent av virksomhetene med over 50 ansatte.
- 55 prosent av ansatte i aksjeselskaper med over 30 ansatte er dekket av ordningen med ansattrepresentant i styret.
- 72 prosent av ansatte i aksjeselskaper med over 200 ansatte er dekket av ordningen.
- 13 prosent av de ansatte i konsern i privat sektor svarer at de har konsernutvalg.
- 45 prosent av ansatte i konsern med minst 200 ansatte svarer at de har konserntillitsvalgte.

Merknad når det gjelder konsern: Det må tas forbehold om at arbeidstakere ikke er kjent med ordningene, at ordningene finnes i andre varianter eller at det er tale om ansatte i norske datterselskap av utenlandske konsern, hvor ordningene vil være lite relevante. Kvalitative intervjuer med tillitsvalgte i ulike sektorer og virksomheter indikerer at tillitsvalgte innen konsern og kjedeorganisasjoner vurderer sin innflytelse som dårligere enn andre. Ofte handler dette om at beslutninger tas på andre nivåer, der de ikke deltar (Trygstad mfl. 2021).

Kilde: Trygstad mfl. (2021).

Figur 5.8 Opplevd innflytelse etter tilknytningsform. Indeks

Arbeidstakeres vurdering av sin jobbnære innflyelse etter tilknytningsform og sektor. 1= i svært høy grad, 5 = i svært liten grad.
Kilde: Trygstad mfl., 2021 (side 118).

Trygstad mfl. (2021) finner en del forskjeller mellom midlertidig ansatte og fast ansatte i privat sektor når det gjelder deres opplevelse av muligheter for medvirkning og medbestemmelse. Basert på svar i LKU er det utarbeidet en indeks som samler svar på en rekke spørsmål i undersøkelsen, jf. figur 5.8.

Arbeidstakeres svar i LKU viser at det er færre midlertidige og utleide arbeidstakere som har eller kjenner til at det er kollektive ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU) på arbeidsplassen sin, enn blant fast ansatte. Det er også færre av de midlertidige enn av de faste ansatte som har eller vet om at det er tillitsvalgte i deres virksomhet. På den annen side er det flere av de midlertidige som sier deres lønns- og arbeidsvilkår er regulert av tariffavtale. Disse forskjellene blir borte når vi tar hensyn til at midlertidige og faste er ulikt fordelt på yrker og næringer (Ingelsrud mfl., 2020, side 47).

Ingelsrud mfl. (2020, side 92-100) gjennomførte kvalitative undersøkelser i enkelte næringer; verftsindustri, bygg, IKT og kultur. Dette gir eksempler på hvilke konsekvenser bruken av alternative tilknytningsformer kan få for arbeidslivs- og partsrelasjoner i ulike virksomheter og næringer, slik informanter på arbeidstakersiden opplever det. Det oppleves som krevende å etablere velfungerende ordninger for medvirkning for dem som arbeider på virksomheten, men har annen arbeidsgiver. Innen verftsindustrien fant de tegn til at omfanget av innleie og entreprise har vært økende og blitt et permanent innslag i virksomhetene. Ifølge informantene bidrar dette til å svekke fagforeningenes posisjon i virksomhetene, og dermed grunnlaget for det partssamarbeidet som anses som et grunnleggende trekk ved den norske modellen. Et av utviklingstrekkene de peker på er opplevelse av økende avstand mellom ledelse og ansatte.

Samarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte på arbeidsplassene karakteriseres av Hernes (2006) som den «norske mikromodellen». Det er en kombinasjon på den ene siden av forhandlinger om lønn, regelverk og medbestemmelse, og på den andre siden et praktisk og vedvarende samarbeid for videreutvikling av bedriften. Dette partssamarbeidet om utviklingen av virksomhetene kan spenne fra rent formelle konsultasjoner, til mer uformelle kontakter, er gjerne konkret og hyppig, mest når tillitsvalgte tar del i prosjekter, endring av rutiner og innføring av innovasjoner.

Levin mfl. (2012) beskriver fremveksten av et sterkere partssamarbeid i virksomhetene der de tillitsvalgte deltar i tett samspill med ledelsen ved siden av de representasjonsbaserte medvirkningsordningene og de former for medvirkning som knytter seg direkte til den enkeltes arbeidssituasjon. Dette vurderes som en sentral del av den norske samarbeidsmodellen, der ledelseskulturen og involveringen av de tillitsvalgte bidrar til å fremme effektivisering og innovasjon i virksomhetene slik at dette kan fremstå som et konkurransefortrinn for norske virksomheter.

Det er gjort enkelte studier av konsekvenser for arbeidstakeres opplevelse av medbestemmelse og medvirkning i forbindelse med gjennomføring av internasjonale ledelseskonsepter. En studie av «Lean»-organisering i enkelte nordiske virksomheter tyder på at en tilpasning av konseptet til en nordisk kontekst øker sannsynligheten for å oppnå positive resultat (Hagedorn-Rasmussen og Klethagen, 2019).

SINTEF har gjennomført flere studier og samarbeidsprosjekter med virksomheter i forbindelse med innføring av ny teknologi og endrede arbeidsprosesser. En erfaring med prosjekter innen blant annet helse og omsorg er at medvirkning fra arbeidstakere har vært en forutsetning for å lykkes med digitalisering av arbeidsoppgaver og -prosesser. Dessuten er opplæring av brukerne og tilpasninger av de teknologiske løsningene til de enkelte virksomhetene viktige for-

utsetninger for å skape vellykket innføring av digital teknologi.[30]

I en rapport utarbeidet av Lærlingsliv AS på oppdrag fra NHO pekes det også på at de teknologiske omstillingsprosessene griper stadig dypere inn i virksomhetene og hvordan arbeidet gjennomføres (Amdahl Seim mfl. 2019). Derfor anbefaler de at omstillinger må knyttes opp til samarbeid med arbeidstakerne slik at de løsninger man kommer frem til på virksomheten skjer som en del av den norske modellen i stedet for å fungere som import av andre ledelsesmodeller som kan skape konflikter og uro på arbeidsplassene.

I den forskningen som er gjort om medvirknings- og medbestemmelsesordningene blir gjerne arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse vurdert ut fra i hvilken grad det bidrar til å realisere ulike formål, for eksempel arbeidstakeres innflytelse overfor utenlandske eiere, utvikling av konkurransefortrinn for særskilte næringer eller redusert sykefravær. I en gjennomgang av den foreliggende litteraturen finner Fafo at de kan grupperes etter tre ulike hovedperspektiver på arbeidstakeres deltakelse og innflytelse (Trygstad mfl., 2019):

- Rettigheter – som virkemiddel for beskyttelse eller som en buffer for arbeidstakerne.
- Effektivitet – som virkemiddel i endringsprosesser og for å fremme innovasjon.
- Velferd – som virkemiddel for et godt arbeidsmiljø.

Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet-storbyuniversitetet (AFI) utarbeider Medbestemmelsesbarometeret på oppdrag fra en gruppe arbeidstakerorganisasjoner (Drange mfl., 2020). Her er det gjennomført en serie spørreundersøkelser til arbeidstakere. Resultatene viste en negativ utvikling i opplevd medbestemmelse fra 2009 til 2016, men deretter en viss positiv utvikling. De finner at styrings- og ledelsesformene i virksomhetene har betydning for arbeidstakeres opplevelse av muligheter for medvirkning, og at det er forskjell mellom norskeide private foretak og utenlandske.

Hvid og Falkum (2019) har analysert spørreundersøkelser blant norske arbeidstakere som er gjort i 2016 og 2017 og så sammenlignet resultatene med en undersøkelse som ble gjort i 2009. Her fant de en tendens til redusert medbestemmelse, særlig i virksomheter med ledelsesmodeller basert på standardisering, kontroll, lojalitet og lydighet. Arbeidstakernes opplevelse av medbestemmelse er lavere i statlig sektor enn i kommunal og privat sektor. De finner også at arbeidstakere i konserner opplever lavere medbestemmelse enn dem som arbeider i enkeltstående selskaper.

5.7 Etterlevelse og håndheving av tilknytningsformer

5.7.1 Kartlegginger av hvordan regelverket etterleves

Det er gjort få systematiske undersøkelser for å kartlegge etterlevelsen av regelverket og måle omfanget av eventuelle omgåelser. Arbeids- og sosialdepartementet ga i 2018 Fafo et oppdrag for å belyse håndhevingen av reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak, herunder omfanget av brudd på reglene og hvordan eventuelle regelbrudd følges opp (jf. delrapport, Bergene mfl., 2019, og sluttrapport, Svalund mfl., 2019). Sluttrapporten fra prosjektet bygger i hovedsak på spørreundersøkelser blant virksomheter og tillitsvalgte. Når det gjelder midlertidig ansettelse tyder undersøkelsen på at en del virksomheter begrunner sin bruk av slike tilknytningsformer på måter som ligger i en gråsone eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette kan for eksempel være tilfeller der midlertidig ansettelse begrunnes med at de inngår som en del av den løpende virksomheten eller at det benyttes for å teste arbeidstakere før en eventuell fast ansettelse. I analysen av undersøkelsen har man valgt å se bort fra bruk av den nye generelle adgangen til midlertidig ansettelse fordi flere andre kartlegginger har vist at denne er svært lite benyttet i praksis. Det kan ikke utelukkes at noen av disse ansettelsene likevel ville vært lovlige ved bruk av den generelle adgangen til midlertidige ansettelser. Arbeidsgivere er også blitt spurt direkte om de kan ha brutt reglene eller brukt dem på en måte som er i en gråsone. Ni prosent svarer ja til dette.

Også andre kartlegginger kan tyde på at begrunnelsene for midlertidige ansettelser ikke alltid følger lovens bokstav. Nesheim (2017) sammenligner virksomhetenes svar om bruken av midlertidige ansettelser i ulike undersøkelser som er gjort fra og med midten av 1990-tallet. Han finner indikasjoner på at virksomhetene benytter midlertidige ansettelser på samme måte, dette selv om lovverket er blitt justert ved flere anledninger i løpet av denne tiden. Disse undersøkelsene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare.

[30] Opplyst av Andreas D. Landmark, SINTEF Digital, i innlegg for utvalget 4. februar 2020.

Også når det gjelder begrunnelser for bruk av innleie er arbeidsgivere blitt spurt om begrunnelser. Svalund mfl. (2019) vurderer at mellom 23 og 36 prosent av virksomheter som har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak de siste to årene kan ha gjort dette uten at de hadde adgang til det etter regelverket, det foreligger med andre ord ikke adgang til midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav a til e, og de har heller ikke hatt en avtale med tillitsvalgte om å gjøre dette. Analysene innebærer ikke en rettslig vurdering og kan derfor bare brukes som en indikasjon på andelen som bryter regelverket.

To prosent av arbeidsgiverne svarer ja på direkte spørsmål om de kan ha brutt reglene om innleie. Det er stor forskjell mellom andelen som svarer ja på dette spørsmålet og det som fremkommer i analysen av de begrunnelser virksomhetene har oppgitt for bruken av innleie. Svalund mfl. (2019) mener dette kan indikere at arbeidsgivernes kunnskap om regelverket er for dårlig.

Svalund mfl. (2019) har også kartlagt i hvilken grad arbeidstakere selv følger opp saken dersom de mener de er blitt midlertidig ansatt på uriktig grunnlag. Det ser ut til å skje i få tilfeller, og der sakene faktisk følges opp skjer det gjerne med støtte fra fagforening. Det synes da som en lykkes å forlike sakene i dialog på virksomhetsnivå, og i de fleste tilfeller førte dette til at arbeidstaker fikk en fast ansettelse. Ifølge Svalund mfl. (2019) gjaldt mange av disse sakene tre/fireårsregelen i arbeidsmiljøloven, det vil si tilfeller hvor en sammenhengende midlertidig ansettelse kan utløse rett til fast ansettelse.

En gruppe fagforeninger har gjennomført egne kartlegginger på enkelte byggeplasser. Deres funn kan tyde på at mye av innleien til byggenæringen har vært i strid med loven. I mange tilfeller mangler det avtaler med tillitsvalgte (Engelstad. 2019). Det er imidlertid usikkert i hvilken grad slike funn er representative for hele næringen.

Statsbygg gjennomfører regelmessige kontroller av hvordan deres entreprenører benytter innleie. I november 2020 ble 44 virksomheter som benyttet innleie kontrollert. Av disse var det 21 virksomheter som kunne dokumentere at innleien var lovlig. Det ble funnet tilfeller hvor arbeidsmiljølovens avtalekrav ikke ble oppfylt, og hvor virksomhetene heller ikke kunne redegjøre for at de var i en situasjon hvor det var anledning til å ansette midlertidig. Statsbygg mener dette blant annet kan skyldes manglende kunnskap om og forståelse av regelverket når det gjelder hva som er midlertidige behov og at det at en tariffavtale er allmenngjort eller følges frivillig ikke er det samme som å være tariffbundet (jf. Statsbyggs rapport, 2021).

I en spørreundersøkelse blant virksomheter i 2016 kom det frem at to tredjedeler av virksomhetene hadde drøftet bruken av innleie fra bemanningsforetak med tillitsvalgte eller representanter for de ansatte, mens de resterende virksomhetene ikke hadde gjort dette (Nesheim, 2017).

Alsos mfl. (2016) har kartlagt virkninger etter innføringen av likebehandlingsreglene for utleide fra bemanningsforetak, og vurderte at regelverket har ført til mer likebehandling også i praksis. De bemanningsforetakene som alt hadde gode systemer og rutiner før innføringen av reglene, har etterpå forbedret disse for å sikre at reglene følges. De mindre bemanningsforetakene har i mindre grad systemer og rutiner for å følge opp reglene. Det var store variasjoner når det gjelder hvilken kontroll innleievirksomhetene selv fører med hvilke vilkår vikarene arbeider under. Det synes som om aktørene i liten grad prøvde å omgå likebehandlingsreglene ved å fremstille utleie som en underentreprise eller som utleie fra produksjonsbedrifter.

5.7.2 Erfaringer fra Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet

Fra 1. juli 2020 har Arbeidstilsynet fått utvidet myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven, jf. punkt 8.6.3. Dersom det avdekkes brudd, kan tilsynsmyndighetene gi pålegg om at den ulovlige innleien må opphøre eller at bemanningsforetaket for fremtiden må gi vilkår som innebærer likebehandling. Den offentlige tilsynsmyndigheten kommer i tillegg til den enkelte arbeidstakers mulighet til selv å følge opp saken.

Arbeidstilsynets årsrapport for 2020 viser at de etter at regelendringen trådte i kraft kontrollerte lovligheten av innleie fra bemanningsforetak i nærmere hundre tilsyn. Dette ble gjennomført som et pilotprosjekt ved bygge- og anleggsvirksomheter i Oslo og omegn. Det ble funnet brudd på regelverket i ett av fem tilsyn. Det ble funnet flest brudd på arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av innleide arbeidstakere med de tillitsvalgte. Arbeidstilsynets erfaring fra tilsynsaktiviteten var at det viste seg nødvendig å innhente dokumentasjon fra virksomhetene i flere omganger og at det var utfordrende å vurdere, på en enhetlig måte, om innleie var lovlig eller ikke basert på den fremlagte dokumentasjonen (jf. Arbeidstilsynet, 2021b).

Gjennom sin kontrollvirksomhet avdekker Arbeidstilsynet og andre offentlige kontrollmyndigheter blant annet tilfeller av omgåelser av regelverk, jf. punkt 4.7.4. I slike situasjoner kan det besluttes «gjennomskjæring», som innebærer at etaten legger de reelle forholdene til grunn. Arbeidstilsynets erfaringer fra tilsynsvirksomheten viser at «gjennomskjæring» ofte er aktuelt der de møter personer som oppgir å være oppdragstakere, enkeltpersonsforetak eller frivillige som utfører arbeid. I tillegg gjøres det vurderinger om «gjennomskjæring» for å avklare om det foreligger innleie eller entreprise.

Arbeidstilsynet opplyser at et karakteristisk trekk ved tilsyn hvor det er foretatt gjennomskjæring, er at arbeidstakere ofte er i en sårbar posisjon med dårlige forutsetninger for å ivareta sine interesser. I tillegg hender det ofte at organiseringen av arbeidet bærer preg av å være gjort bevisst, i den hensikt å unngå eller omgå krav i arbeidsmiljøloven eller allmenngjøringsloven. Arbeidstilsynet har ikke egne tall for tilsynssaker hvor det foretas gjennomskjæring, men opplyser at dette er mest relevant i følgende næringer/bransjer:

- Bygg- og anlegg
- Servering
- Renhold
- Fiskerimottak.

Arbeidstilsynet vurderer gjennomskjæring kun i saker der det er nødvendig å etablere et arbeidsgiveransvar for å sikre etterlevelse av bestemmelser som etaten fører tilsyn med, for eksempel bestemmelser om lønn innenfor et allmenngjort område eller sikkerhetsbestemmelser. Det kan ofte være utfordrende å få tilstrekkelig og riktig dokumentasjon for å kunne avgjøre om det for eksempel i realiteten foreligger et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold der det blir hevdet å være oppdragsgiver-oppdragstakerforhold. Det er også svært ressurskrevende for Arbeidstilsynet å vurdere dokumentasjonen, og om denne er reell eller fiktiv og tilpasset regelverket.

5.7.3 Rettspraksis om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene i arbeidsmiljøloven

Advokatfirmaet Haavind har i forbindelse med utvalgets arbeid utarbeidet en rapport med gjennomgang og systematisering av rettspraksis fra 2010 til 2020 om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepene i arbeidsmiljøloven.[31] I rapporten fremstilles avgjørelser i sivile saker fra Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene, og omfatter både publiserte og upubliserte avgjørelser. De upubliserte avgjørelsene er innhentet fra domstolene. Det kan finnes avgjørelser som ikke er fanget opp, men ifølge Haavind er det ikke grunn til å tro at omfanget er stort.

Når det gjelder *arbeidstakerbegrepet* er det identifisert 12 publiserte og 13 upubliserte dommer, fordelt slik mellom instansene:

- 3 dommer fra Høyesterett,
- 5 dommer fra lagmannsrettene,
- 17 dommer fra tingrettene.

Sakene knytter seg i all hovedsak til grensegangen mellom arbeidstaker og oppdragstaker. I mange av sakene har partene opprinnelig inngått en oppdragsavtale. Når denne avtalen er blitt sagt opp eller avsluttet av ulike årsaker er det oppstått tvist om opphøret, herunder om oppdragstaker er å anse som arbeidstaker eller ikke. Det er også en del saker som gjelder krav om fast ansettelse eller krav om ulike økonomiske ytelser som feriepenger, pensjon eller andre ytelser. Noen av sakene omfatter flere av disse kategoriene. I samtlige saker ble søksmålet tatt ut av den som mente han måtte regnes som arbeidstaker. I analysen av dommene har Haavind identifisert hvilke momenter som ble tillagt særlig vekt. De to mest fremtredende momentene var «personlig arbeidsplikt» og «underordning/instruks». I 20 av 25 saker har retten funnet at resultatet er klart. I åtte dommer var det dissens. I de sakene som skapte tvil, var det enten fordi de ulike momentene trakk i forskjellige retninger, eller fordi det var en klar uenighet mellom mindretallet og flertallet i vurderingen av momentene og/eller resultatet. I 13 saker kom domstolen til at saksøker(ne) var arbeidstaker, og i 11 saker kom domstolen til at saksøker(ne) ikke var arbeidstaker.

Det finnes lite rettspraksis om grensen mellom det å være arbeidstaker og andre grupper eller kategorier. I Haavinds rapport er det gjengitt en kjennelse fra lagmannsretten om grensen mellom rollen som arbeidstaker og selskapsdeltaker. Videre foreligger det en tingrettsdom som gjaldt grensen mellom et verv og rollen som arbeidstaker.

Sakene er knyttet til en rekke ulike næringer. Helse- og sosialtjenester, IKT og annen tjenesteyting utgjør de tre største med 15 saker totalt.

En sak som har fått mye oppmerksomhet og som fortsatt pågår for domstolene gjelder Aleris, nå Stendi, jf. boks 5.4.

[31] Rapporten følger som digitalt vedlegg til innstillingen.

Boks 5.4 Aleris-saken

I Aleris-saken reiste 24 «konsulenter» (oppdragstakere med enkeltpersonforetak) sak mot oppdragsgiver Aleris (nå Stendi). Oppdragstakerne fremmet ulike krav på blant annet lønn, feriepenger og etterinnmelding i virksomhetens pensjonsordning basert på at de i realiteten var arbeidstakere i sin utførelse av arbeid som miljøarbeidere. I tingrettens dom av 21. august 2019 ble elleve av «konsulentene» klassifisert som arbeidstakere, seks ble klassifisert som oppdragstakere, og for sju av saksøkerne tok retten ikke stilling til klassifiseringen fordi skjæringstidspunktet for kravene medførte at de uansett ikke ville få medhold. Dommen er anket og ikke rettskraftig. Saken belyser problemstillingen rundt den rettslige grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker, og har fått betydelig oppmerksomhet. Fordi saken ikke er rettskraftig, vil ikke utvalget kommentere saken ytterligere.

Når det gjelder *arbeidsgiverbegrepet* har Haavind identifisert 17 dommer, fordelt slik mellom instansene:

- 1 dom fra Høyesterett,
- 7 dommer fra lagmannsrettene,
- 9 dommer fra tingrettene.

Sakene fordeler seg på to hovedgrupper: 12 saker som gjelder spørsmål om delt arbeidsgiveransvar, typisk mellom mor- og datterselskap, og 7 saker gjelder plassering av arbeidsgiveransvar, det vil si tilfeller hvor det er usikkert hvilket selskap som på et gitt tidspunkt er riktig arbeidsgiver. To av sakene omhandler begge tvistetemaene. Opphør av arbeidsforhold ved oppsigelse eller avskjed er den klart viktigste årsaken. Haavinds analyse viser at domstolene har funnet resultatet klart i alle disse sakene. I 4 dommer var det dissens. Tvistesakene gjelder en rekke næringer, 6 av disse er imidlertid knyttet til transportnæringen.

5.8 Omfang og bruk av ulike tilknytningsformer i andre land

5.8.1 Stillingsvern for faste og midlertidig ansatte – OECD Employment Protection Legislation Index

OECD utarbeider en såkalt «Employment Protection Legislation Index» (EPL). Dette er en indikator for samlet stillingsvern blant sine medlemsland, det vil i hovedsak si oppsigelsesvernet for fast ansatte og adgangen til midlertidig ansettelse. Indeksen ble oppdatert i 2020 (OECD, 2020).

OECDs stillingsvernsindeks viser at mange land har et strengt stillingsvern for fast ansatte. Det skyldes blant annet at lovbestemmelser om økonomisk sluttvederlag for ansatte er en del av det samlede stillingsvernet. Norge ligger omtrent

Figur 5.9 OECD Employment Protection Legislation Index 2020. Regelverk for individuelle og kollektive oppsigelser

Kilde: OECD Employment Outlook 2020.

Figur 5.10 OECD Employment Protection Legislation Index 2020. Regelverk for midlertidige ansettelser og ansettelser i bemanningsforetak

Kilde: OECD Employment Outlook 2020.

på OECD-gjennomsnittet når det gjelder stillingsvern for fast ansatte, jf. figur 5.9. I indeksen skårer Norge under gjennomsnittet når det gjelder oppsigelsesfrister, prosedyrer ved oppsigelser og hvor lenge arbeidsgivere har ansvar for lønn for de som sies opp. Mens våre regler vurderes som strengere enn gjennomsnittet når det gjelder vernet mot usaklig oppsigelse, samt håndhevingen av oppsigelsesreglene (omfatter spørsmål om hvor lang tid arbeidstaker har på seg til å sette frem krav, bevisbyrderegler mv).

Norge er ifølge OECDs indeks et av landene som har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse og andre kortvarige tilknytningsformer, jf. figur 5.10. Her er det tatt hensyn til senere års endringer i regelverket når det gjelder den generelle adgangen til midlertidig ansettelse og reguleringer av innleie fra bemanningsforetak. De fleste OECD-land kjennetegnes av et strengt stillingsvern for fast ansatte og mindre strenge regler for midlertidig ansatte, slik tilfellet er når det gjelder Sverige. Det er særlig når det gjelder reguleringene av midlertidige ansettelser og innleie at Norge skiller seg ut fra de andre nordiske landene ved å ha strengere regler.

5.8.2 Internasjonale sammenligninger av bruken av alternative tilknytningsformer

OECD og Eurostat har databaser med oppdaterte tall om omfanget av alternative tilknytningsformer i medlemslandene. Bruken varierer mye mellom land, som følge av ulikheter i regelverk og lokale forhold. Selv om målsettingen er å utarbeide sammenlignbar statistikk, kan kategoriseringene av alternative arbeidsforhold variere mellom land.

I gjennomsnitt for OECD-landene hadde 11,8 prosent av arbeidstakerne en midlertidig ansettelse i 2019, jf. figur 5.7. Gjennomsnittet for EU-landene var 13,6 prosent. Norge var blant landene i nedre halvdel, med en andel på 8 prosent, mens Spania, Polen og Nederland var blant landene som lå over 20 prosent.[32]

Når det gjelder deltidsarbeid lå Norge over gjennomsnittet. Etter OECDs beregninger og definisjoner var andelen deltidsarbeidende 19,3 prosent i Norge. Gjennomsnittet lå på 16,5 prosent. Nederland hadde hele 37 prosent deltidsarbeidende.

Når det gjelder andelen selvstendige lå Norge lavt, med 6,5 prosent samlet, mens gjennomsnittet for EU-landene var 16,5 prosent.

Eurofound (2020b) har analysert utviklingstrekk i arbeidsmarkedene i EUs medlemsstater fra finanskrisen frem til starten av 2020, før virkningene av koronapandemien. I perioden 2008-2018 økte sysselsettingsandelen med 2,7 prosent. Ifølge Eurofound skjedde en betydelig del av vek-

[32] 2019 er siste tilgjengelige tall. OECD foretar fortløpende oppdateringer av indikatorer for blant annet midlertidige ansettelser, deltidsansettelser og andel selvstendige. Nettside: https://data.oecd.org/

sten i deltidsarbeid, men med store forskjeller i omfang mellom landene. Samlet utgjorde deltidsarbeid over 20 prosent av sysselsettingen i 2018, mot 18 prosent ti år tidligere, økningen var sterkest for menn. Eurofound peker på at det er en trend i retning av økende bruk av kort deltid, kortvarige arbeidskontrakter eller arbeid uten kontrakt i det hele tatt.

En studie fra USA viser at andelen arbeidstakere med alternativ tilknytning steg fra 10,7 prosent i 2005 til 15,8 prosent i 2015. Her ble følgende grupper regnet med: Ansatte i bemanningsforetak, tilkallingsvakter («on-call workers»), ansatte hos underleverandører («contract workers») og selvstendige oppdragstakere eller frilansere (Katz og Krueger, 2016; 2018). Tallmaterialet fra USA viser at økningen var særlig stor blant andelen arbeidstakere ansatt hos underleverandører for å arbeide for en annen virksomhet. Andre kartleggingen, med en videre definisjon av alternativ tilknytning som blant annet også inkluderer deltidsarbeid, tyder på et samlet omfang på om lag 40 prosent av de sysselsatte.

Kapittel 6
Internasjonale institusjoner, initiativ og rammebetingelser

6.1 Innledning

Utvalget skal ifølge mandatet i sine vurderinger og forslag se hen til og vurdere forholdet til internasjonale rammeverk og initiativer som kan ha betydning.

Gjeldende bindende rammeverk, for eksempel gjennomførte EU-direktiver, er beskrevet under gjeldende rett i kapittel 8. Forholdet til internasjonalt rammeverk når det gjelder utvalgets forslag fremkommer i del 3 nedenfor. Relevant internasjonal forskning er også omtalt andre steder i utredningen. I dette kapitlet fokuseres det på internasjonale organers initiativer og anbefalinger innenfor tematikken fremtidens arbeidsliv og tilknytningsformer i arbeidslivet.

De internasjonale organisasjonene er opptatt av å se på hvordan endringer og drivkrefter, for eksempel som følge av demografiske endringer, globalisering og teknologiutviklingen, påvirker arbeidsmarkeder, ansettelsesforhold og ansettelsesvilkår. Dette har ledet til ulike rapporter, analyser og tiltak. Det er et særlig fokus på fremveksten av nye tilknytningsformer og hvordan dette på den ene siden kan bidra til innovasjon, vekst og jobbskapning, men på den andre siden kan skape usikkerhet rundt tilgang til rettigheter og fordeling av plikter i relasjoner hvor arbeid utføres. Et felles trekk er blant annet fokuset på å sikre riktig klassifisering av arbeidstakere, sikre rettigheter til personer som utfører arbeid i «gråsonen», samt betydningen av å kunne organisere seg og forhandle kollektivt. Utbredelsen av arbeid gjennom digitale plattformer og denne forretningsmodellens betydning for arbeidstakerrettigheter, står særlig sentralt. Diskusjoner og endringsarbeider i lys av disse problemstillingene ser man også i flere enkeltland både i Europa og i resten av verden.

Arbeidsmarkedene og arbeidslivsreguleringene rundt om i verden og Europa er til dels svært ulike. Omfanget av alternative tilknytningsformer er relativt lavt i Norge. Både tariffavtaledekning og organisasjonsgrad er høyere enn de fleste andre land. Norge har også høyere yrkesdeltakelse, høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet enn de fleste andre land. De nordiske landene kommer godt ut i de fleste internasjonale sammenligninger. De internasjonale organisasjonenes analyser og anbefalinger må ses i lys av dette. Som det fremgår i kapitlene som beskriver norske forhold ovenfor, ser man likevel at norsk arbeidsliv påvirkes av at vi er en integrert del av et globalt og teknologidrevet arbeidsmarked. Det er på denne bakgrunn interessant å se at de problemstillingene som er løftet opp i utvalgets mandat, og som på ulike måter har vært gjenstand for diskusjon og rettslig behandling i Norge, også diskuteres internasjonalt. Med særlig hensyntagen til norske forhold og den norske modellen, kan internasjonale utviklingstrekk, endringsarbeider og anbefalinger dermed gi et viktig perspektiv, som både kan bidra til opplysning og være til inspirasjon for utvalget. Når det gjelder EU særskilt, men også ILO, innebærer enkelte initiativer dessuten folkerettslig binding for Norge.

De internasjonale organisasjonene har ulike mandater, geografiske nedslagsfelt og myndighet. Innenfor rammene av sin kompetanse, har de likevel gitt lovgivning og anbefalinger som i stor grad søker å ivareta mange av de samme hensynene. Både anbefalinger, samt foreslåtte og gjennomførte tiltak følger noen felles hovedlinjer, som særlig oppfordrer medlemsstatene til å:

- Unngå for store forskjeller mellom ulike tilknytningsformer slik at mobiliteten i arbeidsmarkedet ikke hindres unødig.
- Sikre grunnleggende arbeidstakerrettigheter til alle uavhengig av tilknytningsform, herunder stort fokus på retten til kollektiv organisering og forhandling.
- Fokus på kompetanseheving og livslang læring, også for selvstendige.
- Gi tilgang til trygd og sosialt sikkerhetsnett for alle som utfører arbeid, uavhengig av tilknytning.
- Sikre rettigheter og avklare arbeidstakerstatus for personer som befinner seg i gråsonen mel-

lom arbeidstaker og oppdragstaker, herunder et særlig fokus på plattformarbeid.
- Styrke institusjonene i arbeidslivet, og spesielt partenes muligheter til organisering og kunne ivareta sårbare arbeidstakere, og finne løsninger i samarbeid med myndighetene på nasjonalt, europeisk og globalt nivå.

6.2 ILO

6.2.1 Om ILO og ILOs rammeverk

ILO ble opprettet etter første verdenskrig for å fremme sosial rettferdighet gjennom samarbeid mellom land og mellom partene i arbeidslivet. ILOs formål var sterkt preget av å være fredsbevarende. Etter andre verdenskrig ble ILO en særorganisasjon under FN, og har nå kommet opp i 187 medlemsstater.

ILO er en trepartsorganisasjon, hvor også de nasjonale og internasjonale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er bredt representert i tillegg til medlemsstatene. Alle de tre partene har beslutningsmyndighet i organisasjonen. ILO ledes av et styre hvor regjeringene har halvparten av plassene, og arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har en fjerdedel hver. Det meste av arbeidet i ILO skjer gjennom forhandlinger, og det er tradisjon for å tilstrebe at beslutninger oppnås gjennom konsensus. Beslutninger treffes med simpelt flertall hvis det ikke er enighet.

Den overordnede målsettingen for ILO er å fremme anstendig arbeid for alle (decent work). Betydningen av anstendig arbeid er understreket i FNs bærekraftsmål nr. 8 om å fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle. ILOs agenda for anstendig arbeid består av fire pilarer: Fremme arbeid og jobbskapning, garantere rettigheter ved arbeid, utvide den sosiale beskyttelsen og fremme sosial dialog (jf. ILO 2017).

ILO har spilt en sentral rolle i utviklingen av standarder i arbeidslivet gjennom konvensjoner som er bindende for medlemsstatene når de er ratifisert. ILO kommer også med anbefalinger (rekommandasjoner) og overvåker hvordan medlemsstatene følger opp sine forpliktelser. I tillegg drives det et omfattende utviklingsarbeid for å bistå medlemsstatene.

I den norske ILO-komiteen, som ble etablert i 1947 etter ratifikasjon av ILO konvensjon nr. 144, samarbeider myndighetene og partene om norsk oppfølging. Trepartssamarbeidet, slik det praktiseres i norsk arbeidsliv, blir i ILO-sammenheng ofte trukket frem som et eksempel på hvordan organisasjonens formål kan virkeliggjøres.

ILOs rammeverk omfatter totalt 190 konvensjoner, 6 protokoller og 206 rekommandasjoner.[1] Det pågår et kontinuerlig evalueringsarbeid for å sikre at ILOs konvensjoner er oppdaterte, og på den årlige arbeidskonferansen kan det treffes vedtak om å oppheve utdaterte konvensjoner. Norge har per i dag ratifisert 110 konvensjoner og 3 protokoller, hvorav 73 er i kraft.[2]

De åtte kjernekonvensjonene omhandler grunnleggende prinsipper og rettigheter for arbeid, og omfatter følgende konvensjoner:
- Konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten (1948).
- Konvensjon nr. 98 om retten til å organisere seg og til å føre kollektive forhandlinger (1949).
- Konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid (1930).
- Konvensjon nr.105 om avskaffelse av tvangsarbeid (1957).
- Konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting (1973).
- Konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid (1999).
- Konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi (1951).
- Konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke (1958).

Medlemsstatene i ILO må etterleve prinsippene i de åtte kjernekonvensjonene, enten man har ratifisert disse eller ikke. Dette følger av ILOs Erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998).

Alle medlemsstatene må rapportere jevnlig på alle ILO-konvensjoner og organisasjonen har et omfattende system for å behandle slik rapportering og å overvåke etterlevelsen av konvensjonene. ILO mottar rapporteringene og gjennomgår disse. Enkelte saker bringes også videre i ILO-systemet, blant annet til behandling i ILOs komiteer på den årlige arbeidskonferansen.

Rekommandasjonene er veiledende for medlemsstatene. De følger ofte konvensjonene, og gir retningslinjer og anbefalinger, jf. eksempelvis boks 6.1.

---

1 Per april 2021, jf. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO

2 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102785

Boks 6.1 Employment Relationship Recommendation

ILOs Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198) inneholder anbefalinger om å sikre effektiv beskyttelse av arbeidstakere, særlig knyttet til eksistensen av et arbeidsforhold. Her anbefales medlemsstatene å sørge for veiledninger som effektivt bidrar til å avgjøre om det foreligger et ansettelsesforhold, herunder grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker, og bekjempelse av feilklassifisering. Det er også anbefalt at arbeidstakerstatus må bedømmes etter realitetene og ikke hva som er avtalt. For å avgjøre om det er tale om et arbeidsforhold eller ikke, vises det til at medlemsstatene blant annet kan vurdere å ha en presumsjonsordning for arbeidsforhold gitt visse vilkår, og/eller i samråd med partene bestemme at arbeidere med visse kjennetegn skal anses å være enten arbeidstaker eller oppdragstaker. Rekommandasjonen inneholder også forslag til hvilke momenter som kan bidra til å avgjøre om det er tale om et arbeids- eller oppdragsforhold, jf. avsnitt 13. Listen omfatter følgende momenter:

- Arbeidet utføres under en annens instruksjon og kontroll.
- Arbeidet utføres som en integrert del av virksomheten/organisasjonen.
- Arbeidet utføres kun eller i hovedsak for en annen.
- Arbeidet må utføres personlig.
- Arbeidet blir utført innenfor en spesifikk arbeidstid eller på et spesifikt arbeidssted som er bestemt av den andre.
- Arbeidet er av en bestemt varighet og med en viss kontinuitet.
- Arbeidet krever arbeiderens tilgjengelighet.
- Arbeidet involverer utstyr, materialer og maskiner levert av en annen.
- Periodisk betaling av lønn.
- Betalingen er arbeiderens hovedinntektskilde.
- Betaling av naturalytelser (for eksempel reise, kost, losji).
- Anerkjenne berettigelsen av ukentlig hvile og årlig ferie.
- En annen betaler reiser for å få utført arbeidet.
- Fravær av finansiell risiko for arbeideren.

6.2.2 Fokus på fremtidens arbeidsliv

ILOs hundreårsjubileum ble markert i 2019 med fokus på fremtidens arbeidsliv. I juni 2019 ble det vedtatt en «hundreårserklæring» på den internasjonale arbeidskonferansen (ILO 2019, Centenary Declaration for the Future of Work).

Et viktig premiss i hundreårserklæringen var rapporten «Work for a brighter future» fra februar 2019 (ILO 2019b). Rapporten ble laget av en kommisjon, ledet av Sveriges statsminister, Stefan Löfven og Sør-Afrikas president, Cyril Ramaphosa, som var nedsatt for å gi en samlet fremstilling av hva som må til for å sikre trygghet, likhet og velstand i fremtidens arbeidsliv. På den måten ble det lagt opp til en samlet oppfølging av de tema ILO har satt søkelys på i lang tid, som blant annet anstendig arbeid, bærekraftig utvikling, sosial dialog og likeverdige arbeidsvilkår for alle. Daværende administrerende direktør i NHO, Kristin Skogen Lund, ble oppnevnt som medlem av kommisjonen.

Kommisjonen tok utgangspunkt i at arbeidslivet er under kontinuerlig utvikling og endring. Ny teknologi, nye krav til ferdigheter, miljø- og klimaendringer og befolkningsendringer innebærer nye utfordringer som kommer i tillegg til de eksisterende utfordringer på globalt plan, slik som fattigdom, manglende likestilling, arbeidsledighet og et stort uformelt arbeidsmarked.

Kommisjonens hovedbudskap var at endringer i arbeidslivet må møtes ved å revitalisere den sosiale kontrakten mellom de styrende og den arbeidende befolkningen og tilføre ny kraft til den sosiale dialogen i arbeidslivet. Kommisjonen anbefalte tre særskilte innsatsområder:

- Styrke investeringene i kompetanse.
- Styrke investeringene i institusjoner som former arbeidslivet.
- Styrke investeringene i anstendig og bærekraftig arbeid.

Kommisjonens rapport ble som nevnt fulgt opp av en hundreårserklæring i juni 2019. Erklæringen bygger på de samme hovedelementene som rap-

porten. På basis av trepartssamarbeidet i arbeidslivet anbefales medlemsstatene å:

- Styrke mulighetene for at alle kan høste fordeler av et arbeidsliv i endring ved en effektiv realisering av likestilling mellom kjønn, livslang læring og utdanning av høy kvalitet, universell adgang til sosial sikkerhet og effektive tiltak for å bistå gjennom overganger i løpet av et yrkesaktivt liv.
- Styrke institusjonene i arbeidslivet for å sikre beskyttelse av arbeidstakere i samsvar med ILOs agenda for et anstendig arbeid.
- Fremme en bærekraftig økonomisk vekst, produktiv og full sysselsetting gjennom gode rammebetingelser og investeringer i infrastruktur og strategiske sektorer som bidrar til å realisere målene i erklæringen.

Det ble samtidig besluttet at ILOs styre skal vurdere om HMS skal bli en del av ILOs kjernekonvensjoner og en fundamental rettighet i arbeidslivet.

FNs Generalforsamling vedtok høsten 2019 en resolusjon som ga tilslutning til målsettingene og anbefalte at disse følges opp av medlemsstatene og i arbeidet i øvrige FN-organer.

6.2.3 ILO-sekretariatets analyser og anbefalinger når det gjelder ulike former for tilknytningsformer

Saker av avgjørende betydning i ILO behandles av den årlige arbeidskonferansen eller styret. Analysene og anbefalingene som beskrives i det følgende er utarbeidet av ILOs sekretariat, som har laget en rekke rapporter om utviklingstrekk i arbeidslivet globalt.

Rapportene viste at selv før koronapandemien rammet verden, var 13 prosent av den samlede arbeidsstyrken undersysselsatt eller helt uten arbeid (ILO 2020). ILOs tilnærming vil ofte være å fremme utvikling, og dermed kan deres analyser og anbefalinger være særlig orientert mot situasjonen i andre deler av verden. Samtidig legger ILO vekt på prinsipielle tilrådinger, for eksempel om hvordan arbeidstakeres rettigheter kan ivaretas uavhengig av den enkeltes tilknytningsform.

ILO (2016) har definert alternative tilknytningsformer som alt arbeid som adskiller seg fra fast ansettelse i heltidsstilling, og omfatter følgende fire hovedkategorier:

- Midlertidig arbeid (temporary employment).
- Arbeid på tilkalling og deltid (part-time and on-call work).
- Trepartsrelasjoner som innleie og entreprise (multi-party employment relationship).
- Selvstendige som i praksis fungerer som arbeidstakere (disguised employment/dependent self-employment).
- For enkelte kan arbeid i en alternativ tilknytningsform være et bevisst valg og ha positive effekter, men ifølge ILO vil alternativ tilknytningsform for de fleste være forbundet med usikkerhet og få konsekvenser på blant annet følgende områder: Jobbusikkerhet, lønn, balanse mellom arbeid og fritid, HMS, sosiale rettigheter, opplæring, representasjon, produktivitet, arbeidsmarkedssegmentering, økonomisk stabilitet, boliglån/familieplanlegging.

ILO (2016) anbefaler i rapporten at reguleringene og politikken innrettes for å sikre anstendig arbeid for alle ved å:

- Tette regulatoriske hull, eksempelvis sikre likebehandling av arbeidstakerrettigheter og redusere insentiver for å bruke alternativ tilknytning, adressere problemstillinger rundt «feilklassifisering» og gråsoner, fordele plikter og ansvar i flerpartsrelasjoner og sikre at alle arbeidere har tilgang til organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger.
- Styrke den kollektive forhandlingsretten, eksempelvis styrke fagforeningers mulighet til å organisere arbeidere i alternativ tilknytning, og sikre effektiv representasjon i kollektive forhandlinger.
- Styrke sosiale rettigheter, for eksempel knyttet til opptjeningstid for når man har krav på ytelser.
- Innføre politikk som styrer sosial risiko og tar hensyn til endringer i arbeidsmarkedet, eksempelvis makroøkonomisk politikk som støtter opp om fulltidsarbeid.

ILO gjennomfører studier av flere former for alternativ tilknytning, blant annet har de publisert en studie av reglene for innleie fra bemanningsforetak og hvilke effekter bruk av innleie kan ha på blant annet lønns- og arbeidsvilkår. Her fremkommer det at det er gitt gradvis større aksept for bruk av bemanningsforetak i arbeidslivsreguleringene i sentrale EU-land, og at dette er blitt påskyndet av gjennomføringen av likebehandlingsprinsippet i EUs vikarbyrådirektiv (2008/104/EF), jf. omtale av direktivet i punkt 8.6.2 nedenfor. Forskerne bak rapporten stiller seg imidlertid kritiske til om dette i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til beskyttelse av arbeidstakere (jf. Countouris mfl. 2016). Reguleringer av innleie fra beman-

ningsforetak i de nordiske landene omtales nærmere i punkt 8.6.7.

For ILO står det helt sentralt å motivere til trepartssamarbeid i arbeidslivet. Dette gjennomsyrer selve arbeidsformen, hvor arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og myndighetene deltar på like vilkår. Det gis særlig oppmerksomhet til å følge opp retten til kollektiv organisering og forhandlinger, blant annet gjennom ordningene for rapportering og oppfølging av konvensjonene. ILO har også som mål å hjelpe medlemsstatene til å etablere eller styrke juridiske rammer, institusjoner og prosesser for partssamarbeid.[3]

ILO gjennomfører et omfattende arbeid med å kartlegge utbredelsen av trygdeordninger for arbeidstakere og motivere til innføringen av ordninger som ivaretar arbeidstakeres sosiale sikkerhet. Dette er blant temaene som er særlig vektlagt i de kartlegginger som er gjort av arbeid innen den digitale plattformøkonomien, jf. nærmere omtale i kapittel 4. ILO vektlegger betydningen av fleksible sosiale ordninger som gjør at den som utfører arbeid kan dekkes av disse ved jobbskifter og ulike tilknytningsformer. De fremhever betydningen av offentlige, skattefinansierte ordninger for å sikre alle et grunnleggende nivå av sosial beskyttelse (jf. Berg mfl. 2018). ILO har også tatt til orde for å innføre internasjonale kjøreregler for digitale plattformer etter inspirasjon fra det maritime regelverket (Maritime Labour Convention fra 2006), som har bidratt til felles retningslinjer for alle som arbeider til sjøs.

ILO anbefaler medlemsstatene å regelmessig gjennomgå sine reguleringer av arbeidsforhold (se nærmere omtale av ILOs rekommandasjon i boks 6.1). Når arbeidslivet endrer seg må også reguleringene vurderes slik at de ivaretar formålet om å gi arbeidstakere tilstrekkelig beskyttelse. De understreker betydningen av at reguleringene gir tilstrekkelig veiledning for den enkelte som utfører arbeid til å kunne vurdere om det foreligger et arbeidsforhold og skille dette fra genuine situasjoner hvor man arbeider som selvstendig.[4]

6.3 OECD

6.3.1 Om OECD

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) ble etablert i 1961, og har nå 36 medlemsland. Generalsekretær er Angel Gurría fra Mexico. Han har ledet organisasjonen siden 2006.

OECD er basert på mellomstatlig samarbeid på områder som spenner over hele bredden av økonomiske, næringspolitiske og sosiale spørsmål og med langsiktige målsetninger om å fremme bærekraftig økonomisk vekst, sikre gode vilkår for multilateral handel og bidra til økonomisk og sosial utvikling, ikke bare i medlemslandene, men også i ikke-medlemsland. OECD samarbeider med omkring 90 ikke-medlemsland, ikke minst store fremvoksende økonomier. Partene er ikke representert i besluttende organer, men fagforeningene og næringslivets interesseorganisasjoner er tilknyttet OECDs arbeid konsultativt gjennom henholdsvis Business and Industry Advisory Committee (BIAC) og Trade Union Advisory Committee (TUAC).

OECD har ingen overnasjonal myndighet som EU, og har heller ingen midler til utlån som IMF eller Verdensbanken. Organisasjonens styrke ligger i dens analytiske arbeid og dens «overtalelsesevne» (peer pressure) i forhold til å bevege medlemslandene mot felles tilnærminger til og retningslinjer for sin nasjonale politikk i en gjensidig avhengig verden. OECD har et særlig fortrinn i komparative statistiske, økonomiske og sosiale data.

6.3.2 OECDs anbefalinger om fremtidens arbeidsliv

En av OECDs faste årlige rapporter omfatter Employment Outlook. Employment Outlook 2019 hadde et særlig fokus på fremtidens arbeidsliv, med utfordringer knyttet til megatrender som aldring, globalisering, teknologisk utvikling, kompetansebehov, nye former for arbeidsforhold, utfordringer for sårbare grupper i arbeidsmarkedet og betydningen av sosial dialog. Dette er en omfattende rapport med analyser, statistikk og faglige vurderinger, samt råd til politiske beslutningstakere. Et annet viktig bidrag er rapporten «Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work» fra november 2019, hvor OECD fremhever den viktige rollen kollektiv organisering har for et velfungerende arbeidsmar-

[3] Om ILOs arbeid, se nettside: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang–en/index.htm

[4] Kartlegging utarbeidet av ILOs Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations til behandling på arbeidskonferansen i 2020. Konferansen ble avlyst på grunn av koronapandemien. Nettside: Report III(B): Promoting employment and decent work in a changing landscape (ilo.org)

ked (OECD 2019b). Nedenfor følger noen utvalgte hovedelementer fra disse rapportene.

Nye tilknytningsformer og arbeidstakere i «gråsoner»

OECD viser til at endringer i preferanser, innovasjoner i forretningsmodeller og arbeidsorganisasjon, så vel som teknologisk utvikling har fremmet fremveksten av «nye» arbeidsformer, som i plattformøkonomien. I tillegg har mange land opplevd økt bruk av alternative tilknytningsformer. Disse mer fleksible arbeidsordningene har ofte dukket opp som svar på reelle behov hos både arbeidsgivere og arbeidstakere. Mer fleksible ansettelsesformer kan også innebære nye muligheter og et springbrett for noen, inkludert ungdom og mange lavt kvalifiserte arbeidere.

OECD mener at innovasjoner i tilknytningsformer bør ønskes velkommen, men det er nødvendig at medlemslandene håndterer omgåelser, for eksempel i form av selvstendige som i realiteten er arbeidstakere, men som arbeider på oppdragskontrakter for å unngå reguleringer, skatter og fagforeninger. Slik sysselsetting skader ikke bare den enkelte arbeider, men også bedrifter som følger reglene. OECD anbefaler medlemslandene å klargjøre og håndheve eksisterende reguleringer. De mener det bør bli enklere for den enkelte å ta opp og utfordre spørsmålet om sin egen status på arbeidsmarkedet, og straffen for å ikke følge reglene bør bli strengere.

De nasjonale myndighetene bør også sikre at forskjeller i skatter og regulatorisk behandling på tvers av ulike tilknytningsformer, ikke oppmuntrer til uheldig klassifisering av arbeidere.

Noen arbeidere vil være genuint vanskelige å klassifisere og befinner seg i «gråsonen» mellom avhengighet og selvstendighet. Med «gråsoner» mener OECD personer som deler visse karakteristikker med selvstendige (for eksempel at de kan velge når og hvor de skal jobbe og bruker eget arbeidsutstyr), men de deler også noen karakteristikker med arbeidstakere (for eksempel at de ikke kan bestemme egne priser, de må kanskje bruke uniform, de kan ikke erstattes med andre i utføring av oppgaven). De kan oppleve elementer av avhengighet og/eller underordning i sitt arbeidsforhold. Likevel, fordi de klassifiseres som selvstendige, vil de generelt sett ikke dra nytte av beskyttelsen arbeidslovgivningen gir for arbeidstakere, kollektiv forhandlingsrett, sosial beskyttelse og lik tilgang til opplæring.

Boks 6.2 Anbefalinger

OECD gir sine medlemsland følgende anbefalinger:

- Hindre feilklassifisering, gjennom å:
  - Sikre at arbeidsgivere og arbeidstakere er klar over og har forstått gjeldende regulering.
  - Gjøre det lettere og mindre kostbart for arbeidere å utfordre arbeidstakerstatusen.
  - Gi strengere straffer til virksomheter som feilklassifiserer.
  - Styrke kapasiteten til arbeidstilsyn for å overvåke og avdekke brudd.
  - Redusere insentiver for virksomheter og arbeidere til å feilklassifisere for å unngå skatter og reguleringer.
- Redusere omfanget av dem som befinner seg i «gråsonen» mellom arbeidstaker og selvstendig ved å revidere, oppdatere og/eller harmonere definisjoner av arbeidstaker og/eller selvstendig for å gjøre disse definisjonene så klare så mulig og unngå usikkerhet.
- Utvide rettigheter og beskyttelse til de som blir igjen i «gråsonen» ved å:
  - Identifisere spesifikke grupper av selvstendig næringsdrivende som trenger beskyttelse (for eksempel økonomisk avhengige selvstendig næringsdrivende).
  - Bestemme hvilke rettigheter og beskyttelse som (i det minste delvis) utvides (for eksempel arbeidsledighetsforsikring, feriepenger, kollektiv forhandlingsrett).
  - Om nødvendig, klargjøre og/eller tildele arbeidsgiveransvar i treparts ansettelsesforhold (inkludert plattformarbeid), som kan innebære at ansvar fordeles på flere virksomheter.

Kilde: OECD Employment Outlook 2019.

Tilgang til offentlige støtteordninger

Tilgang til offentlige velferds- og støtteordninger er en større utfordring ved alternative tilknytningsformer mer generelt. Selvstendig næringsdrivende er vanligvis mindre godt dekket av de sosiale sikringsordningene. Andre tilknytningsformer (for eksempel deltid og midlertidig arbeid) er i teorien godt dekket, men mange arbeidere på disse kontraktene sliter fremdeles med å få tilgang i praksis fordi de ikke klarer å oppfylle minsteperioder og/eller inntjeningsgrenser. Sammenlignet med dem med fast tilknytning har arbeidstakere med alternativ tilknytning i gjennomsnitt 40 til 50 prosent mindre sannsynlighet for å få noen form for inntektsstøtte i løpet av en periode uten arbeid. Og for de som mottar støtte, er støtten ofte betydelig mindre enn for ansatte i faste heltidsstillinger.

OECD anbefaler at regelverket for offentlige støtteordninger tilpasses for å bedre dekningen for arbeidstakere i ikke-standardiserte arbeidsformer. Som mulige reformalternativer nevner de:

- Øke muligheten til å overføre rettigheter mellom ulike sosiale forsikringsprogrammer som er beregnet på forskjellige arbeidsmarkedsgrupper.
- Endre referanseperiodene for behovsvurderingen og legge riktig vekt på siste eller nåværende inntekter til alle familiemedlemmer.
- Komplettere målrettede sosiale beskyttelsestiltak med mer universell og ubetinget støtte. En mer radikal reform for å erstatte store deler av tradisjonell sosial beskyttelse med en universell grunninntekt anbefales ikke. Dette ville enten være veldig kostbart eller ha ugunstige fordelingsresultater på bekostning av de mest utsatte gruppene.

Tilgang til opplæring

OECD anbefaler medlemslandene å styrke opplæringstiltak, særlig rettet mot arbeidstakere med lite utdanning i jobber med høy risiko for automatisering. De peker på at arbeidstakere med alternativ tilknytning har flere vanskeligheter med å få opplæring i jobben. Selv om det er innført like rettighetsklausuler i de fleste OECD-land, er ofte opplæringsrettigheter avhengig av antall arbeidstimer. I praksis kan det hende at midlertidige og deltidsansatte ikke får rett til å opplæring. Selvstendige er fortsatt svært sjelden omfattet av lover om opplæringsrettigheter. OECD anbefaler nasjonale myndigheter å vurdere utvidelse av opplæ-

Figur 6.1 Tilgang til kollektive forhandlinger

Kilde: OECD Negotiating our way up, 2019.

ringsrettigheter, gi mer fleksible opplæringsordninger og gi større muligheter til å ta med seg opplæringsrettigheter fra en jobb til en annen.

Muligheter for kollektiv organisering

Antallet arbeidere som er medlemmer av fagforeninger og den samlede dekningen av tariffavtaler har gått ned i mange land, noe som ofte svekker arbeidernes forhandlingsmakt. Andelen arbeidere i OECD som er omfattet av tariffavtaler har jevnlig gått ned de siste tre tiårene, og falt fra 45 prosent i 1985 til 32 prosent i 2016.

OECDs analyser viser at arbeidstakere med alternativ tilknytning i mindre grad er fagorganiserte og dekkes i mindre grad av tariffavtaler. I gjennomsnitt har de 50 prosent mindre sannsynlighet for å være fagorganiserte enn arbeidstakere med en fast og varig tilknytning.

Tradisjonelt har bare arbeidstakere i et underordnet ansettelsesforhold («lønnet ansettelse») fått full juridisk rett til kollektive forhandlinger, jf. figur 6.1. Selvstendig næringsdrivende har vanligvis blitt ekskludert på grunn av konkurranselovgivning som forbyr karteller, der disse har en tendens til å bli betraktet som «forretningsforetak». Dette kan være greit for mange selvstendig næringsdrivende som tjener godt eller er i stand til å forhandle prisene, mens andre selvstendige står i en maktubalanse opp mot sin oppdragsgiver eller klient.

OECD mener det er sterke argumenter for å utvide kollektive forhandlingsrettigheter til arbeidere i gråsonen, og noen land har allerede gjort dette. Utfordringen er imidlertid å sikre at arbeidsmarkeds- og konkurransepolitikken er i samsvar. Å håndheve riktig klassifisering av arbeidere og bekjempe feilklassifisering bør være det første skrittet i å utvide kollektive forhandlingsrettigheter til utsatte arbeidere.

6.4 EU

6.4.1 Om EU

Den europeiske union (EU) er et omfattende politisk og økonomisk samarbeid mellom en rekke europeiske land. EU består i dag av 27 nasjonalstater som til sammen utgjør en mellomstatlig organisasjon med flere overstatlige institusjoner. EUs overordnete målsetning kan sies å være «en stadig snævrere union mellem de europæiske folk» for å fremme fred, velferd, respekt for menneskers verdighet, frihet, demokrati, likhet, rettssikkerhet og menneskerettigheter, jf. TEU artikkel 1 andre ledd, jf. artikkel 3 nr. 1, jf. artikkel 2.

EU-samarbeidet reguleres av traktater, som har blitt reforhandlet ved flere anledninger. EUs traktatgrunnlag består i dag av to traktater: Traktaten om den europeiske union (TEU) og Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV).

Samarbeidet i EU skiller seg fra annet internasjonalt samarbeid ved at medlemsstatene har avstått lovgivningsmyndighet til felles institusjoner på en rekke områder. Etter dagens regelverk er det syv institusjoner som danner grunnlaget for unionssamarbeidet: de to *mellomstatlige* institusjonene Det europeiske råd og Rådet for Den europeiske union, hvor medlemsstatene er representert, og de fem *overstatlige* institusjonene Europakommisjonen, Europaparlamentet, Den euro-

Boks 6.3 De viktigste institusjonene i EU

Europakommisjonen er det utøvende organet. Kommisjonens hovedoppgave er å fremme lovforslag og sette dem ut i livet. Kommisjonen er satt sammen av et kollegium av 27 kommissærer, og ledes av en president.

Rådet for Den europeiske union har lovgivende myndighet. Det består av 27 ministre, en fra hvert medlemsland, men hvilken minister som representerer hvert land på de enkelte møter avhenger av møtets dagsorden.

Europaparlamentet er den eneste institusjonen i EU som er direkte valgt av EUs innbyggere. Parlamentet vedtar lover sammen med Rådet.

Det europeiske råd er EUs forsamling av nasjonale stats- og regjeringssjefer, samt Kommisjonens president, og har som hovedoppgave å utforme EUs overordnede politiske strategier.[1]

EU-domstolen er EUs dømmende myndighet på fellesskapsrettens område og består av en dommer fra hver medlemsstat, samt en president som velges av og blant de 27 dommerne. Domstolen har også 11 generaladvokater.

[1] Det europeiske råd må ikke forveksles med Europarådet, som er en internasjonal organisasjon utenfor EUs institusjonelle system.

Boks 6.4 EU-rettens fire hovedrettskilder

Primærretten, det vil si de grunnleggende traktatene og internasjonale avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner. EUs traktatgrunnlag består i dag av to traktater. Traktaten om den europeiske union (TEU) omhandler EUs grunnleggende prinsipper og regler. Den etablerer mål, verdier, kompetanser, institusjonell struktur, forholdet til medlemsstatene og EUs borgere, kriterier for medlemskap og utmelding av EU. Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) – tidligere Traktaten om det europeiske felleskap – omhandler regler for EUs institusjoner og de ulike politikkområdene. Dette med unntak av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som er plassert i TEU.

Sekundærretten, det vil si det avledede regelverket, som deles inn i to hovedgrupper: rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter. Forordninger (regulations), direktiver (directives) og vedtak (decisions) er rettslig bindende rettsakter, mens anbefalinger (recommendations) og uttalelser (opinions) er såkalt ikke-bindende instrumenter.

Forordninger er bindende i alle deler og har direkte virkning i alle medlemsstater. Forordninger anvendes på områder der det er særlig viktig at regelverket praktiseres så likt som mulig. Sentrale eksempler er EUs trygdeforordning[1] og personvernforordning (GDPR).[2]

Direktiver er bindende «i sin målsetting», men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Plikter og rettigheter for borgere og bedrifter inntrer i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Direktiver brukes når det er ulike måter å gjennomføre felles målsettinger på, noe som gjør det nasjonale handlingsrommet og muligheten for lokale tilpasninger større. I henhold til TEU skal direktiver brukes i så stor utstrekning som mulig.

Generelle rettsprinsipper blir ansett for å være en rettskilde selv om disse ikke er klart og entydig definert. EU-domstolen ser de generelle prinsippene som en del av de rettsreglene som binder EU, og definerer dem som «general principles common to the laws of the Member States».

EU-domstolens rettspraksis er også en svært viktig rettskilde, og blir ansett som bindende for medlemslandenes nasjonale domstoler. Domstolens myndighet er nedfelt i TEU artikkel 19. EU-domstolen skal sikre at traktatenes bestemmelser og sekundærlovgivning blir fortolket, gjennomført og anvendt på en enhetlig måte. EU-domstolen har myndighet til å treffe avgjørelser i saker mellom medlemsland, EUs organer, foretak og enkeltpersoner. En av flere viktige oppgaver EU-domstolen har, er såkalte prejudisielle avgjørelser. For å sikre ensartet tolkning av EU-regelverket, har nasjonale domstoler i medlemslandene adgang, og noen ganger plikt, til å forelegge EU-rettslige tolkingsspørsmål for EU-domstolen for såkalt prejudisiell avgjørelse. De nasjonale domstolene er forpliktet til å følge EU-domstolens prejudisielle avgjørelser. På den måten sikres felles forståelse og anvendelse av EUs rettsgrunnlag i alle medlemsstatene. Prejudisielle foreleggelser utgjør størstedelen av sakene som behandles i EU-domstolen. EU-domstolen har således vært viktig for rettsutviklingen i EU, og har i visse sammenhenger også en viktig rolle i å fremme europeisk integrasjon.

EUs samlede lovgivning (primærrett og sekundærrett) omtales ofte som EUs acquis (acquis communautaire).

1 Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger.

2 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse av individer ved behandling av personopplysninger og om fri flyt av slike opplysninger (personvernforordningen).

Kilde: EU/EØS-håndboken, Utenriksdepartementet, 2016, side 71-72

peiske unions domstol, Den europeiske sentralbank og Revisjonsretten, som har en selvstendig status overfor medlemsstatene. Vedtakene i Rådet for Den europeiske union, Europaparlamentet, Kommisjonens egne vedtak, samt avgjørelser i EU-domstolen, er bindende for EU-landene.

Et felles indre marked er en av grunnpilarene i EU-samarbeidet, noe som innebærer at det gjelder felles regler som etablerer fritt varebytte og fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer (de fire friheter). Grunnlaget for EUs rettslige regulering av det indre marked er traktatene som med-

lemsstatene har inngått. I TEUV finnes de grunnleggende bestemmelsene om det indre marked – de fire friheter, EUs konkurranseregler, bestemmelsene om statsstøtte mv. Her finnes også en rekke andre materielle hovedregler av større og mindre betydning for det indre marked, blant annet regler om unionsborgerskap, tollunion, landbruk og fiskeri, sivil- og strafferettslig samarbeid, transport, skatte- og avgiftsspørsmål, penge- og valutapolitikk, sysselsetting, sosialpolitikk, utdannelse, kultur, folkehelse, forbrukervern, industri, forskning, miljø, energi, turisme og felles handelspolitikk.

EU-samarbeidet strekker seg imidlertid lengre enn et enhetlig indre marked. EU har også en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, justis- og politisamarbeid, penge- og valutapolitikk (eurosamarbeidet), grensekontroll, asyl og innvandring, unionsborgerskapet mv.

6.4.1.1 Norges tilknytning til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge og EU-statene, som integrerer EFTA-statene i EUs indre marked. Formålet er å skape like konkurransevilkår i hele EØS-området på de felt som omfattes av EØS-avtalen. Store deler av EU-retten, inkludert bestemmelsene om de fire friheter og konkurransebestemmelsene, ble ved undertegnelsen innlemmet i EØS-avtalen. I tillegg er avtalen grunnlag for samarbeid om blant annet miljøvern, utdanning, forskning og teknologisk utvikling, informasjonstjenester, likestilling, statistikk, små- og mellomstore bedrifter, kultur- og mediespørsmål, turisme, sivil beredskap, helse- og forbrukerspørsmål, arbeidslivsspørsmål og sosiale spørsmål. EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at vi i norsk rett gjennomfører EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer.

I motsetning til EU, er EFTA-samarbeidet et mellomstatlig samarbeid, hvor vedtak fattes ved enstemmighet blant medlemslandene i EFTA. EØS-avtalen bygger på de samme mellomstatlige prinsippene som EFTA-samarbeidet for øvrig. Det innebærer at EUs vedtak alltid formelt innlemmes i EØS-avtalen etter godkjenning i hvert enkelt EØS/EFTA-land og påfølgende beslutning i EØS-komiteen. Dette enstemmighetskravet gjør at hver av EØS/EFTA-statene har såkalt reservasjonsrett. Dersom en av EØS/EFTA-statene ikke ønsker å gjøre den aktuelle rettsakten til en del av EØS-avtalen, vil den kunne oppnå det ved ikke å stemme for endringen av avtalen. Reservasjonsretten har hittil ikke vært benyttet.

På samme måte som Kommisjonen, har EFTAs overvåkingsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority) ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land. Likeledes har EFTA-domstolen tilnærmet samme type funksjon overfor EØS/EFTA-landene som EU-domstolen har overfor EU-landene, men en viktig forskjell ligger i at EFTA-domstolens uttalelser i prejudisielle foreleggelser ikke binder statene.

EØS-avtalen forplikter Norge folkerettslig til å gjennomføre store deler av EU-retten, og gjennomførte regler har forrang ved motstrid med andre norske bestemmelser, jf. EØS-loven § 2.[5]

6.4.1.2 EU/EØS-rettslig arbeidslivsregulering

Reguleringen av arbeidslivet i EU/EØS består grovt skissert av to elementer: regelverket for det indre marked og *EUs sosiale dimensjon*, som inkluderer regler knyttet til blant annet arbeidsmiljø, arbeidstakerrettigheter og koordinering av trygderettigheter.

Når det gjelder regelverket for det indre marked er Norge gjennom EØS-avtalen del i et felles arbeidsmarked som omfattes av felles regelverk for fri bevegelighet av arbeidskraft og tjenester. Det innebærer at norske borgere har rett til å søke jobb og bli ansatt på samme vilkår i andre EU/EØS-land og at EU/EØS-borgere kan gjøre det samme i Norge. Tjenesteytere og -mottakere har rett til å levere tjenester på tvers av landegrensene og gjennom EØS-avtalen eksisterer også retten til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet i EU- og EØS-området.

Videre er Norge gjennom EØS-avtalen koblet til *EUs sosiale dimensjon*. Den sosiale dimensjonen ved EU-samarbeidet har utviklet seg gradvis, og har vokst frem gjennom traktatendringer, lovgivning, rettspraksis og handlingsprogrammer, jf. Europautredningen, NOU 2012: 2 punkt 16.3.1. Gjennom den sosiale dimensjon har EU vedtatt en rekke minimumsdirektiver vedrørende arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Eksempler på dette er deltidsdirektivet (97/81/EF), direktivet om midlertidig ansettelse (99/70/EF) og vikarbyrådirektivet (2008/104/EF). At det er såkalte *minimumsdirektiv* innebærer at direktivene angir minimumsstandarder, men at medlemslandene kan ha

[5] Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) m.m.

nasjonale regler som gir arbeidstakerne sterkere vern.

Da EØS-avtalen ble inngått, antok de fleste at kravene til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter i Norge var strengere enn i EU/EØS-retten, men på flere områder – som krav til skriftlig arbeidskontrakt, medvirkning og virksomhetsoverdragelser – har EUs minimumsregler vist seg å gi bedre vern og styrkede rettigheter også for norske arbeidstakere (NOU 2012: 2, punkt 16.1). EUs kompetanse til å vedta minimumsdirektiv innen arbeidslivs- og sosialpolitikk følger av TEUV artikkel 153 punkt 2, jf. punkt 1. Bestemmelsen gir en uttømmende liste med hensyn til hvilke områder det kan vedtas minimumsdirektiv, blant annet på følgende områder: HMS, arbeidsvilkår, informasjon og høring av arbeidstakere, likebehandling av kvinner og menn i arbeidslivet, arbeidstakernes sosiale sikring og sosiale beskyttelse, beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt.

Når det gjelder lønnsforhold, rett til å organisere seg, streikerett og rett til lockout, ligger dette i utgangspunktet utenfor EUs reguleringskompetanse, jf. TEUV artikkel 153 punkt 5. Nasjonale regler og ordninger kan imidlertid som hovedregel ikke stå i motstrid til EUs grunnleggende prinsipper om fri bevegelse og ikke-diskriminering, samt grunnleggende rettigheter, som for EU er nedfelt i EUs charter om grunnleggende rettigheter. Dette kan legge begrensninger på det nasjonale handlingsrommet.

Videre er Norge også gjennom EØS-avtalen og EUs sosiale dimensjon omfattet av regelverket for koordinering av trygderettigheter i EU/EØS-området. Dette gir norske borgere som tar arbeid i andre EU/EØS-land samme sosiale rettigheter som landets innbyggere. Tilsvarende gjelder for EU/EØS-borgere som arbeider i Norge.

Partene i norsk arbeidsliv har gjennom sine europeiske organisasjoner dessuten rett til å delta i *EUs sosiale dialog*, som er EUs trepartssamarbeid om arbeidslivssaker. De europeiske partene i arbeidslivet har rett til høring og konsultasjon med Kommisjonen under EUs lovgivningsprosess, jf. TEUV artikkel 154. I tillegg gir traktaten partene i fellesskap rett til å sette til side forslag til arbeidsrettsdirektiv fra Kommisjonen og i stedet fremforhandle europeiske avtaler som kan omgjøres til bindende EU-direktiv, jf. TEUV artikkel 155. Eksempler på slike direktiver er deltidsdirektivet (97/81/EF) og direktivet om midlertidig ansettelse (99/70/EF), som begge er fremforhandlede avtaler mellom de europeiske partene i arbeidslivet omgjort til direktiver.

Arbeidsmarkedspolitikk, pensjons- og trygdepolitikk og sosialpolitikk er derimot et *nasjonalt* ansvar i EU-landene og i Norge. Mye av arbeids- og sosialområdet er dermed ikke gjenstand for felles lovgiving i EU-landene, og heller ikke en del av EØS-avtalen. På disse områdene brukes andre virkemidler i samarbeidet mellom EU-landene, der medlemslandene blir enige om felles mål, trekker opp retningslinjer, rapporterer om resultater eller utarbeider strategier, handlingsplaner og lignende. Et eksempel er erklæringen om EUs pilar for sosiale rettigheter som ble undertegnet av EUs institusjoner i november 2017, jf. punkt 6.4.2 nedenfor.

Boks 6.5 Sentrale bestemmelser i EØS-avtalen knyttet til EUs sosiale dimensjon

Gjennom EØS-avtalen er EØS/EFTA-landene løpende forpliktet til å gjennomføre EUs regler knyttet til den sosiale dimensjon. De sentrale EU-bestemmelsene i EØS-avtalen er følgende:

- Artikkel 29 om fri bevegelse av arbeidstakere.
- Artikkel 29 om samordning av trygderettigheter for bevegelige arbeidstakere.
- Artiklene 36–37 om fri bevegelse av tjenester.
- Artiklene 66–71 om sosial- og arbeidslivspolitiske mål og regler.
  - I avtalens artikkel 66–71 vises det blant annet til at partene er enige om å arbeide for bedring av arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår (artikkel 66), helse, sikkerhet og miljø (artikkel 67), lik lønn for samme arbeid (artikkel 69), likebehandling (artikkel 70), dialog mellom partene på europeisk nivå (artikkel 71), samt å gjennomføre de arbeidsrettslige tiltak som er nødvendige for å innfri disse målene (art. 68).

Kilde: NOU 2012: 2 side 431

6.4.2 Den europeiske pilar for sosiale rettigheter

I 2016 ble den *europeiske pilaren for sosiale rettigheter* lansert, og på EUs sosiale toppmøte i Gøteborg høsten 2017 ble den offisielt satt ut i livet. Formålet er å styrke den sosiale dimensjonen i EU.[6] Pilaren består av et «kompass» med 20 prinsipper og rettigheter som skal sørge for bedre arbeids- og leveforhold i Europa. Kompasset er delt inn i tre hovedområder:

- Like muligheter og adgang til arbeidsmarkedet.
- Gode og rettferdige forhold på arbeidsplassen.
- Tilstrekkelige og bærekraftige sosiale sikringssystemer, samt adgang til grunnleggende velferdstjenester av god kvalitet.

Initiativet til en sosial pilar og et styrket sosialt fokus i EU hadde særlig sin bakgrunn i at finanskrisen medførte store sosiale omkostninger med mange arbeidsledige og en økt andel av befolkningen som lever under EUs fattigdomsgrense, at arbeidslivet er under sterk utvikling med ny teknologi, nye tjenester og nye produksjonsmåter, samt den demografiske utviklingen med en aldrende befolkning og dermed færre arbeidstakere per pensjonist.

For å bidra til å gjennomføre prinsippene i pilaren har EU fulgt opp med flere initiativer, blant annet ny regulering av arbeidsvilkår og en anbefaling om styrking av sosiale sikkerhetsordninger, jf. henholdsvis punkt 6.4.3 og 6.4.4.

I mars 2021 la EU-kommisjonen frem en handlingsplan for gjennomføringen av EUs sosiale pilar.[7]

Handlingsplanen inneholder tre overordnede mål om sysselsetting, etterutdanning og fattigdomsreduksjon som skal innfris innen 2030:

- Minst 78 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20-64 år skal være sysselsatt innen 2030. Mot slutten av 2019 var tallet 73,1 prosent.
- Minst 60 prosent av voksne skal årlig delta i etterutdanning innen 2030. I 2016 var andelen 37 prosent.
- Antallet personer som risikerer å leve i fattigdom eller sosial utestengelse skal reduseres med minst 15 millioner. I 2019 befant 91 millioner EU-borgere seg i den kategorien.

Handlingsplanen inneholder også flere konkrete initiativ/tiltak som skal bidra til ytterligere å gjennomføre prinsippene i den europeiske pilaren, og som Kommisjonen forplikter seg til å legge frem innen perioden for sitt mandat (innen 2024). Mange av tiltakene er tidligere kjent gjennom Kommisjonens arbeidsprogram. Av lovforslagene som varsles i handlingsplanen, er lovforslag vedrørende plattformarbeideres arbeidsvilkår, samt et forslag som skal sikre at EUs konkurranseregler ikke er til hinder for kollektiv forhandlingsrett for visse selvstendige oppdragstakere, jf. omtale i henholdsvis punktene 6.4.5 og 8.7.3.

I tillegg fremgår det av handlingsplanen at Kommisjonen skal sikre en hensiktsmessig oppfølging av Europaparlamentets resolusjon som ber Kommisjonen om å legge frem et lovforslag om retten til å være frakoblet («offline») utenfor arbeidstid.

6.4.3 Nytt direktiv om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår (arbeidsvilkårsdirektivet)

Et nytt direktiv om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår ble vedtatt 20. juni 2019 (Directive 2019/1152 on Transparent and Predictable Working Conditions), og anses som ett av nøkkelinitiativene for å effektivisere pilaren om sosiale rettigheter. Direktivet bygger på og skal erstatte det såkalte «written statement-direktivet» (91/533/EØF) om arbeidsgiverens plikt til å informere om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet. Gjeldende direktiv er gjennomført i arbeidsmiljøloven §§ 14-5–14-8.

Direktivets formål er å forbedre arbeidsvilkårene gjennom å fremme mer gjennomsiktige og forutsigbare arbeidsforhold, samtidig som man sikrer et tilpasningsdyktig arbeidsmarked, jf. artikkel 1.

Bakgrunnen for direktivet er særlig de senere års utvikling av alternative tilknytningsformer, det vil si deltidsarbeid og ulike former for midlertidige ansettelser, og den ustabilitet og uforutsigbarhet dette har ført til for enkelte arbeidstakere. Kommisjonen pekte i sitt forslag blant annet på at digitalisering og demografiske endringer har fremmet etableringen av alternative arbeidsforhold, og at fleksibiliteten har utgjort en viktig drivkraft for jobbskapning og vekst. Utilstrekkelige rettslige rammer kan imidlertid utsette arbeidstakerne for en uklar og urettferdig praksis, og det kan gjøre det vanskelig å håndheve egne rettigheter. Kommisjonen pekte også på at det er stor forskjell mellom regelsettene i EU, og at risikoen dermed øker for konkurranse basert på lavere

---

6 The European Pillar of Social Rights (2017/C 428/09). Nettside: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-andfairer-economic-and-monetary-union/european-pillarsocial-rights_en

7 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

arbeidsmarkedsstandarder. Evaluering av written statement-direktivet har dessuten vist at mange arbeidstakere ikke mottar skriftlig bekreftelse på sine arbeidsvilkår og/eller ikke mottar nødvendig informasjon i tide.

Direktivets personelle anvendelsesområde, herunder arbeidstakerbegrepet, var en sentral diskusjon i prosessen med direktivet. Europakommisjonens opprinnelige direktivforslag inneholdt en arbeidstakerdefinisjon som anga hvem direktivet skulle gis anvendelse for. Innholdsmessig bygget forslaget til definisjon på EU-domstolens praksis, jf. blant annet C-66/85 (Lawrie-Blum) og C-216/15 (Ruhrlandklinik), ved at med arbeidstaker skal forstås som «en fysisk person, der i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger».[8] Det vises for øvrig til omtale av det felleseuropeiske arbeidstakerbegrepet i kapittel 8 nedenfor. I det vedtatte direktivet ble definisjonen tatt ut, og anvendelsesområdet vil nå avgjøres basert på det enkelte medlemslands definisjon, jf. artikkel 1 nr. 2. Det henvises imidlertid eksplisitt til at det skal ses hen til EU-domstolens praksis og fortolkning av arbeidstakerbegrepet. I fortalen premiss 8 fremgår det at EU-domstolens fortolkning av de domstolsskapte kriteriene bør tas i betraktning ved gjennomføringen av direktivet. Det fremgår at dersom hjemmearbeidere, arbeidere på tilkalling, «løst ansatte», voucher-baserte ansatte, plattformarbeidere, praktikanter og lærlinger oppfyller kriteriene, kan de være omfattet av direktivet. Det fremgår videre at reelt selvstendig næringsdrivende ikke bør være omfattet av direktivet ettersom de ikke oppfyller EU-domstolens kriterier. Det vises imidlertid til at «proforma-selvstendige» bør omfattes av direktivet. Dette kan være personer som benevnes selvstendige selv om de oppfyller kriteriene, eksempelvis for å unngå rettslige eller skattemessige forpliktelser. Det påpekes også i fortalen premiss 8 at hvorvidt det foreligger et arbeidsforhold bør baseres på de faktiske forhold og ikke på partenes benevnelse av forholdet.

På samme måte som det gjeldende written statement-direktivet, har det nye direktivet en liste over *hvilke opplysninger og informasjon* arbeidsgivere må gi til arbeidstakerne. Gjeldende regler er gjennomført i arbeidsmiljøloven § 14-6. Det nye direktivet viderefører alle de samme kravene til opplysninger, og inneholder i tillegg noen nye, jf. artikkel 4. Arbeidsgiver skal nå blant annet opplyse om arbeidstidsordningen for arbeidstakere som har varierende arbeidstid. I slike arbeidsforhold skal arbeidsgiver opplyse om at arbeidsplanen er skiftende/varierende, antall garanterte betalte arbeidstimer, samt betaling for arbeid utover de garanterte timene. Arbeidsgiver skal i tillegg opplyse om referansetimer og -dager som arbeidstaker kan pålegges arbeid, og det skal være varslingsfrist før oppstart av en arbeidsoppgave. Nytt er også at det skal opplyses om prøvetid, etterutdanning og overtid.

Det nye direktivet inneholder også nye *frister* med hensyn til når arbeidstaker skal motta informasjon, jf. artikkel 3, 5 og 6. Etter gjeldende direktiv skal arbeidsgiver gi opplysningene innen to måneder etter tiltredelse. Ved endring av forholdene det skal opplyses om, skal dette meddeles tidligst mulig og senest en måned etter at endringen trådte i kraft. Arbeidsmiljøloven § 14-5 har i dag litt andre krav enn direktivet, ved at informasjonen (arbeidsavtalen) foreligger «snarest mulig og senest en måned» etter tiltredelse. For arbeidsforhold med kortere varighet enn én måned skal arbeidsavtalen inngås «umiddelbart». Samme tidsfrister gjelder for endringer i arbeidsforholdet, jf. arbeidsmiljøloven § 14-8. Det nye direktivet krever at den mest grunnleggende informasjonen skal foreligge senest syv dager etter tiltredelsesdagen (i alle arbeidsforhold), mens resten skal foreligge senest én måned etter tiltredelse. Ved endring av forholdene det skal opplyses om, skal dette meddeles snarest mulig og senest samme dag endringene trer i kraft.

Det nye direktivet inneholder også noen *substansielle minimumsregler*. Dette er nytt sammenlignet med det gjeldende direktivet som ikke har noen slike materielle regler.

Det er for det første gitt regler om maksimal varighet av *prøvetid*, jf. artikkel 8. Maksimal varighet av prøvetid kan etter direktivet settes til seks måneder med mulighet for forlengelse tilsvarende arbeidstakers fravær. Lengre prøvetid kan også unntaksvis tillates dersom det er begrunnet i arbeidets art eller er i arbeidstakers interesse. Ved midlertidig ansettelse skal lengden på prøvetiden være proporsjonal med forventet lengde på arbeidsforholdet og arbeidets art. Ved fornyelse/forlengelse av en kontrakt for samme funksjon/arbeidsart, skal det ikke være en ny prøveperiode.

Det er også gitt regler om *forbud mot eksklusivitetsklausuler,* jf. artikkel 9. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver ikke kan forhindre arbeidstaker i å ta arbeid hos andre utenfor den tidsplanen arbeidsgiver har fastlagt, eller utsette arbeidstaker for ugunstig behandling på grunn av dette. Medlemslandene kan imidlertid tillate bruk av restriksjoner knyttet til uforenelighet (incompatibility restrictions) på visse vilkår, som hensynet til helse og sikkerhet, forretningshemmeligheter,

[8] Com (2017) 797.

integriteten til offentlig sektor eller for å unngå interessekonflikter.

Videre er det gitt en bestemmelse som skal sikre *forutsigbarhet for arbeidstid og arbeidsplikt,* jf. artikkel 10. Bestemmelsen gjelder for arbeidstakere med uforutsigbar arbeidstid, og innebærer blant annet at arbeidstaker vil ha arbeidsplikt kun hvis arbeidet finner sted innenfor de referanserammer som er skriftlig avtalt, og det er gitt varsel en rimelig periode i forkant, som er definert i lov, tariffavtale eller praksis. Arbeidstaker skal også ha rett til kompensasjon dersom arbeidsgiver kansellerer et arbeidsoppdrag etter en gitt tidsfrist.

Det er også gitt en regel i artikkel 11 som krever at stater som tillater tilkallingskontrakter, nulltimerskontrakter og lignende skal gjøre *tiltak for å sikre at misbruk forhindres.* Medlemsstatene skal informere Kommisjonen om tiltakene.

I artikkel 12 er det gitt en bestemmelse som skal gi *rett til å be om overgang til en annen form for ansettelse.* Bestemmelsen angir at arbeidstakere med fullført prøvetid og minst seks måneders ansettelse hos samme arbeidsgiver kan be om en mer sikker og forutsigbar ansettelsesform. Arbeidsgiver plikter å svare skriftlig innen én måned. Direktivet gir ingen rett til å få forespørselen etterkommet. Medlemsstatene kan bestemme at fysiske personer, mikro-, små- eller mellomstore bedrifter kan få en tre måneders svarfrist, og at svaret på etterfølgende anmodninger kan gis muntlig dersom begrunnelsen er den samme.

Endelig er det gitt en materiell bestemmelse om *opplæring/kursing,* jf. artikkel 13. Bestemmelsen angir at obligatorisk opplæring som er pålagt etter EU-lovgivningen, nasjonal lovgivning eller tariffavtaler, skal skje uten omkostninger for arbeidstaker. Det skal også telles som arbeidstid og så langt som mulig finne sted i arbeidstiden.

Det fremgår av artikkel 14 at medlemsstatene kan bestemme at disse seks minimumsrettighetene kan *fravikes i tariffavtale*, forutsatt at det overordnede nivået på arbeidstakernes beskyttelse respekteres.

Det er videre gitt flere nye bestemmelser som skal sikre *håndhevingen* av rettighetene som følger av direktivet. I artikkel 15 er det inntatt en bestemmelse om at dersom arbeidstaker ikke mottar de skriftlige opplysningene (dokumentene) som artikkel 5 nr. 1 eller artikkel 6 foreskriver, må medlemsstatene sørge for én av følgende to mekanismer:

- rettslige presumpsjoner i arbeidstakers favør, som arbeidsgiver kan motbevise/avkrefte, eller
- at arbeidstaker gis mulighet til å inngi en klage til en kompetent myndighet eller organ og motta passende oppreisning på rettidig og effektivt vis.

Artikkel 16 stiller krav til at medlemsstatene skal sørge for at arbeidstakere har tilgang til effektiv og upartisk tvisteløsning, samt en rett til oppreisning dersom rettighetene etter direktivet er tilsidesatt. Artikkel 17 gir beskyttelse mot gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at arbeidstaker påberoper seg rettigheter etter direktivet. Artikkel 18 gir beskyttelse mot oppsigelse av arbeidstaker som har utøvet rettigheter etter direktivet, samt snudd bevisbyrde.

Gjennomføringsfristen for medlemsstatene er 1. august 2022. Direktivet vurderes som EØS-relevant og akseptabelt for Norge, og norske myndigheter arbeider nå med å vurdere konsekvenser for og gjennomføring i norsk rett.[9]

6.4.4 Rekommandasjon om sosial trygghet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende

Et annet initiativ for oppfølging av den sosiale pilaren er Rådsrekommandasjon om sosial trygghet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, som ble vedtatt av Rådet 8. november 2019.

I regjeringens EØS-notat[10] fremgår at hensikten med rekommandasjonen er å støtte personer i utradisjonelle yrker og selvstendig næringsvirksomhet, som på grunn av sin yrkesstatus ikke er tilstrekkelig dekket av sosiale trygghetsordninger og således er utsatt for en større grad av økonomisk usikkerhet.

Gjennom forslaget ønsker Kommisjonen å oppmuntre EU-landene til å:

- Tillate personer i utradisjonelle yrker og selvstendig næringsdrivende å slutte seg til sosiale trygghetsordninger.
- Fremme tiltak som tillater dem å bygge opp tilstrekkelige sosiale ytelser som medlemmer av en ordning og tilrettelegge for overføring av sosiale trygghetsytelser mellom ordninger.
- Øke åpenheten når det gjelder sosiale trygghetssystemer og rettigheter.

Rekommandasjonen får anvendelse for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, inkludert personer som er i en overgang mellom disse statu-

---

9 https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/feb/direktivforslag-om-tydelige-og-forutsigbare-arbeidsvilkar/id2594358/

10 https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/okt/rekommandasjon-om-sosial-trygghet-for-arbeidstakere-og-selvstendige-naringsdrivende/id2652677/

sene eller som har begge statusene. I tillegg får den anvendelse for personer som har fått arbeidsforholdet sitt avbrutt på grunn av en av risikoene som er dekket av sosial trygghet. Rekommandasjonen får videre anvendelse på følgende grener av sosial trygghet, så lenge de er omfattet av medlemslandets lovgivning: arbeidsløshetsytelser, sykepenger og helseytelser, foreldrepenger, uføreytelser, alderspensjon, etterlatteytelser, yrkesskade og yrkessykdommer.

Rekommandasjonen dekker både retten til å delta i en ordning samt opptjening og uttak av rettigheter. Den har særlig til hensikt å sikre følgende for alle arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende:

- Formell dekning som gir sosial trygghet.
- Effektiv dekning, tilstrekkelighet og overførbarhet av sosial trygghet.
- Åpenhet om rettigheter til sosial trygghet.

Formell dekning innebærer at medlemslandene anbefales å sikre at alle arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende har tilgang til passende trygghet for alle de aktuelle grenene av sosial trygghet. Medlemslandene kan ta hensyn til nasjonale forhold, men anbefales å nå dette målet ved å forbedre den formelle dekningen og utvide den til å omfatte alle arbeidstakere på obligatorisk basis, uavhengig av hvilke type ansettelsesforhold de har og selvstendig næringsdrivende på frivillig basis, og dersom det er relevant, på obligatorisk basis.

Effektiv dekning og overførbarhet innebærer at medlemslandene anbefales å sikre effektiv dekning for arbeidstakere, uavhengig av hvilken type arbeidsforhold de har, og for selvstendig næringsdrivende samtidig med at man ivaretar systemets bærekraft og implementerer vern mot misbruk. For å oppnå dette skal:

- Bestemmelser som regulerer avgifter (for eksempel kvalifiseringsperioder og minimumsarbeidsperioder) og bestemmelser som regulerer rettigheter (for eksempel venteperioder, beregningsregler og varighet), ikke være til hinder for muligheten til å tjene opp og ha tilgang til ytelser på grunn av type arbeidsforhold eller arbeidsmarkedsstatusen.
- Ulikheter i bestemmelsene som regulerer ordningene mellom arbeidsmarkedsstatus eller type arbeidsforhold, være forholdsmessig og reflektere den særlige situasjonen til de som er begunstiget.

I overensstemmelse med de nasjonale systemene for å inkludere partene i arbeidslivet anbefales medlemslandene å sikre at rettigheter – uavhengig av om de er opptjent gjennom obligatoriske eller frivillige ordninger – blir akkumulert, bevart og er overførbare på tvers av alle typer statuser som arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende og økonomiske sektorer. Dette kan inkludere:

- Sammenlegging av alle avgifter og bevaring av alle rettigheter opptjent gjennom hele personens karriere eller i løpet av en bestemt referanseperiode.
- Å gjøre alle rettigheter overførbare mellom ulike ordninger innenfor en gitt sosialtrygghetsgren.

Målet om *tilstrekkelighet* innebærer at dersom en risiko som er omfattet av sosiale trygghetsordninger for arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende inntreffer, anbefales medlemsland å sikre at ordninger sørger for et tilstrekkelig nivå av trygghet for deres medlemmer, det vil si tilstrekkelig store ytelser som gis til rett tid slik at de kan opprettholde levestandarden, og sørge for hensiktsmessig inntektserstatning samtidig med at man forhindrer fattigdom blant medlemmene. Videre anbefales medlemslandene å sikre at avgiftene for sosial trygghet står i forhold til mulighetene arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende har til å bidra.

Målet om *åpenhet* innebærer at medlemslandene anbefales å sikre at vilkårene og reglene for alle sosiale ordninger er åpne og tilgjengelige og at enkeltpersoner gis regelmessig oppdatert, omfattende, tilgjengelig, brukervennlig og lett forståelig informasjon gratis om deres individuelle rettigheter og plikter.

Rettsakten er for tiden til vurdering i EFTA/EØS-landene.

6.4.5 EU-initiativer vedrørende plattformarbeid

EU har foreløpig ikke gitt noen eksplisitt lovgivning direkte rettet mot den arbeidsrettslige dimensjonen av plattformarbeid. Det er likevel flere pågående prosesser, jf. nedenfor. Andre reguleringsinitiativer, slik som direktivet om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår og personvernforordningen, samt Rådets rekommandasjon om tilgangen til trygdeordninger og sosial beskyttelse, er dessuten relevante for plattformarbeidere. Ingen av disse reguleringene er imidlertid særskilt innrettet mot de særlige forholdene som gjelder for plattformarbeid (Kilhofer mfl., 2020).

Europakommisjonen har over flere år hatt et stort fokus på plattformarbeid, og hvordan denne nye forretningsmodellen påvirker arbeidslivet i Europa. I 2016 kom Europakommisjonen med en

såkalt meddelelse.[11] Her uttrykte Europakommisjonen at delingsøkonomien skaper nye muligheter, og derfor kan bidra til jobb- og vekstmuligheter hvis den fremmes og utvikles på ansvarlig måte. Nye forretningsmodeller, hvor innovasjon er motivasjonsfaktoren, har et betydelig potensial når det gjelder konkurranseevne og vekst. Plattformenes suksess kan imidlertid noen ganger være utfordrende for de eksisterende aktørene på markedet, men fordi de gir individuelle borgere mulighet til å tilby tjenesteytelser, fremmer de også nye jobbmuligheter, fleksible arbeidsforhold og nye inntektskilder. For forbrukerne kan plattformøkonomien skape fordeler i form av nye tjenesteytelser, et større tilbud og lavere priser.

Kommisjonen påpekte videre den gang at delingsøkonomien kan utviske de etablerte skillene mellom forbrukere og tilbydere, ansatte og selvstendige, eller profesjonelle og ikke-profesjonelle tilbydere av tjenesteytelser. Dette kan resultere i usikkerhet, spesielt på grunn av forskjellige lovgivningsmessige tiltak på nasjonalt eller lokalt plan. Dette kan hindre utviklingen av delingsøkonomien i Europa og forhindre fordelene i å bli utnyttet fullt ut. Samtidig er det risiko for at lovgivningsmessige gråsoner utnyttes til å omgå bestemmelser til beskyttelse av offentlige interesser.

I meddelelsen i 2016 ga Kommisjonen juridisk veiledning og politiske retningslinjer, herunder en ikke-bindende veiledning om hvordan det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet skal fortolkes for personer som utfører arbeid gjennom digitale plattformer. Det vises til beskrivelse av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet i kapittel 8 nedenfor. Kommisjonen ga også råd til medlemsstatene om å vurdere egne nasjonale regler. For Norges del ble flere av disse spørsmålene vurdert i NOU 2017: 4 Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer (Delingsøkonomiutvalget). Se nærmere omtale i kapittel 5 ovenfor.

Det har i ettertid av denne meddelelsen blitt tatt flere initiativer.

Europakommisjonen har i februar 2021 åpnet en første høring med arbeidslivets parter på EU-nivå om beskyttelse av de som arbeider i plattformøkonomien, for å avgjøre om det er behov for å legge frem et initiativ på EU-nivå. Kommisjonen mener medlemslandenes forsøk på regulering har vært fragmentert, og at et EU-initiativ blant annet vil kunne klargjøre plattformarbeideres ansettelsesstatus. Kommisjonen er pålagt å konsultere arbeidslivets parter om sosialpolitiske spørsmål i to runder, hvor formålet er å avdekke om det er nødvendig å legge frem et lovforslag, jf. TEUV artikkel 153 og 154. Hvis arbeidslivets parter ikke ønsker å gå inn i forhandlinger etter første eller andre høringsrunde, vil Kommisjonen legge frem et lovgivningsforslag. Den andre høringsrunden pågår fra juni til midten av september i år. I Kommisjonens handlingsplan for gjennomføringen av EUs sosiale pilar fremgår det at et forslag vil bli lagt frem innen utgangen av året.[12]

I tillegg er det et særskilt initiativ på EU-nivå om kollektiv forhandlingsrett for visse selvstendige, herunder plattformarbeidere, og forholdet til EUs konkurranseregler. Som en del av prosessen med å sikre at EUs konkurranseregler ikke er til hinder for at personer som utfører oppdrag via digitale plattformer og andre selvstendige får mulighet til kollektive forhandlinger, la Kommisjo-

Boks 6.6 Europakommisjonens høring – mulige handlingsalternativer

I høringsdokumentet skriver Kommisjonen at medlemslandenes forsøk på regulering har vært fragmentert, og at et initiativ på EU-nivå vil kunne bedre arbeidsvilkårene for denne gruppen, og skape mer rettferdig konkurranse mellom medlemslandene. Det grensekryssende elementet ved plattformarbeid er også et argument for et EU-initiativ, samt at harmonisering vil kunne konsolidere EUs posisjon internasjonalt på det digitale området.

Kommisjonen har identifisert følgende områder hvor det kan bli aktuelt med forbedringer:

- Ansettelsesstatus.
- Arbeidsvilkår, inkludert helse og sikkerhet.
- Tilgang til tilstrekkelig sosial beskyttelse.
- Tilgang til kollektiv representasjon og forhandlinger.
- Den grensekryssende dimensjonen til plattformarbeid.
- Spørsmål knyttet til algoritmebehandling.
- Tilgang til opplæring og utviklingsmuligheter.

Kilde: European Commission (2021). Consultation document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work. Brussels: European Commission.

[11] A European agenda for the collaborative economy, Communication from the Commission, COM (2016) 356.

[12] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

nen den 6. januar 2021 frem en innledende konsekvensanalyse, og åpnet samtidig for en høring,[13] jf. nærmere omtale av initiativet i punkt 8.7.3.

6.5 Nordisk arbeidsrett – anbefalinger fra prosjektet The future of work

På oppdrag fra Nordisk ministerråd, har det i perioden 2017 til 2020 vært gjennomført et kunnskapsprosjekt med tittelen «The future of work: Opportunities and challenges for the Nordic models». Prosjektet er organisert av Fafo, hvor over 30 forskere fra alle de nordiske landene har bidratt. Ett delprosjekt hadde fokus på arbeidsrett, som ledet til rapporten «The future of Nordic labour law. Facing the challenges of changing labour relations» (Hotvedt mfl., 2020b).

Rapporten drøfter spørsmålet om nordisk arbeidsrett er i stand til å møte fremtidens utfordringer ved å studere det rettslige rammeverkets evne til å håndtere fremtidens arbeidsrelasjoner. Kapittel 10 i rapporten inneholder flere anbefalinger knyttet til uklar arbeidsrettslig status (arbeidstakerstatus), uklar plassering av arbeidsrettslig ansvar (arbeidsgiveransvar) og sviktende rettslig vern i gråsonen se boks 6.7. Anbefalingene retter seg mot lovgivende myndigheter, arbeidslivets parter og domstolene i alle de nordiske landene. Anbefalingene er overordnede vurderinger på nordisk nivå. Det er mange likheter, men også til dels store forskjeller mellom de nordiske landene. Anbefalingene vil derfor ha ulik betydning og relevans i de ulike nordiske landene.

[13] Ref. Ares(2021)102652 – 06/01/2021. Collective bargaining agreements for self-employed – scope of application EU competition rules (europa.eu)

Boks 6.7 Anbefalinger

Uklar arbeidsrettslig status (arbeidstakerstatus):
- Domstolene bør vurdere om arbeidstakerstatus er tilpasset det nye arbeidsmarkedet og nye former for avhengighet. Dette kan inkludere å vurdere om arbeidstaker i realiteten er personlig eller økonomisk avhengig, ensidig sanksjonert («unilaterally sanctioned») og har liten påvirkning på sine arbeidsvilkår.
- Lovgiver bør fremme utvikling og klargjøring av arbeidstakerbegrepet i forarbeider, for eksempel gjennom å introdusere en presumsjon for arbeidstakerstatus. Dette kan også gjelde tilsvarende vurderinger på andre rettsområder, herunder konkurranseretten.
- Arbeidslivets parter bør bruke forhandlingsmekanismer aktivt for å regulere nye typer arbeidsrelasjoner, gjennom en presumsjon for arbeidstakerstatus for visse kategorier av arbeidstakere, og gjennom aktivt å bringe gråsone-saker til domstolene for klargjøring.

Uklar plassering av arbeidsrettslig ansvar (arbeidsgiveransvar):
- Lovgiver bør ta initiativ til å utvikle en prinsipiell og generell tilnærming til plassering av arbeidsgiveransvar, for eksempel gjennom å klargjøre hvilke plikter som bør følge den kontraktsmessige arbeidsgiveren (den som har inngått arbeidsavtalen) og hvilke plikter som bør knyttes til utøvelse av ulike arbeidsgiverfunksjoner.
- Arbeidslivets parter bør delta aktivt i å utvikle en prinsipiell og generell tilnærming, ved å bruke sin forhandlingsmekanisme og ved å bringe saker inn for domstolene.
- Domstolene bør tolke og anvende arbeidsgiverbegrepet og særskilte utvidelser i arbeidsgiveransvaret i lys av disse generelle betraktningene, særlig gjennom formålsbetraktninger knyttet til det relevante regelverket, og dermed bidra til en ensartet tilnærming til fordeling av arbeidsgiveransvar.

Rettslig vern for personer med uklar status:
- Lovgiver bør gjennomgå HMS-reguleringer (inkludert arbeidstid og årlig lønnet ferie) med mål om å sikre et effektivt vern for arbeidstakere i nye former for arbeidsrelasjoner og utvikle et klarere og mer konsistent vern for de som er genuine selvstendige oppdragstakere.
- Lovgiver bør gjennomgå regler om inntektssikring med mål om å tilpasse kriterier og beregningsprinsipper for tilfeldig/sporadisk arbeid («occasional work»).
- Arbeidslivets parter bør gjennomgå stønads- og pensjonsordninger i tariffavtaler med mål om å tilpasse kriterier og beregningsprinsipper for tilfeldig/sporadisk arbeid («occasional work»).

Kapittel 7
Historisk tilbakeblikk på regler om tilknytningsformer

7.1 Arbeidstakerbegrepets utvikling

Den første arbeidervernloven kom med fabrikktilsynsloven av 1892. Denne loven ble avløst av fabrikktilsynsloven av 1909. Begrepet «arbeider» benyttes i begge lover, men lovene inneholder ikke en egen definisjon av arbeiderbegrepet. Deretter kom arbeiderbeskyttelsesloven i 1915. Her ble det tatt inn en legaldefinisjon av «arbeider» i § 2, som i Evju (2011) beskrives som «en ansats til det arbeidstakerbegrepet som utvikles senere»:

> Ved arbeider forstaaes i denne lov en av arbeidsgiveren eller av nogen paa dennes vegne ansat person, som utfører arbeider, som gaa ind under loven, herunder indbefattet lærlinger, men ikke bestyrer, disponent eller andre overordnede personer og heller ikke bud og kontorpersonale eller formænd, som væsentlig fører tilsyn eller har fast maanedseller aarsløn.

Anvendelsesområdet for denne loven, og tilsvarende for 1892- og 1909-lovene, var begrenset til «underordnede manuelle arbeidere, i alt vesentlig i industri- og industriell håndverksvirksomhet», jf. Evju (2011).

En viktig premissleverandør for den videre utviklingen av arbeidstakerbegrepet var Paal Bergs utgivelse av Arbeidsrett i 1930. Inspirert av tysk arbeidsrett beskrev Berg noen typiske kjennetegn ved arbeidsavtalen, som også kan gjenkjennes i dagens arbeidstakerbegrep. Han beskrev blant annet at arbeidsavtalen «særpreges av at arbeideren for en viss tid går inn i en annens virksomhet som et tjenende ledd», at «han må vise lydighet overfor arbeidsgiverens befalinger og ordrer» og at arbeidsavtalen skaper «et organisatorisk avhengighetsforhold mellom arbeidstager og arbeidsgiver».

En ny arbeidervernlov kom i 1936. Her ble det gitt en ny definisjon av begrepet «arbeider», som ligner på det gjeldende arbeidstakerbegrepet, og som hadde visse paralleller til Bergs beskrivelse. Det fremgår av Ot.prp. nr. 31 (1935) side 12 at bestemmelsens ordlyd i det alt vesentlige var den samme som i dagjeldende svensk lov. I § 2 het det: «Med arbeider mener denne lov enhver som utenfor sitt hjem utfører arbeid i annen manns tjeneste». I Ot.prp. nr. 31 (1935) side 12 skrev departementet den gang at:

> For at en person ifølge lovforslaget skal kunne betegnes som arbeider, må der foreligge et visst avhengighetsforhold eller om man vil kalle det så, en viss 'lydighetsplikt', i henhold til hvilken arbeidstageren er forpliktet til å efterkomme arbeidsgiverens anvisninger som står i forbindelse med tjenesten.

Ferieloven av 1947 og dens forarbeider fikk videre viktig betydning for forståelsen av arbeidstakerbegrepet. I Ot.prp. nr. 104 (1947) side 4 ble det påpekt at man i det vesentlige la til grunn det samme begrep som etter arbeidervernloven. Om innholdet i begrepet ble det uttalt:

> En person vil da gå inn under ferieloven (forutsatt han ikke rammes av et positivt unnatak), når han etter sine arbeids- og tilsettingsvilkår må sies å stå i et avhengig arbeids- eller tjenesteforhold. Etter komiteens mening er det av betydning om han plikter å stille sin personlige arbeidskraft til forføyning for arbeidsgiveren, mens denne på sin side har adgang til å føre tilsyn med arbeidet og gi instrukser for utføringen av dette, om det er avtalt oppsiingsfrist, om det er avtalt periodisk vederlag, om arbeidsgiveren har vågnaden for arbeidsresultatet osv.

I arbeidervernloven av 1956 videreføres begrepet. I arbeidsmiljøloven av 1977 endres definisjonen til det mer kjønnsnøytrale «annens tjeneste». I tillegg ble vilkåret om at arbeidet må utføres utenfor hjemmet fjernet, og loven åpnet dermed for at også hjemmearbeid ble omfattet. I lovmerknadene i Ot.prp. nr. 3 (1975–76) kommenteres arbeidstakerbegrepet slik:

> For øvrig mener departementet at den forståelse av begrepet «arbeider» som er lagt til grunn i forarbeidene til arbeidervernloven av 1936, jfr. Ot.prp. nr. 31 (1935) side 12, som et utgangspunkt fortsatt bør legges til grunn ved fortolkning av arbeidstakerbegrepet etter lov om arbeidervern og arbeidsmiljø. Avgjørende for om en person blir å anse som arbeidstaker, vil derfor i første rekke være om han i sitt arbeid er underordnet en annens ledelse og kontroll. Begrepet arbeidstaker forutsetter med andre ord en motpart, arbeidsgiveren. Det er på den annen side ikke nødvendig at det er inngått noen formell arbeidsavtale slik at vedkommende kan sies å være ansatt. Det er heller ikke av avgjørende betydning om arbeidet blir lønnet eller ikke. De to sistnevnte momenter kan imidlertid tjene som støttepunkter for en skjønnsmessig helhetsvurdering av forholdet.
>
> Utenfor arbeidstakerbegrepet faller oppdrag som går ut på å prestere et bestemt arbeidsresultat uten at det oppstår noe personlig underordningsforhold. Karakteristisk for slike forhold er at den som har påtatt seg arbeidet, også bærer risikoen for at arbeidsresultatet er i samsvar med avtalen. For øvrig vil arbeidstakerbegrepet måtte avgrenses mot arbeidsgiveren og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, se § 4.

På 1990-tallet ble det økende oppmerksomhet rundt omfanget av kontraktørvirksomhet. I Ot.prp. nr. 50 (1993–94) side 54 uttalte departementet at:

> Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig i at det i enkelte tilfeller kan være problematisk å avgjøre hva som er arbeidstakerforhold og hva som er oppdragsforhold. Problemene oppstår særlig innen yrker hvor det er vanlig å utføre arbeidet både som arbeidstaker og som selvstendig næringsdrivende («kontraktører» o l). Signaler fra ulike hold tyder på at det er blitt mer vanlig bl.a innen yrker som tømrer/snekker, i transportbransjen og i frisørnæringen å endre organiseringen av arbeidet fra bruk av arbeidstakere, til økt bruk av selvstendig næringsdrivende. Departementet er enig i at en slik utvikling er uheldig. Det kan medføre en pulverisering av ansvaret for arbeidsmiljøet og omgåelser av arbeidsmiljølovens verneregler, stillingsvernsregler og arbeidstidsbestemmelser.

Departementet foreslo ingen endringer i arbeidstakerbegrepet, men for å motvirke utviklingen av bruken av kontraktører ble det foreslått endringer i stillingsvernsreglene, jf. side 55 i lovproposisjonen:

> Departementet vil imidlertid fremme forslag for å motvirke utviklingen mht overgang fra fast tilsatte arbeidstakere til «kontraktører», men anser det mest hensiktsmessig å fremme det i stillingsvernskapittelet. Det vises til proposisjonens kap. XIII, pkt 9 hvor det fremsettes forslag om ett nytt annet ledd i § 60 nr 2. Oppsigelser som skyldes at arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens ordinære drift på oppdrag er etter dette forslaget ikke saklig med mindre det er helt nødvendig av hensyn til virksomhetens fortsatte drift.

En noe revidert variant av bestemmelsen finnes fortsatt i § 15-7 tredje ledd. Se omtale i punkt 8.7 nedenfor.

Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) vurderte arbeidstakerbegrepet i lys av nye og varierte tilknytningsformer, jf. punkt 10.7.2. Utvalget foreslo ingen endringer, og uttalte at det «bør godt dokumenterte grunner til for å foreslå endringer i definisjonen av begrepet». Utvalget viste blant annet til at kriteriene fortsatt var relevante og viste arbeidstakerbegrepets innebygde fleksibilitet og elastisitet. Også Delingsøkonomiutvalget vurderte arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven i lys av plattformarbeid i NOU 2017: 4 punkt 5.5.2. Utvalgets flertall mente at det verken forelå behov for utvidelse, innsnevring eller presisering av arbeidstakerbegrepet.

7.2 Arbeidsgiverbegrepets utvikling

Arbeidsgivers plikter for andre enn egne ansatte kom inn i loven med arbeidervernloven av 1956, jf. Ot.prp. nr. 8 (1956) side 19.

Selve arbeidsgiverbegrepet ble første gang definert i arbeidsmiljøloven av 1977. Ordlyden var tilnærmet lik någjeldende definisjon, jf. § 4: «Med arbeidsgiver mener denne lov enhver som har tilsatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste.» I lovmerknaden i Ot.prp. nr. 3 (1975–76) fremgikk at «Paragrafen definerer arbeidsgiverbegrepet. I likhet med arbeidstakerbegrepet forutsetter dette en motpart, og det vil i alminnelighet være naturlig å avgjøre om en person kan anses som arbeidsgiver ut fra om hans motpart faller inn under arbeidstakerbegrepet etter lovens § 3».

I 1996 avga Konsernutvalget sin innstilling NOU 1996: 6. Bakgrunnen for utvalget var at foretak stadig oftere inngikk i konsern eller andre former for foretaksgrupperinger, slik at viktige avgjørelser av betydning for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold blir truffet andre steder enn i det foretak som arbeidstakerne har sin arbeidsavtale hos. Utvalget utredet spørsmål om arbeidstakeres stilling i konsernforhold og andre foretaksgrupperinger, arbeidstakeres stilling ved overføring av virksomhet, arbeidstakeres stilling ved tap av oppdrag eller konsesjon, og begrepene arbeidsgiver, virksomhet og innehaver i arbeidsmiljøloven. Konsernutvalget kom med flere forslag, blant annet om utvidet arbeidsgiverbegrep i konsernforhold. Utvalgets flertall mente det var et:

> klart behov for å tilpasse arbeidsmiljølovens regler til denne utviklingen ved å regulere arbeidsgiverbegrepet i konsernforhold m.v. Lovens arbeidsgiverbegrep bør derfor knyttes også til de foretak som kan utøve bestemmende innflytelse over det foretak som er de ansattes arbeidsgiver etter arbeidsavtalen. Morselskap i et konsern bør således anses som arbeidsgiver ved siden av de enkelte tilknyttede datterselskaper. Arbeidsgiveransvaret legges dermed også dit hvor de reelle beslutninger treffes og hvor den økonomiske interesse ligger, men uten at det for øvrig gripes inn i de forskjellige foretaks behov for å kunne organisere sin virksomhet slik dette til enhver tid anses hensiktsmessig. Hvor bestemmende innflytelse kan utøves av en gruppe av foretak, eller av foretak som er knyttet til en slik gruppe, knyttes arbeidsgiverbegrepet til samtlige foretak i gruppen.

Mindretallet på ett medlem gikk imot forslaget og mente det ville ha negative virkninger for næringslivet og sysselsettingen.

Flertallets forslag ble ikke fulgt opp av departementet.

I NOU 2004: 5 ble arbeidsgiverbegrepet, særlig i lys av konsernforhold, vurdert på nytt. Flertallet mente det fremstod lite hensiktsmessig å «foreslå noe gjennomgående, utvidet arbeidsgiveransvar for konsernselskaper og andre med bestemmende innflytelse eller lignende», jf. punkt 10.7.1. Mindretallet foreslo på sin side at Konsernutvalgets forslag om arbeidsgiveransvar ble tatt inn i loven. Det ble heller ikke da gjort endringer i arbeidsgiverbegrepet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76.

7.3 Utvikling av regler om fast og midlertidig ansettelse

Prinsippet om fast (tidsubegrenset) ansettelse har eksistert lenge. Det var likevel først i arbeidsmiljøloven av 2005 at hovedregelen om fast ansettelse uttrykkelig ble presisert i lovteksten, jf. § 14-9 første ledd første punktum, hvor hovedregelen ble tatt inn innledningsvis i bestemmelsen om midlertidig ansettelse.

Regler om *oppsigelse* av midlertidig ansettelse kom første gang inn i arbeidervernloven av 1956. Begrensninger og vilkår for midlertidig ansettelse kom i arbeidsmiljøloven av 1977, og en hovedregel om fast ansettelse ble dermed implisitt etablert som et prinsipp (i hvert fall) fra da. I Ot.prp. nr. 50 (1993–1994) heter det under gjeldende rett at «[a]rbeidsmiljøloven [av 1977] forutsetter at arbeidsavtaler normalt skal inngås for et ubestemt tidsrom», jf. punkt 7.1. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 16.2.3 uttalte departementet:

> 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.

Hva fast ansettelse innebærer ble videre presisert i loven med virkning fra januar 2019, jf. § 14-9 første ledd andre punktum.

Regler om oppsigelse av midlertidig ansettelse kom som nevnt første gang inn i arbeidervernloven av 1956. Det gjaldt en dags oppsigelse for et «bestemt arbeid av forbigående art». Adgangen til midlertidig ansettelse var ikke nærmere regulert. Bestemmelsen ble videreført i arbeidsmiljøloven av 1977, i § 58 nr. 7, om oppsigelsesfrister. De alminnelige oppsigelsesfristene ble gjort gjeldende hvis arbeidsforholdet ble sagt opp i løpet av avtaleperioden. På samme tidspunkt kom kravet til «arbeidets karakter» inn som vilkår for midlerti-

dig ansettelse. Først ved lovendring i januar 1995 kom en egen bestemmelse om midlertidig ansettelse i § 58 A. Det ble også vedtatt et tilleggskrav til hovedvilkåret «når arbeidets karakter tilsier det», om at arbeidet «adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften». Det ble inntatt en generell adgang til åremålsansettelse av øverste leder i virksomheten. For øvrig kom adgangen til å inngå tariffavtale om midlertidig ansettelse for kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett i denne revisjonen. En ytterligere adgang til midlertidig ansettelse av idrettsutøvere, trenere, dommere mv. kom i 1997.

Ved lovreformen i 2005 ble adgangen til midlertidig ansettelse i § 58 A videreført i arbeidsmiljøloven § 14-9, med virkning fra januar 2006. Det ble også vedtatt en generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil 12 måneder ved vedtakelse av den nye loven, men denne ble reversert i desember 2005 etter regjeringsskiftet høsten 2005, og trådte ikke i kraft. Det ble samtidig innført rett til fast ansettelse for de som i mer enn fire år hadde vært sammenhengende midlertidig ansatt, med unntak av slike ansettelser i praksisarbeid, arbeidsmarkedstiltak eller som idrettsutøvere eller idrettstrenere mv. Regelen ble foreslått av Arbeidslivslovutvalget, jf. NOU 2004: 5, punkt 15.3.7. I sin begrunnelse for forslaget ble det vist til «at midlertidige ansettelser verken bør vare over et for langt tidsrom eller gjenopptas i alt for stor utstrekning». Det ble også vist til at «EU-direktivet om midlertidig ansettelse pålegger landene å treffe tiltak for å hindre misbruk som følge av gjentatt bruk av midlertidig ansettelse», og dessuten ble det vist til harmonisering med tjenestemannslovens regler.

Bestemmelsen ble endret i 2015. Hovedvilkåret i § 14-9 i dagjeldende første ledd bokstav a for å ansette midlertidig ble forenklet til «når arbeidet er av midlertidig karakter». Med dette tok man ikke sikte på noen materiell endring. Det ble også innført en ny adgang til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag i inntil 12 måneder, jf. § 14-9 første ledd bokstav f. Det ble samtidig innført begrensninger i den generelle adgangen ved at man fikk en kvoteregel og en karanteneregel, se nærmere omtale under punkt 7.4.3. I forbindelse med stortingsbehandlingen ble det også innført en regel om rett til fast ansettelse etter tre år for sammenhengende midlertidig ansettelse etter bokstav b og f, jf. Innst. 208 L (2014–2015).

7.4 Utviklingen av innleieregler

Før 2000 var arbeidsutleie i utgangspunktet forbudt, jf. dagjeldende sysselsettingslov § 27. Det var også forbudt å gjøre bruk av ulovlig utleide arbeidstakere. Det var gjort generelt unntak i forskrift fra forbudet på visse områder.[1] På andre områder kunne det etter søknad til Arbeidsleieutvalget gis generell dispensasjon eller dispensasjon for enkelte oppdrag. I 2000 ble forbudet i sysselsettingsloven opphevet og utleie av arbeidskraft ble generelt tillatt, se Ot.prp. nr 70 (1998–1999) og NOU 1998: 15 (Blaalid-utvalget). Det ble stilt enkelte krav i daværende sysselsettingslov § 27 og det ble innført et nytt kapittel om innleie av arbeidstakere i arbeidsmiljøloven; kapittel XI B.

I arbeidsmiljøloven ble innleie knyttet til at bestemte vilkår forelå. Utgangspunktet var at innleie av arbeidskraft fra virksomhet som har til formål å drive utleie bare er tillatt i de tilfellene det er adgang til midlertidig ansettelse, jf. daværende arbeidsmiljølov § 55 K nr. 1. Utover dette var det adgang til å inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie til virksomheter som var bundet av tariffavtale, mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt som representerer et flertall av den arbeidstakerkategorien innleien gjaldt, jf. daværende arbeidsmiljølov § 55 K nr. 2. I tillegg ble det innført særskilte regler om innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrift), på nærmere bestemte vilkår hos utleier, se nærmere under punkt 8.6.

Regler om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak kom inn i arbeidsmiljøloven fra 1. januar 2013, se Prop. 74 L (2011–2012). Bakgrunnen var Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet), som ble innlemmet i EØS-avtalen våren 2012, se Prop. 69 S (2011–2012). Det ble innført regler om likebehandling med henhold til bestemte lønns- og arbeidsvilkår mellom den innleides vilkår og de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt direkte hos innleier for å utføre samme arbeid. Det ble også innført krav overfor innleier at innleid arbeidstaker skal ha samme tilgang til felles goder og tjenester som innleiers egne ansatte, med mindre objektive grunner tilsa noen annet. For å sikre etterlevelse ble det samtidig innført en rekke krav om opplysningsplikt og innsynsrett, samt solidaransvar for innleier for lønn, feriepenger og annen

[1] Forskrift 11. mars 1983 nr. 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft.

godtgjøring i henhold til likebehandlingsreglene. Se nærmere omtale under punkt 8.6.

Med virkning fra 1. januar 2019 ble det foretatt en innstramming i vilkårene for lokal, skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie, se Prop. 73 L (2017–2018). Det ble da innført krav om at virksomheten må være bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett i henhold til arbeidstvistloven, for inngåelse av slik avtale om innleie lokalt. Se nærmere omtale under punkt 8.6.

Kapittel 8
Gjeldende rett

8.1 Arbeidstakerbegrepet

8.1.1 Innledning

Det å være arbeidstaker hos én arbeidsgiver er den vanligste formen for tilknytning til arbeidslivet i Norge. Som arbeidstaker kan man være både fast og midlertidig ansatt, i heltids- eller deltidsstilling. Grensene for, innholdet i og betydningen av arbeidstakerbegrepet er sentrale spørsmål i beskrivelsen av tilknytningsformer.

Arbeidstakerbegrepet har i arbeidsrettslig sammenheng særlig to rettslige funksjoner, som henger nært sammen og må ses i sammenheng med hverandre. For det første angir det hvem som har rettigheter, plikter, vern og beskyttelse etter arbeidsrettslig vernelovgivning. Det er i utgangspunktet kun den som er arbeidstaker som har slik beskyttelse. Dessuten er de grunnleggende rettighetene knyttet til kollektiv forhandlingsrett gjerne forbeholdt de som omfattes av arbeidstakerbegrepet.

For det andre har arbeidstakerbegrepet i flere lover en funksjon som «inngangsvilkår» for lovens virkeområde, ved at anvendelsesområdet for loven som sådan er knyttet til arbeidstakerbegrepet. For eksempel gjelder arbeidsmiljøloven i utgangspunktet kun for virksomheter som sysselsetter arbeidstaker, jf. § 1-2 første ledd. Om loven kommer til anvendelse eller ikke, får dermed betydning både for hvilke privatrettslige vilkår som skal gjelde mellom virksomheten og den som utfører arbeidet, for virksomhetens offentligrettslige plikter med hensyn til arbeidsmiljø og sikkerhet og for tilsynsmyndighetenes tilsynskompetanse.

Faller man utenfor arbeidstakerbegrepet og klassifiseres som selvstendig oppdragstaker er det lovmessige rettighetsvernet betydelig svakere. Dette skyldes blant annet at det underordnings- og avhengighetsforholdet som særpreger et arbeidsforhold normalt ikke er til stede i et oppdragsforhold.

Arbeidstakerbegrepet benyttes i mange lover. Flere lover har inntatt legaldefinisjoner av hvem som er å anse som arbeidstaker etter loven, mens andre lover bruker begrepet uten å angi en særskilt definisjon. Hvem som er å anse som arbeidstaker er eksplisitt definert i blant annet arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd, ferieloven § 2 første ledd, folketrygdloven § 1-8, permitteringslønnsloven § 1 første ledd, skadeserstatningsloven § 2-1, yrkesskadeforsikringsloven § 2 og arbeidstvistloven § 1 bokstav a. I andre lover benyttes begrepet, men uten at begrepet er definert i loven, eksempelvis i skatteloven, arbeidstakeroppfinnelsesloven og lønnsgarantiloven. Videre finnes det lover som benytter lignende begreper, slik som «ansatt», jf. blant annet aksjeloven § 6-4.

Selv om en person som utfører arbeid i mange tilfeller vil være å anse som «arbeidstaker» i relasjon til de fleste av lovene som benytter begrepet, må hver lov tolkes for seg blant annet i lys av sitt formål og de hensyn loven skal ivareta.[1]

8.1.2 Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, jf. § 1-2 første ledd. Arbeidstakerbegrepet er dermed avgjørende for om loven gjelder. Dersom den som utfører arbeid er å anse som arbeidstaker, kommer loven til anvendelse med det vern, rettigheter og plikter dette medfører. Samtidig vil den som sysselsetter arbeidstakeren i kraft av å være arbeidsgiver få en rekke plikter og ansvar etter loven. Motsatt vil ikke loven, med unntak av enkelte bestemmelser, komme til anvendelse på personer som faller utenfor arbeidstakerbegrepet. Loven inneholder ingen mellomkategorier.

Fordi arbeidsmiljøloven er ufravikelig, jf. § 1-9, er det realitetene som er avgjørende for om det er tale om et arbeidstakerforhold, og det kan ikke vektlegges at partene selv har benevnt avtalen

[1] Jf. blant annet Rt. 2013 side 354 og Rt. 2015 side 475.

som en oppdragsavtale, konsulentavtale eller lignende.[2] Det vises også til HR-2019-1914-A (Avlaster III) hvor Høyesterett slår fast at arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 2-1 er «lovfesta plikta til korrekt å klassifisere dei som utfører arbeid for ein».

Hvem som er å anse som arbeidstaker er definert i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd:

> Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid i annens tjeneste.

Det sentrale i definisjonen, og som skiller arbeidsavtalen fra andre avtaler om arbeid, er begrepet «i annens tjeneste». Selve ordlyden gir i utgangspunktet ikke mye veiledning for innholdet eller vurderingstemaet i begrepet. Tolkningen av begrepet må utfylles gjennom forarbeidsuttalelser og rettspraksis. Det er over tid utviklet et sett med kjennetegn eller momenter som gir veiledning i vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold. Det vises til nærmere gjennomgang av disse momentene nedenfor. Arbeidstakerdefinisjonen gir likevel anvisning på det grunnleggende kjennetegn ved et arbeidsforhold, nemlig tjenesteelementet. Berg (1930, side 39) beskrev arbeidsavtalen som en arbeidsrettslig tjenesteavtale. Om denne skrev han følgende:

> [Arbeidsavtalen] særpreges av at arbeideren for en viss tid går inn i en annens virksomhet som et tjenende ledd. Innenfor arbeidsavtalens ramme gir arbeidstageren slipp på sin personlige selvstendighet. Han må vise lydighet overfor arbeidsgiverens befalinger og ordrer.

Berg (1930, side 40) skrev videre at «[a]rbeidsavtalen behøver ikke å skape en økonomisk avhengighet, men den vil skape et organisatorisk avhengighetsforhold mellom arbeidstager og arbeidsgiver». Om avhengighet skrev han videre:

> Det avgjørende for om en arbeidsavtale om avhengig lønnsarbeid foreligger, vil derfor bli graden av avhengigheten, – om arbeidsgiverens råderett over arbeidstageren og hans arbeidskraft er så vidt sterk at ikke bare den formuesrettslige, men også den personrettslige side ved arbeidsforholdet naturlig må virke på utformingen av rettsforholdet mellem partene.

Dette uttrykket for underordnings- og avhengighetsforhold synes fortsatt å være essensen i det gjeldende arbeidstakerbegrepet. I Arbeidslivslovutvalgets innstilling, NOU 2004: 5 side 153–154, ble arbeidsavtalen beskrevet slik:

> Et fremtredende karakteristika ved arbeidsavtalen er arbeidstakerens avhengige stilling i forhold til arbeidsgiveren og sistnevntes styringsrett i arbeidsforholdet. Dette gir seg utslag i særlig to særtrekk. Arbeidstakeren er normalt økonomisk avhengig som lønnsmottaker og står i et organisatorisk avhengighetsforhold som innebærer underordning i forhold til arbeidsgiver.

Departementet fulgte opp med en noe tilsvarende beskrivelse i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.1.1. Arbeidstakerens plikt til å underordne seg arbeidsgivers styring, ledelse og kontroll, og det avhengighets- eller lydighetsforhold som det medfører, synes dermed å være et helt sentralt trekk ved arbeidsavtalen.

I 1935 påpekte departementet i Ot.prp. nr. 31 (1935) side 12 at «avhengighetsforholdet kan være mer eller mindre utpreget efter den stilling vedkommende person innehar i bedriften», og at «forslaget prinsipielt ikke [undtar] nogen bestemt person eller klasse av arbeidstagere fra dets arbeiderbegrep, idet lovens driftsvernforskrifter bør komme enhver til gode som utfører arbeid i bedriften». Dette innebærer at også ansatte ledere anses for å være arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven.[3]

Arbeidsavtalens avgrensning mot oppdragsavtaler står sentralt når begrepets rekkevidde skal avklares. Allerede i 1935 ga departementet i Ot.prp. nr. 31 (1935) side 12 uttrykk for at arbeiderdefinisjonen skulle «fremheve forskjellen mellem den avhengige arbeidstager og den selvstendig arbeidende person». Om en person som utfører arbeid er å anse som arbeidstaker eller oppdragstaker, vil i mange tilfeller være uproblematisk å avgjøre. Det foreligger likevel en god del rettspraksis[4] som omhandler grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker, som kan indikere at grensen i enkelte tilfeller kan være vanskelig å trekke.

---

[2] Jf. blant annet Avlaster I (Rt. 2013 side 354) og Avlaster II (HR-2016-1366-A).

[3] Se eksempelvis Skjønberg mfl. (2017, side 53–54) og Fougner (2019, side 675).

[4] I perioden 2010–2020 var det 23 avgjørelser for norske domstoler som gjaldt grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker, jf. Haavind (2020) Utredning om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet.

Boks 8.1 Momenter ved vurdering av om det foreligger et arbeidstakerforhold

- arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til disposisjon og kan ikke bruke medhjelpere for egen regning,
- arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet,
- arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse,
- arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet,
- arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn,
- tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister,
- det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver.

Den nærmere vurderingen av hvorvidt det foreligger et arbeidstakerforhold, tas som nevnt med utgangspunkt i et sett med momenter som er utviklet gjennom forarbeider og rettspraksis. Høyesterett har sagt at det med utgangspunkt i momentene må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, at begrepet skal gis en vid tolkning og at de som har behov for vern skal bli vernet.[5] Momentlisten er ikke uttømmende, og ikke alle momenter trenger å være til stede for at det foreligger et arbeidsforhold.

Det første momentet som kan tale for at det foreligger et arbeidstakerforhold er at *arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til disposisjon og ikke kan bruke medhjelpere for egen regning*. I HR-2016-1366 (Avlaster II) går Høyesterett i et obiter dictum langt i å si at personlig arbeidsplikt er en forutsetning for arbeidstakerforhold: «Men dersom A kunne ha latt medhjelpere utføre arbeidet hun har gjort avtale om, ville en bedømmelse av avtalen som et arbeidstakerforhold vært utelukket», jf. avsnitt 70. Hotvedt (2018, punkt 2.2.4) har kommentert dommen i ettertid, og hun mener det er grunn til en nyansering: «[A]rbeidstakerstatus bør heller ikke være 'utelukket' der avtalen åpner for å overlate arbeidet til andre. … Prinsippet om at realitetene er avgjørende må ha betydning, noe annet ville åpne for omgåelse og undergrave formålet. En kontrakt kan åpne for å 'kunne' bruke medhjelpere uten at det har særlig realitet, enten det skyldes rettslige, økonomiske eller praktiske begrensninger.» En selvstendig oppdragstaker vil på sin side kunne bruke andre medhjelpere for egen regning.

Det andre momentet som kan tale for arbeidsforhold, er at *arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet*. Dette momentet synes i lys av rettspraksis å være særlig sentralt og tungtveiende i klassifiseringsvurderingen. Betydningen av arbeidsgivers styring, ledelse og kontroll for arbeidstakerbegrepets rekkevidde, synes også være et sentralt moment i andre land,[6] og i det europeiske arbeidstakerbegrepet utviklet av EU-domstolen.[7] Kriteriet synliggjør lydighetsplikten arbeidstaker har overfor arbeidsgiver, for eksempel når det gjelder hvordan, hvor og når arbeid skal utføres. I dette ligger også at arbeidsgiveren kan føre tilsyn med arbeidet og gi løpende instrukser. Dette i motsetning til en oppdragstaker, som i stor grad styrer og leder sitt eget arbeid uten å være under tilsyn fra oppdragsgiveren.

I avlaster-dommene for Høyesterett ble særlig to sider ved kriteriet om arbeidsledelse belyst. Det ene er at det nødvendigvis ikke er et krav om at det utøves faktisk arbeidsledelse, men at det er «tilstrekkelig for å konstatere et underordningsforhold at arbeidsgiveren har rettslig adgang til å utøve ledelse og kontroll», jf. Avlaster II avsnitt 65. Synspunktet synes å være at kontraktsvilkår som gir den ene parten rettslig adgang til ledelse og kontroll, i seg selv etablerer et underordningsforhold, uavhengig at den faktiske arbeidsledelsen. Det andre er at arbeidsledelsen etter omstendighetene også kan ligge på tredjeperson, jf. Avlaster I avsnitt 49. Høyesteretts standpunkt synes her å bygge på det poeng at dersom en person som utfører arbeid er i en slik posisjon at vedkommende «trenger» lovens vern, så kan ikke dette vernet falle bort «kun» fordi det er et annet subjekt enn arbeidsgiver som instruerer arbeidet, jf. avsnitt 49:

> Som nevnt er det et uttalt formål at arbeidstakerbegrepet skal fortolkes slik at de som trenger lovens vern, skal få det. Det tilsier at en person som ellers ville vært ansett som arbeidstaker, ikke skal havne i et arbeidsrettslig tomrom

[5] Jf. Rt. 2013 side 354 (Avlaster I) og Rt. 1984 side 1044 (Tupperware).

[6] Se beskrivelse i punkt 8.1.6.

[7] Se punkt 8.1.4.

> fordi den som inngår kontrakten og betaler lønnen, gjør det for å ivareta behovet til en annen, som er den som løpende instruerer om gjennomføringen av arbeidsoppgavene. Enten må oppdragsgiveren – her kommunen – eller tjenestemottakeren være arbeidsgiver. Det sistnevnte er ikke aktuelt her.

Dette kan være særlig relevant i arbeidssituasjoner som involverer brukere eller kunder.

Det tredje momentet som kan tale for arbeidsforhold, er at *arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse*. Motsetningsvis benytter den selvstendige oppdragstakeren egne lokaler og/eller eget arbeidsutstyr.

Det fjerde momentet som kan tale for arbeidsforhold, er at *arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet*. Momentet innebærer at arbeidstakeren ikke utfører arbeid for egen regning og risiko, men får lønn uansett uavhengig av arbeidsresultat. Oppdragstakeren bærer på sin side risikoen for arbeidsresultatet.

Det femte momentet som kan tale for arbeidsforhold, er at *arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn*. Fougner (2019, side 701) viser til at periodevist vederlag «kan fungere som et kjennetegn på at det er arbeidskraften, og ikke arbeidsresultatet som betales». Oppdragstakerens vederlag avhenger på den annen side av resultatet, og skal forutsetningsvis dekke både fortjeneste og utgifter.

Det sjette momentet som kan tale for arbeidsforhold, er at *tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister*. Et oppdragsforhold kan på den annen side være mer sporadisk, tilfeldig og/eller kortvarig.

Det sjuende momentet som kan tale for arbeidsforhold, er hvis det *arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver*. I Avlaster I jobbet avlasteren for flere andre, og Høyesterett uttalte i avsnitt 56: «Noen sterk støtte for at hun var arbeidstaker gir dette momentet derfor ikke. Men etter mitt syn kan det heller ikke veie særlig tungt i motsatt retning.» Den selvstendige oppdragstakeren vil på sin side typisk ha oppdrag for flere oppdragsgivere.

Momentlisten er ikke uttømmende, og de tradisjonelle kriteriene vil ikke alltid gi et entydig svar. I Rt. 2013 side 342 (Beredskapshjem) kom Høyesterett til at de tradisjonelle kriteriene ikke ga grunnlag for en sikker konklusjon fordi de trakk i begge retninger, jf. avsnitt 61, og la avgjørende vekt på oppdragets karakter, jf. avsnitt 62:

> [Oppdragets] karakter skiller seg markert fra ordinære arbeidsforhold. Fosterhjemsoppdrag kan utvilsomt være meget krevende og fordre betydelig innsats. Men kjernen i oppdraget er å stille til rådighet et *hjem* hvor fosterbarnet så langt mulig skal være som et *familiemedlem*. En slik oppgave skiller seg i sine grunntrekk klart fra hva som naturlig kan karakteriseres som «arbeid i annens tjeneste».

Det kan diskuteres om Høyesterett med dette indikerer at *arbeidets art eller karakter* kan få betydning.

Det synes videre å være forutsatt at arbeidsforhold må ha sitt rettslige opphav i en arbeidsavtale, og at arbeidsgiver og arbeidstaker er parter i denne, jf. Hotvedt (2016, side 109–110). Arbeidstakerbegrepet må i utgangspunktet dermed avgrenses mot arbeid som utføres i roller som man er utnevnt eller valgt til, eksempelvis ulike tillitsverv og styreverv, jf. også NOU 2004: 5 punkt 10.5.1.

Personer som arbeider frivillig, vil nok normalt sett ikke falle inn under arbeidstakerbegrepet. Betaling av lønn for arbeidet er ikke noe absolutt vilkår etter norsk rett. Spørsmål om arbeidsplikt og avhengighetsforhold, vil likevel i mange tilfeller tilsi at frivillighetsarbeid ikke er arbeidsforhold. Dette må vurderes konkret. Det er likevel på det rene at det kan påligge et HMS-ansvar på virksomheter som også benytter frivillige, jf. § 2-2.

8.1.3 Arbeidstakerbegrepet i andre lover

Det finnes en rekke andre lover som inneholder en arbeidstakerdefinisjon, eller at begrepet arbeidstaker er knyttet til virkeområde for loven. I det følgende nevnes noen av lovene.

I ferieloven fremkommer arbeidstakerbegrepet i § 2 første ledd hvor det står at «enhver som utfører arbeid i annens tjeneste (arbeidstaker) har rett til ferie etter denne lov». Arbeidstakerbegrepet i henholdsvis arbeidsmiljøloven og ferieloven skal forstås likt, jf. blant annet NOU 2004: 5 punkt 10.5.2. Det samme gjelder arbeidstakerbegrepet i permitteringslønnsloven § 1 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 11 (1987–1988). Arbeidstvistlovens arbeidstakerbegrep i lovens § 1 bokstav a, skal også forstås tilsvarende som i arbeidsmiljøloven, jf. nærmere omtale i punkt 8.7.3.

Når det gjelder statsansatteloven og skipsarbeidsloven inneholder disse lovene ikke egne arbeidstakerdefinisjoner. Lovenes virkeområde er likevel knyttet til arbeidstaker. I statsansatteloven § 1 fremgår det at «loven gjelder for arbeidstakere i staten». I Prop. 94 L (2016–2017) side 64 fremgår

det at «arbeidstakerbegrepet vil hovedsakelig tilsvare det som benyttes i annen arbeidsrettslig sammenheng». I skipsarbeidsloven § 1-2 fremgår det at «loven får anvendelse for arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip». Begrepet er ikke nærmere definert i loven.

I folketrygdloven er arbeidstaker definert som «enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse», jf. § 1-8. I motsetning til arbeidsmiljøloven, inneholder folketrygdloven også definisjoner av henholdsvis frilanser og selvstendig næringsdrivende. Det vises til beskrivelse i punkt 8.9.1 nedenfor.

8.1.4 Det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet

Norge har gjennom forpliktelsene i EØS-avtalen gjennomført en rekke arbeidsrettslige direktiver. Forpliktelsen til å gjennomføre de materielle reglene innebærer også at Norge er forpliktet til å sørge for at reglene gis anvendelse på de personene som er ment å omfattes av reglene. Sistnevnte er et spørsmål om direktivenes personelle anvendelsesområde, og rekkevidden og betydningen av et EU-rettslig arbeidstakerbegrep. Direktivene gir rettigheter til *arbeidstakere*. Et spørsmål er dermed om hva som ligger i dette, om det har et eget selvstendig innhold, og i så fall om det favner samme gruppe som de som anses som arbeidstakere etter norsk rett.

Det varierer mellom de ulike arbeidsrettslige direktivene om og hvordan det personelle anvendelsesområdet er regulert. De fleste direktiver viser til nasjonale definisjoner av arbeidstaker eller arbeidsforhold. Dette gjelder for eksempel direktiv 2008/104 (vikarbyrådirektivet), direktiv 2001/23 (virksomhetsoverdragelsesdirektivet) og direktiv 99/70 (direktiv om midlertidig ansettelse). Noen direktiver har en egen definisjon, eksempelvis direktiv 89/391 (rammedirektivet om arbeidsmiljø), mens andre direktiver sier ingenting om det personelle virkeområdet, eksempelvis direktiv 98/59 (masseoppsigelsesdirektivet).

Hvilken betydning det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet har for nasjonal rett, kan ikke sies helt klart. Dette skyldes blant annet at de arbeidsrettslige direktivene forholder seg ulikt til arbeidstakerbegrepet, og dessuten har EU-domstolen uttalt at arbeidstakerbegrepet ikke har et entydig innhold (Hotvedt 2018, punkt 3.1.1). I direktivene som har definert begrepet i selve direktivet, er det imidlertid ikke tvil om at begrepet har et EU-rettslig innhold (Kristiansen, 2016). Rettsutviklingen synes videre, ifølge Kristiansen, å gå i retning av at arbeidstakerbegrepet anses felleseuropeisk der direktivene ikke definerer begrepet, jf. blant annet C-229/14 (Balkaya). I praksis innebærer det at for disse direktivene må medlemsstatene sørge for at de personer og grupper som omfattes av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet sikres rettighetene etter direktivet, uavhengig av medlemsstatens nasjonale arbeidstakerbegrep. Dette innebærer at det i EØS-retten kan ligge krav med hensyn til det personelle anvendelsesområdet for norsk arbeidervernlovgivning.

De fleste direktiver overlater imidlertid definisjonen av arbeidstakerbegrepet til medlemsstatene, jf. ovenfor. I vikarbyrådirektivet artikkel 3 nr. 1 bokstav a står det for eksempel at det med «arbeidstaker» menes «enhver person som i vedkommende medlemsstat er vernet som arbeidstaker etter nasjonal arbeidsrett». Når det gjelder disse direktivene har medlemsstatene stått friere til å legge eget arbeidstakerbegrep til grunn for hvem som skal ha rettigheter etter, eller omfattes av, det aktuelle direktivet. Det har likevel ikke vært fritt frem. Direktivene har blitt forstått slik at medlemsstatene ikke kan innsnevre egne nasjonale begreper. Hotvedt (2018, punkt 3.2.3) omtaler dette som et «negativt» krav til anvendelsesområdet: «de som *er* arbeidstakere etter nasjonal rett, *skal* medregnes». EU-domstolen har også flere ganger fastslått at en medlemsstat ikke, i strid med direktivets effektive virkning, vilkårlig kan utelukke visse kategorier av personer fra den beskyttelsen som er tilsiktet med direktivet, jf. sak C-393/10 (O'Brien). Se også sak C-232/09 (Danosa) og sak C-229/14 (Balkaya).

Det har i de senere år imidlertid skjedd en utvikling i EU-domstolens praksis, som kan tilsi at det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet har fått større betydning, også der direktivene i utgangspunktet har overlatt definisjonen til medlemsstatene. Hotvedt (2018, punkt 3.2.3) omtaler dette som et «positivt» krav til anvendelsesområdet: «at visse personer som *ikke* er arbeidstakere etter nasjonal rett, likevel *skal* omfattes av de aktuelle reglene». EU-domstolens seneste avgjørelse på dette temaet, sak C-216/15 (Ruhrlandklinik), gir holdepunkter for at den felleseuropeiske forståelsen har betydning også der direktivet henviser til nasjonal regulering av begrepet. Saken var forelagt av en tysk domstol og gjaldt vikarbyrådirektivet, som henviser til medlemsstatenes definisjon. EU-domstolen kom til at direktivet kom til anvendelse selv om de personer det var tale om i saken ikke var omfattet av det nasjonale arbeidstakerbegrepet i Tyskland. EU-domstolen uttalte i avsnitt 36:

> En begrænsning af begrebet «arbejdstager» som omhandlet i direktiv 2008/104 til personer, der falder ind under dette begreb i henhold til national ret, særligt til dem, der via en arbejdsaftale er forbundet med et vikarbureau, ville imidlertid kunne bringe virkeliggørelsen af disse mål i fare og følgelig bringe direktivets effektive virkning i fare ved på en urimelig og ubegrundet måde at indskrænke dettes anvendelsesområde.

Rekkevidden og betydningen av EU-domstolens avgjørelse i saken er ikke helt åpenbar. Risak og Dillinger (2018) side 41 fremholder at EU-domstolen sannsynligvis ikke har til hensikt å begrense medlemsstatenes frihet til å definere begrepet arbeidstaker på nasjonalt nivå, men hovedsakelig søker å unngå situasjoner der medlemsstatene etter eget skjønn utelukker visse kategorier av personer fra beskyttelsen som direktivet er ment å gi.

Andre, for eksempel Hotvedt (2018, punkt 3.2.3) kommenterer dommen og rettsutviklingen i EU-domstolen slik:

> Det er usikkerhet knyttet til forståelsen av Ruhrlandsklinik og dens betydning. Uansett er det klart at den seneste utviklingen i rettspraksis innebærer en betydelig innskrenkning i statenes frihet til å avgrense anvendelsesområdet for EU-rettslig minimumsvern ved hjelp av det nasjonalrettslige arbeidstakerbegrepet. Selv der begrepet er definert med henvisning til nasjonal rett, begrunner hensynet til effektivt minimumsvern både negative og positive krav til avgrensningen. Det fellesskapsrettslige begrepet på andre områder er benyttet som referanseramme for vurdering av nasjonale avgrensninger. Dersom begrepet får fungere som en slik referanseramme videre, innebærer det i realiteten et fellesskapsrettslig arbeidstakerbegrep på hele det arbeidsrettslige området.

Nærmere om innholdet i begrepet

Kriteriene som ligger til grunn for det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet har sitt utspring i rettspraksis fra reglene om fri bevegelighet, jf. Traktaten om Den europeiske unions virkeområde artikkel 45. Det ble første gang formulert av EU-domstolen i sak C-66/85 (Lawrie-Blum), hvor begrepet ble gitt følgende innhold:

> [D]et væsentligste kendetegn ved et arbejdsforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.

Formuleringen har senere blitt gjentatt en rekke ganger i EU-domstolens praksis som har omhandlet arbeidstakerbegrepet i ulike direktiver, og ble sist stadfestet i EU-domstolens sak C-216/15 (Ruhrlandklinik), som gjaldt vikarbyrådirektivet.

I lys av rettspraksis fra EU-domstolen, gir formuleringen anvisning på at det særlig er tre kriterier som er sentrale i det felleseuropeiske arbeidstakerbegrepet: 1) underordning, 2) type arbeid og 3) vederlag.[8]

Kriteriet om *underordning* peker på formuleringen «performs services for and under the direction of another person». Risak og Dillinger (2018, side 35–36) fremholder at EU-domstolens praksis legger opp til en konkret vurdering av alle forhold som karakteriserer kontraktsforholdet mellom partene. I sin gjennomgang av rettspraksis viser de til at blant annet følgende momenter er tatt i betraktning av EU-domstolen:

- at personen er underlagt kontraktsmotpartens styring og kontroll, jf. C-66/85 (Lawrie-Blum),
- at det er kontraktsmotparten som bestemmer aktivitet og arbeidstid, jf. C-66/85 (Lawrie-Blum),
- frihet for en person til å velge egen arbeidstid, jf. C-3/87 (Agegate) og C-256/01 (Allonby),
- at personen må følge instruksjoner og etterleve regler, jf. C-66/85 (Lawrie-Blum),
- fordeling av kommersiell risiko, jf. C-3/87 (Agegate),
- muligheten til å benytte egne medhjelpere/assistenter, jf. C-3/87 (Agegate) og C-270/13 (Iraklis Haralambidis v Calogero Casili),
- om lønns- og arbeidsvilkår er regulert i kollektive avtaler, jf. C-22/98 (Becu and Others).

I sin melding om plattformarbeid i 2016 fremholdt Europakommisjonen at kriteriet om underordning krever at tjenestetilbyderen må «handle efter den kollaborative platforms anvisninger», og at plattformen bestemmer valg av aktivitet, vederlag og arbeidsvilkår. Det påpekes også at kriteriet ikke nødvendigvis forutsetter faktisk utøvelse av styring eller tilsyn.

---

8 Jf. blant annet Meddelelse fra kommissionen til Europaparlamentet, Rådet, Det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget. En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi. 2. juni 2016 side 13. COM(2016) 356. Se også Risak og Dillinger (2018).

Når det gjelder kriteriet om *type arbeid* fremgår det av Europakommisjonens melding om plattformøkonomien 2016 at det kreves at tjenestetilbyderen utfører en aktivitet med en økonomisk verdi, som er reell og faktisk, og som utelukker tjenesteytelser av marginal eller supplerende karakter. Det fremgår videre at personer som utelukkende tilbyr marginale og supplerende tjenesteytelser via plattformer i delingsøkonomien, neppe kan betraktes som arbeidstakere. Det påpekes likevel at kort varighet, begrenset arbeidstid, diskontinuerlig arbeid eller lav produktivitet ikke i seg selv utelukker et ansettelsesforhold.

Kriteriet om *vederlag* er primært for å skille mellom arbeidstakere og frivillige. Dersom tjenestetilbyderen ikke mottar vederlag, eller kun utgiftsgodtgjørelse/kostnadsdekning, er ikke kriteriet oppfylt.

8.1.5 Arbeidstakerbegrepets betydning for rettigheter og plikter

En arbeidstaker vil i kraft av sin arbeidstakerstatus ha en rekke rettigheter og plikter etter ulikt regelverk. Selvstendige oppdragstakere har med få unntak ikke tilsvarende rettigheter. Det vises til punkt 8.7.2 nedenfor.

Rettigheter etter ulike lover må avgjøres ut fra om vedkommende er arbeidstaker etter den aktuelle lov.

Som arbeidstaker vil man for det første ha rettigheter og vern etter *arbeidsmiljøloven*, som er den sentrale vernelov på arbeidsrettens område. Dette omfatter rettigheter knyttet til at arbeidstaker skal sikres et *fullt forsvarlig arbeidsmiljø*, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 2, 3 og 4. Formålet er «å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet», jf. formålsbestemmelsen i § 1-1 bokstav a. Regelverket stiller krav til blant forebygging av skader og ulykker, tilrettelegging og medvirkning, og vern mot fysiske og psykiske belastninger. Det stilles også krav til tiltak, virkemidler og rutiner for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, herunder at virksomheten utfører systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, og når risikoforholdene tilsier det knytter til seg en bedriftshelsetjeneste.

Som arbeidstaker har man videre flere rettigheter knyttet til *informasjon, konsultasjon og medvirkning*. For virksomheter av en viss størrelse er det egne krav til informasjon og drøfting i kapittel 8, samt krav om verneombud og arbeidsmiljøutvalg, jf. kapittel 6 og 7. Se omtale i punkt 8.8 nedenfor.

Regler om *arbeidstid* er gitt for at arbeidstaker ikke skal utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og for at sikkerhetshensyn skal kunne ivaretas, jf. § 10-2 første ledd. Reglene om arbeidstid fremgår av kapittel 10, og inneholder en rekke bestemmelser om arbeidstakeres alminnelige arbeidstid, arbeidsplaner, overtidsarbeid, daglig og ukentlig fri mv. Arbeidstakere som har ledende eller særlig uavhengig stilling er imidlertid unntatt de fleste av arbeidstidsreglene, jf. § 10-12 første og andre ledd.

Arbeidstakere har også rettigheter og vern med hensyn til de privatrettslige sidene av kontraktsforholdet, knyttet til *ansettelse og opphør av arbeidsforholdet*. Kapittel 14 inneholder regler om at arbeidstaker som hovedregel skal ansettes fast, og det er begrenset adgang til midlertidig ansettelse. Alle arbeidstakere har krav på skriftlig arbeidsavtale med informasjon om forhold av vesentlig betydning. Ved opphør av arbeidsforhold har arbeidstakere oppsigelsesvern gjennom kravet til saklig oppsigelse, samt rettigheter knyttet til drøfting i forkant, oppsigelsesfrister, rett til å fortsette i stilling ved uenighet, erstatning ved ugyldig oppsigelse mv. Det er også regler om fortrinnsrett til ny stilling.

Arbeidsmiljøloven gir også arbeidstakere rettigheter knyttet til for eksempel varsling av kritikkverdige forhold, kontrolltiltak og personvern, og vern mot diskriminering.

Videre vil man som arbeidstaker ha fulle rettigheter etter *ferieloven*, herunder rett til ferie og feriepenger.

Man vil også ha rettigheter etter permitteringslønnsloven dersom man permitteres. Etter yrkesskadeforsikringsloven skal arbeidstakere være dekket av virksomhetens yrkesskadeforsikring i henhold til lovens § 10.

En annen viktig rettighet man har som arbeidstaker er *retten til å organisere seg og til å føre kollektive forhandlinger*. Retten til å organisere seg og ivareta sine interesser som arbeidstakere er vernet i Grunnloven § 101 og gjennom internasjonale forpliktelser Norge har tatt på seg. Grunnloven nevner retten til å melde seg inn i fagforeninger spesielt.

Organisasjonsfriheten beskrives gjerne som tosidig – den positive og negative organisasjonsfriheten. I NOU 2001: 14 punkt 4.1 ble den *positive organisasjonsfriheten* beskrevet som arbeidstakernes og arbeidsgivernes «frihet til å stifte og drive organisasjoner hvis de ønsker det. Staten skal

avholde seg fra å blande seg inn i slike forhold». Og dessuten at «arbeidstakere og arbeidsgivere som ønsker å gå inn i en eksisterende organisasjon, skal fritt og uten hindringer kunne slutte seg til den organisasjon de ønsker. (Den enkelte organisasjon kan imidlertid fastsette sine egne vilkår for medlemskap.) Staten skal sikre et vern i det privatrettslige arbeidsforhold». I den *negative organisasjonsfriheten* ligger at «den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver også kan la være å organisere seg».

Forhandlingsretten ble i NOU 2001: 14 punkt 4.1 beskrevet som arbeidstakernes rett «til gjennom sine organisasjoner å kreve forhandlinger med arbeidsgiverne eller deres organisasjoner om sine lønns- og arbeidsvilkår med sikte på å komme frem til en tariffavtale. Det kan være en formell rett til forhandlinger, for eksempel slik man har i Sverige. I Norge er formell forhandlingsrett bare lovfestet på tjenestetvistlovens område. For øvrig vil det være tale om en rett til å bruke kampmidler (streik mv.) hvis den annen part nekter å delta i forhandlinger». Nærmere regler om forhandlingsretten er lovfestet i arbeidstvistloven, jf. blant annet § 3, som sier at «[f]agforening, arbeidsgiver, arbeidsgiverforening eller sammenslutning av slike kan fremsette krav om forhandlinger med sikte på å inngå eller revidere en tariffavtale. Dersom motparten ikke møter til forhandlinger eller forhandlingene ikke fører til inngåelse av en ny eller revidert tariffavtale, kan streik eller lockout iverksettes når de vilkår som fremgår av §§ 18 og 25 er oppfylt».

Foruten grunnlovsvernet følger organisasjons- og forhandlingsretten av flere ulike internasjonale forpliktelser. *ILO-konvensjonene 87 og 98* fastslår arbeidstakeres rett til å organisere seg, og danne foreninger uten at myndighetene eller andre kan hindre eller gripe inn i hvordan disse rettighetene skal utøves. Konvensjonene omtaler også retten til å ivareta sine interesser, og at det i arbeidslivet skal forhandles med arbeidstakerne i viktige saker.

Den reviderte *europeiske sosialpakten under Europarådet (Sosialpakten)* har tilsvarende i artikkel 5 og 6 uttrykkelig vernet arbeidstakernes rett til å organisere seg for å ivareta sine økonomiske og sosiale interesser. Retten til å organisere seg er her omtalt både for arbeidsgivere og arbeidstakere. I Sosialpakten er også retten til streik uttrykkelig vernet. Disse rettighetene kan ikke underlegges begrensninger eller restriksjoner ut over de som er «nødvendige i et demokratisk samfunn for å verne andre menneskers rettigheter og frihet, eller for å verne offentlige interesser, nasjonal sikkerhet og helse og moral i samfunnet».

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) har i artikkel 11 vernet forsamlings- og foreningsfriheten. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.

Det vises for øvrig til punkt 8.7.3 nedenfor vedrørende spørsmål om kollektiv forhandlingsrett for selvstendige, hvor tematikken utdypes ytterligere.

Arbeidstakerstatus kan videre ha betydning for trygde- og pensjonsrettigheter. Dette beskrives i punkt 8.9 nedenfor.

Arbeidstaker har også en rekke plikter. Den viktigste plikten er å oppfylle arbeidskontrakten og underlegge seg arbeidsgivers styringsrett. Dette omtales gjerne som arbeidsplikt, lojalitetsplikt og lydighetsplikt. Visse plikter for arbeidstaker er dessuten lovfestet i arbeidsmiljøloven § 2-3, som særlig gjelder arbeidstakers plikter til å medvirke i virksomhetens HMS-arbeid.

8.1.6 Regulering av arbeidstakerbegrepet i andre land

8.1.6.1 Generelt om arbeidstakerbegrepet i europeiske land

I 2017 ble det gjort en fremstilling og komparativ analyse av arbeidstakerbegrepene i 36 europeiske land, inkludert Norge, jf. Waas og van Voss (2017). I den komparative analysen ble det blant annet gjort følgende funn:

I de fleste landene er arbeidstakerbegrepet utviklet gjennom rettspraksis. Noen land har likevel definert arbeidstakerbegrepet i lov (legaldefinisjon). I de landene som har en legaldefinisjon, virker definisjonene i utgangspunktet å være ganske like. I de fleste land kreves det at det foretas en overordnet helhetsvurdering (side xlvi), og de fleste land synes å ha prinsippet om at realitetene er avgjørende for vurderingen («The principle of primacy of facts») og at definisjonen ikke kan fravikes i avtale (side liii–liv). Noen definisjoner er detaljerte, mens andre er korte og gir rom for mye tolkning (side xxvii).

Når det gjelder innholdet i begrepet, synes de fleste land å ta utgangspunkt i flere ulike kriterier. Underordning («subordination») synes å være et nøkkelbegrep i de fleste land, men kriteriet kan ha ulik vekt og ulikt innhold (side xliv). Videre synes kriteriet om kontroll å være viktig i mange land. I mange land er også spørsmålet om «integrasjon»

relevant, herunder om arbeidspersonen utgjør en del av den organisatoriske strukturen i virksomheten den utfører arbeid for (side xlv–xlvi).

Selv om det i de fleste land må foretas en overordnet helhetsvurdering, er det likevel noen europeiske land som har presumpsjonsmodeller, det vil si at det er presumpsjon for arbeidsforhold dersom visse kriterier er til stede. I noen land vil arbeidsgiver ha bevisbyrden for at det i disse tilfellene ikke foreligger arbeidsforhold (side lvi følgende).

Kun noen få land opererer med mellomkategorier eller tredjekategorier for personer som kan plasseres mellom kategorien arbeidstaker og kategorien selvstendig, for eksempel «worker» i Storbritannia. Det er likevel flere land som gir visse deler av arbeidslivslovgivningen anvendelse på andre enn arbeidstakere, jf. Waas og van Voss, 2017.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av arbeidstakerbegrepet i de nordiske landene.

8.1.6.2 Sverige

Det er ingen legaldefinisjon av arbeidstakerbegrepet i Sverige. For å avgjøre om en person er arbeidstaker, foretas en helhetsvurdering basert på visse kriterier utviklet gjennom rettspraksis og forarbeider, jf. Westregård, 2019.

Det synes å være ett grunnvilkår som alltid må være til stede:

- en kontrakt hvor en person personlig utfører arbeid på vegne av en annen.

I tillegg er følgende kriterier relevante (listen kan variere etter forfatter):

- om arbeidet utføres under prinsipalens ledelse og kontroll
- om varighet og utførelse av spesielle oppgaver
- om personen utfører arbeid for bare én prinsipal
- hvem som stiller maskiner og verktøy
- formen på vederlaget (for eksempel lønn)
- «Social criteria» og bransjepraksis
- partenes intensjon
- om den som utfører arbeid er en virksomhet.

I Sverige gis det visse rettigheter til personer som ikke er arbeidstakere, men som anses som «arbeidstakerlignende personer».

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet gis i tillegg til arbeidstakere anvendelse på «den som utför arbete åt annan och därvid ej är anställd hos denne men har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd», jf. § 1 andre ledd. Denne gruppen omtales gjerne som «avhengige oppdragstakere». Loven regulerer blant annet foreningsrett, forhandlingsrett, rett til informasjon og regulering av tariffavtaler, og «avhengige oppdragstakere» gis samme rettigheter som arbeidstakere i medhold av denne loven. At denne «mellomkategorien» omfattes av lovens virkeområde er ikke et nytt fenomen, men var en videreføring av gjeldende rett da medbestämmandelagen trådte i kraft i 1976, jf. lovens forarbeider (Prop. 1975/76: 05 side 322–323). For at en «avhengig oppdragstaker» skal omfattes av en tariffavtale, må den aktuelle tariffavtalen spesifikt regulere at den også gjelder for denne gruppen (Hotvedt mfl., 2020).

Videre kan visse arbeidsgiverplikter etter Arbetsmiljölagen (1977:1160) gjøre seg gjeldende overfor innleide, selvstendige mv. når det gjelder krav om å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø overfor andre enn egne arbeidstakere. Også antidiskrimineringsreglene kan gis anvendelse på andre, eksempelvis på innleide arbeidstakere (se Waas og van Voss, 2017, side 693–694).

8.1.6.3 Danmark

I Danmark finnes ikke én felles definisjon på hvem som er arbeidstaker. Begrepet må tolkes i lys av den enkelte lov eller tariffavtale (Waas og van Voss, 2017, side 133 følgende). Det har likevel over tid blitt utviklet et sett med indikatorer for å skille mellom arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere. Det er særlig fem slike indikatorer, jf. Lund-Sørensen og Munkholm, 2020:

- i hvilken grad arbeidsgiver har rett til å instruere og kontrollere
- det finansielle rundt avtaleforholdet
- om arbeidet må utføres personlig
- graden av avhengighet
- alminnelig oppfatning (The social perception or presentation of the relationship).

Andre momenter kan også komme i betraktning.

I Danmarks nye ferielov[9] fra 2019 ble lønnsmodtager definert som «en person, der modtager vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold», jf. § 1 stk. 2. Ferielovutvalget[10] vurderte lovens anvendelse for personer i alternative tilknytningsforhold, og uttalte på side 104:

---

9 LBK nr. 1025 af 04/10/2019.

10 NY FERIELOV OG OVERGANG TIL SAMTIDIGHEDSFERIE. Betænkning nr. 1568 fra Ferielovsudvalget.

For freelancere, eksterne konsulenter og honorarlønnede vil det være en konkret vurdering af, hvorvidt der er et tjenesteforhold, som medfører, at personen får lønmodtagerstatus efter ferieloven. Det stemmer bedst overens med lovens beskyttelsesformål, at lønmodtagerstatus under loven kun mistes, når der er grundlag for at statuere selvstændighed i udførelsen af arbejde for en anden. Afgørende er, om den pågældende er reelt selvstændig.

8.1.6.4 Finland

For at det skal foreligge et arbeidsforhold i Finland, kreves det i utgangspunktet at fire elementer/vilkår er oppfylt, jf. Ylhäinen, 2020. Disse vurderes kumulativt ett og ett, men i grensetilfeller kan det også foretas en helhetsvurdering.

Det første elementet er at forholdet baseres på *kontrakt*, med intensjon om fortjeneste. Dette elementet avgrenser mot frivillighets- og hobbyarbeid. Kontrakten kan være skriftlig, muntlig eller underforstått (konkludent).

Det andre elementet er om det betales en form for *lønn eller godtgjørelse* med økonomisk verdi.

Det tredje elementet er at det utføres arbeid *på vegne av arbeidsgiver*. Dette elementet skiller mellom arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere. En arbeidstaker utfører arbeid for en arbeidsgiver som profitterer direkte av arbeidet, mens arbeidstakeren tjener på arbeidet indirekte gjennom lønn. Arbeidstakerens lønn utbetales for selve arbeidsutførelsen, og ikke for arbeidsresultatet. I et arbeidsforhold bærer arbeidsgiver den økonomiske risikoen for virksomheten og tar virksomhetsbeslutninger.

Det fjerde elementet er det viktigste: *kontroll og styring*. I et arbeidsforhold utføres arbeid underordnet og ved å følge ordre fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan bestemme sted, tid og utførelse.

I Finland spiller økonomisk avhengighet en viktig rolle; jo mer økonomisk avhengig en person er av sin arbeidsgiver, desto mer sannsynlig er det at det foreligger et arbeidsforhold. Følgende momenter kan tilsi økonomisk avhengighet: Personen jobber fulltid, kontrakten er tidsubegrenset, personen arbeider bare for én arbeidsgiver, majoriteten av inntekten kommer fra denne arbeidsgiveren, personen kan ikke ta arbeid for andre i kontraktsperioden (se Waas og van Voss, 2017).

8.2 Arbeidsgiverbegrepet og virksomhetsbegrepet

8.2.1 Innledning

Arbeidsgiver er arbeidstakerens kontraktsmotpart i et arbeidsforhold, det vil si den som har ansatt arbeidstakeren for å utføre arbeid under seg. Arbeidsgiveren kan være en person eller en virksomhet. Som et utgangspunkt vil det rettssubjekt som er arbeidsgiver, være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet. Er det en juridisk person som eier og driver virksomheten, vil det være den juridiske personen som er arbeidsgiver, mens arbeidsgiverfunksjonene vil utøves av den juridiske personens organer eller andre som kan opptre på dennes vegne, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.1.

Arbeidsgiveren er den sterke parten i avtaleforholdet, og som i kraft av sin *styringsrett* løpende treffer ensidige avgjørelser som får betydning for arbeidsforholdet. Styringsretten er en samlebetegnelse på den rett en arbeidsgiver har til å «organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet», jf. blant annet Rt. 2000 side 1602. Styringsretten omfatter både virksomhets- og arbeidsrelaterte beslutninger, og omfatter blant annet retten til å etablere virksomhet, til å ansette, til å bestemme arbeidsted, til nedleggelse, til omorganisering, til oppsigelser og så videre, jf. Fougner, 2019, kapittel 4. Rekkevidden av styringsretten begrenses av blant annet lov og forskrifter, tariffavtaler, individuelle arbeidsavtaler samt krav til saklighet, jf. Rt. 2001 side 418 (Kårstø). Fougner, 2019, side 105–106 fremholder at domstolenes prøvelse av «styringsbeslutningene er minst intens overfor de rene virksomhetsrelaterte beslutningene, mens prøvelsen av beslutninger som nærmer seg eller går over i den individuelle arbeidsledelsen, er mer inngående».

Til arbeidsgiverbegrepet er det også knyttet en rekke plikter i lovgivningen. Dette betegnes gjerne som *arbeidsgiverplikter eller arbeidsgiveransvar.* Det er arbeidsgiver som skal sørge for at lovens bestemmelser blir overholdt, jf. § 2-1. Pliktene kan være av både privatrettslig og offentligrettslig art. Det er nær sammenheng mellom arbeidsgivers styringsrett og at arbeidsgiver er gitt et hovedansvar for at arbeidsmiljøloven overholdes. I Fougner mfl. (2018, side 97) fremgår det at «[i] plikten til å 'sørge for' at lovens bestemmelser blir overholdt, ligger det omfattende ansvar som følger av styringsretten, og at arbeidsgiver disponerer over virksomhetens ressurser».

Arbeidsgivers pliktansvar etter loven synes derfor å følge direkte av arbeidsgivers innflytelse og bestemmelse over arbeidsforholdet, jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–1976) side 32:

> Når det gjelder ansvarsreglene, må disse ta utgangspunkt i hvem som faktisk har muligheter til å iverksette tiltakene. Når det gjelder fordeling av ansvaret innenfor den enkelte virksomhet, må en således bygge på den maktstruktur som er til stede i virksomhetene.
>
> Departementet mener at loven for å være realistisk må ta utgangspunkt i at i de fleste virksomheter loven omfatter, arbeider det personer med ulike muligheter til å påvirke utviklingen innenfor virksomheten og med ulike oppgaver, myndighet og ansvar. Etter departementets mening må en derfor, slik arbeidervernloven gjør, fortsatt bygge på de tre grunnleggende forutsetninger for den individuelle arbeidsavtale, nemlig arbeidsgiverens styringsrett, arbeidstakerens arbeids- og lydighetsplikt, og arbeidsgiverens omsorgsplikt.

Hvem som er det ansvarlige arbeidsgiversubjektet i en relasjon hvor arbeid utføres, har i lys av styringsrett og arbeidsgiverplikter, følgelig stor betydning. Både med hensyn til hvem arbeidstakeren skal forholde seg til, ta imot ordrer fra, håndheve rettigheter overfor og rette eventuelle krav mot. Men også for tilsynsmyndighetene når det gjelder hvem som er tilsyns- og påleggsobjekt etter de offentligrettslige reglene.

8.2.2 Hvem er arbeidsgiver?

Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd definert som «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste». Definisjonen speiler arbeidstakerdefinisjonen i § 1-8 første ledd, og arbeidsgiver vil normalt være kontraktsmotparten til arbeidstaker.

Oftest vil det være ukomplisert å avgjøre hvem som er arbeidsgiver. Det følger også av arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav a at partenes identitet skal fremgå av den skriftlige arbeidsavtalen. Det fremgår følgende av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.1:

> Som alminnelig regel vil det rettssubjekt som er arbeidsgiver være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet. For de fleste praktiske tilfeller vil en virksomhet være det som etter alminnelig språkbruk er en bedrift. Hovedregelen er at arbeidstakers rettigheter er knyttet til den enkelte virksomhet. Er det en juridisk person som eier og driver virksomheten vil det være den juridiske person som er arbeidsgiver, mens arbeidsgiverfunksjonene vil utøves av den juridiske persons organer eller andre som kan opptre på dennes vegne. Arbeidsgiver er vedkommende aksjeselskap, andelslag, stiftelse, statsforetak, statsetat, fylkeskommune eller kommune og så videre.

Det følger av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.4 at arbeidsgiverbegrepet er ment å treffe det rettssubjekt som har den reelle avgjørelsesmyndigheten over arbeidsmiljøspørsmål: «Gjeldende definisjon av arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven § 4 og praksis knyttet til denne, er i de aller fleste tilfeller god og treffende med hensyn til hvor den reelle avgjørelsesmyndigheten i arbeidsmiljøspørsmål ligger.»

Det kan likevel oppstå tvil med hensyn til hvilket rettssubjekt som er arbeidsgiver. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.4 fremgår det at «departementet legger til grunn at det etter gjeldende rett blant annet skal legges vekt på hvem som i praksis har opptrådt som arbeidsgiver og som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner». Dette blir gjerne omtalt som at arbeidsgiverbegrepet er funksjonelt. Dette kan i teorien innebære at et annet rettssubjekt enn det som er benevnt som part i avtalen, eller utad fremstår som arbeidsgiver, er den reelle arbeidsgiver. Dette kan gjelde fullt ut, eller at arbeidsgiveransvaret er delt mellom to eller flere ulike rettssubjekter. Delt arbeidsgiveransvar omtales nedenfor i punkt 8.2.3.

I Rt. 1993 side 490 (Reksten) kom Høyesterett til at utydeligheter rundt hvem ansettelseskontrakten var inngått med, medførte at fullmektigen (eller «manageren») ble ansett for å være arbeidsgiver. I Rt. 1993 side 954 (Back Stage) var det spørsmål om arbeidstaker var ansatt hos to ledere i selskapet personlig, eller i aksjeselskapet eid av den ene lederen. Høyesterett kom med generelle uttalelser om at det er av sentral betydning for arbeidstaker å kjenne identiteten til arbeidsgiver, og at plikten til avklaring ligger på arbeidsgiver. Høyesterett viste til at «i slike tilfeller må det i tråd med alminnelige avtalerettslige regler kreves at det blir opplyst at ansettelsen skjer i selskapet om eieren ikke selv skal bli personlig ansvarlig».

8.2.3 Delt arbeidsgiveransvar

Det er i forarbeider og rettspraksis lagt til grunn at det etter omstendighetene og på *særskilt grunnlag* kan foreligge delt arbeidsgiveransvar, det vil si

at flere rettssubjekter har arbeidsgiveransvar for samme arbeidstaker. Læren om delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag er ulovfestet, en form for gjennomskjæring, og må ses på som en regel om «ansvarsgjennombrudd basert på arbeidsrettslige hensyn», jf. HR-2018-2371-A (Norwegian) avsnitt 121. Høyesterett uttalte videre i avsnitt 110 at «felles arbeidsgiveransvar er en snever unntaksregel – det skal mye til før et annet foretak enn den formelle arbeidsgiveren kan anses for å ha del i arbeidsgiveransvaret».

Læren om delt arbeidsgiveransvar reiser særlig to spørsmål. For det første er det et spørsmål om når og i hvilke tilfeller delt arbeidsgiveransvar kan inntre, og for det andre er det et spørsmål om hvilke sider av arbeidsgiveransvaret som i så fall deles mellom flere rettssubjekter.

I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 74–75 skrev departementet at slike «særlige grunnlag» kan være at det er avtalt flere arbeidsgivere, at flere selskaper har opptrådt som arbeidsgivere eller ved kontraktsmessige uklarheter:

> I rettspraksis har det vært lagt til grunn at flere rettssubjekter kan ha et arbeidsgiveransvar dersom arbeidsgiverfunksjonene har vært delt mellom dem. Sakene om delt arbeidsgiveransvar har vært knyttet til oppsigelsesvernet og plikten til å tilby annet passende arbeid etter § 60 nr. 2. I den grad det etter rettspraksis er oppstilt et delt arbeidsgiveransvar, så har det etter en konkret vurdering vært et særskilt grunnlag for det. Slike særlige grunnlag har i hovedsak vært at det er avtalt flere arbeidsgivere, at flere selskaper reelt har opptrådt som arbeidsgiver og utøvd arbeidsgiverfunksjoner, eller at arbeidsforholdet har kontraktsmessige uklarheter.

Spørsmål om delt arbeidsgiveransvar fordi *flere har opptrådt som arbeidsgivere og utøvd arbeidsgiverfunksjoner* har blitt vurdert i flere dommer. Høyesteretts avgjørelser i Rt. 1990 side 1126 (Wärtsilä), Rt. 1997 side 623 (PPD), Rt. 2012 side 983 (Stena Drilling) og HR-2018-2371-A (Norwegian) gjennomgås nedenfor.

Rt. 1990 side 1126 (Wärtsilä) gjaldt stillingsvern i konsernforhold. Administrerende direktør for et norsk datterselskap ble sagt opp i forbindelse med finsk morselskaps omlegging av virksomheten i Norge. Spørsmålet var om oppsigelse fra det norske datterselskapet var ugyldig som følge av at morselskapet også måtte anses som arbeidsgiver og kunne tilby passende arbeid i konsernet. Arbeidstakeren hadde først vært ansatt i morselskapet, og rettigheter og plikter ved overføring til Norge var regulert i avtale med morselskapet. I avtalen stod det at arbeidstakeren «rettslig skulle […] anses ansatt i det norske datterselskap» (side 1132). Samtidig var det avtalt at han skulle kunne gjeninntre i morselskapets tjeneste når ansettelsen i datterselskapet var slutt. Videre skriver førstvoterende:

> Det er på det rene at han under sin tjeneste i Norge var lønnet av det norske datterselskap. Når det gjelder hans pensjonsrettigheter, fremgår det at disse skulle tilsvare dem han ville ha hatt som ansatt i morselskapet. [Arbeidstakers] lønns- og pensjonsforhold under tjenesten i Norge er ellers nærmere regulert i avtalen av oktober 1980, inngått mellom ham og morselskapet. Det fremgår av denne at morselskapet hadde avgjørende innflytelse på hans lønns- og pensjonsforhold og at han var forpliktet til å følge de direktiver som til enhver tid ble gitt av morselskapets ledelse. Indirekte hadde morselskapet oppsigelses-retten gjennom adgangen til å oppsi avtalen av 1980, og den uformelle oppsigelse [arbeidstaker] mottok ved brevet av 28. juni 1985, kom fra morselskapet.

Det var «klart» at datterselskapet var arbeidsgiver etter loven (side 1132). Ut fra en samlet vurdering kom Høyesterett likevel til at forholdet mellom datterselskapet og morselskapet, og de plikter og rettigheter arbeidstaker hadde overfor morselskapet, medførte at *også* morselskapet måtte anses som arbeidsgiver. Førstvoterende kunne ikke se at loven var til hinder for å anse et datterselskap og et morselskap for å ha felles arbeidsgiveransvar hvor arbeidsgiverfunksjonene var delt mellom begge selskapene slik som var tilfellet her, og viste til sammenligning til Rt. 1989 side 231 (Exploration Logging). At morselskapet også hadde arbeidsgiveransvar overfor arbeidstakeren, knyttet seg til spørsmålet om oppsigelsen var saklig, jf. presiseringen «i den forbindelse som her er aktuell» (side 1132).

Oppsigelsen ble ansett å være saklig begrunnet. Arbeidstakeren hadde avslått en stilling i morselskapet i Finland, i tillegg til at en direktørstilling i et nytt selskap innen konsernet falt utenfor plikten å tilby annet passende arbeid som følge av krav til stillingen og arbeidstakerens kvalifikasjoner. Flertallet fastsatte likevel at arbeidstaker hadde rett til å fortsette i stillingen til saken var rettskraftig avgjort, og han ble tilkjent erstatning

for tapt lønn, som morselskapet ble holdt medansvarlig for.

Rt. 1997 side 623 (PPD) omhandlet et interkommunalt Pedagogisk-Psykologisk Distriktssenter (PPD-senter) hvor senterets skole- og boavdeling ble nedlagt og de ansatte ved boavdelingen ble oppsagt fra sine stillinger. De gikk til søksmål mot PPD-senteret og samarbeidskommunene og hevdet at oppsigelsene var usaklige fordi samarbeidskommunene pliktet å tilby dem passende ledige stillinger i kommunene. Etter en konkret vurdering fant flertallet at PPD-senteret var et selvstendig rettssubjekt, og at styret ved PPD-senteret var formell arbeidsgiver etter loven.

Høyesterett vurderte så videre om samarbeidskommunene også kunne ha arbeidsgiveransvar når det gjaldt gyldigheten av oppsigelsen og om samarbeidskommunene var pliktige til å tilby dem passende ledige stillinger i kommunene. Det ble vist til at det har vært lagt til grunn i rettspraksis at flere rettssubjekter kan ha et arbeidsgiveransvar etter dagjeldende bestemmelse om saklig oppsigelse, dersom arbeidsgiverfunksjonene har vært delt mellom dem, jf. Wärtsilä. Førstvoterende kunne ikke se at dette hadde vært tilfelle i denne saken:

> Alle sentrale arbeidsgiverfunksjoner har tilligget og blitt utøvet av styret ved PPD-senteret. Det var dette styret som foretok tilsettingene. Styringsretten over de ansatte har både formelt og reelt tilligget styret. De lokale lønnsforhandlingene er – etter det opplyste – skjedd mellom styret for PPD-senteret og arbeidstakerorganisasjonene for de tilsatte. At det ikke er fremforhandlet noen egen tariffavtale for de ansatte ved senteret og at generelle tariffavtaler for kommunalt tilsatte – etter det opplyste – har vært anvendt, kan jeg ikke se kan tillegges noen betydning i denne sammenheng (side 631).

Saken stod på «vesentlige punkter» i en annen stilling enn Wärtsilä, og det ble også vist til at arbeidsgiveransvar for morselskapet i Wärtsilä hadde tydelig forankring i avtale, noe som ikke var tilfellet her (side 631–632). Flertallet avviste derfor et arbeidsgiveransvar for samarbeidskommunene. Det var dermed kun PPD-senteret som hadde arbeidsgiveransvar overfor de oppsagte arbeidstakerne. Oppsigelsene ble funnet å være saklige, da det var på det rene at det ikke fantes passende arbeid for de oppsagte ved PPD-senteret ettersom senteret var lagt ned (dissens 4-1).

Rt. 2012 side 983 (Stena Drilling) gjaldt i likhet med Wärtsilä stillingsvern i konsernforhold. I Stena Drilling var det tale om to datterselskap i samme konsern, et utenlandsk og et norsk selskap. Saken omhandlet ikke direkte spørsmålet om delt arbeidsgiveransvar, men gjaldt likevel spørsmål om hvem som var *arbeidsgiver* i virksomhetsoverdragelsesreglenes forstand.

Spørsmålet var om arbeidstakerne hadde en slik tilknytning til overdrageren (det norske datterselskapet) som ga dem rett til å gå over til erververen (et selskap som ikke var del av konsernet). Det var det utenlandske datterselskapet som hadde inngått arbeidsavtalene, og ble betegnet som «den opprinnelige arbeidsgiver» (avsnitt 103). Arbeidsavtalene, som altså var inngått med det utenlandske datterselskapet, la opp til at arbeidstakerne skulle utføre arbeid for andre selskap i samme konsern gjennom såkalt «secondment» (utlån), og så kunne kalles tilbake. Arbeidstakerne hadde vært utlånt til arbeid på en rigg som ble driftet av det norske datterselskapet. Spørsmålet var om det norske selskapet også skulle regnes som arbeidsgiver i virksomhetsoverdragelsesreglenes forstand. Høyesterett uttalte følgende:

> Skal den opprinnelige arbeidsgiver beholde statusen som arbeidsgiver, må denne opprettholde det vesentlige av arbeidsgiverfunksjonene. Jo mer det reelle forholdet mellom verten og den «seconderte» har karakter av et ordinært ansettelsesforhold, jo lettere vil dette bli lagt til grunn, i alle fall på den måten at den «seconderte», kan gjøre gjeldende rettigheter som tilkommer ordinært ansatte hos verten (avsnitt 103).

Høyesterett la så til grunn at det norske selskapet opptrådte «for alle praktiske formål […] som deres arbeidsgiver» og «de hadde lønns- og arbeidsvilkår på linje med arbeidstakere på riggen som var direkte ansatt». Det norske selskapet ble dermed regnet som arbeidsgiver i denne relasjonen, noe som ga dem slik «ansettelsesmessig tilknytning» at de hadde rett til ansettelse hos erververen etter virksomhetsoverføringen (avsnitt 105).

I Norwegian (HR-2018-2371-A) ble det over flere år gjennomført en omfattende omorganisering. Som del av denne ble det gjennomført virksomhetsoverdragelser der flygende personell ble overført fra morselskapet og driftsselskap til egne datterselskaper i konsernet. Omorganiseringen skyldtes mange forhold, og det er i dommen truk-

ket frem behovet for finansiering av fly som gjorde at rettighetene til disse måtte ligge i egne selskaper. Videre ble organiseringen fra Norwegians side for Høyesterett forklart ut fra «den internasjonale veksten i konsernet, etablering av flere AOC-selskaper i ulike land og behovet for kostnadseffektiv drift uten unødig duplisering av ressurser og funksjoner». Etter omstruktureringen leverte datterselskapene pilot- og kabintjenester til mor- og driftsselskapet gjennom egne entrepriseavtaler. Pilotene og de kabinansatte reiste krav mot morselskapet og driftsselskapet (AOC-selskapet) i konsernet hvor de hadde vært ansatt i en mellomperiode, om at disse var arbeidsgiver. Arbeidstakerne anførte at det forelå arbeidsgiveransvar på flere ulike grunnlag: at det forelå arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, at entrepriseavtalene i realiteten var ulovlige innleieavtaler og at det i en mellomperiode foregikk ulovlig innleie (partene var enige om at det i denne mellomperioden var innleie, men var uenige om hvorvidt vilkårene for innleie var oppfylt).

Når det gjaldt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, poengterte Høyesterett i avsnitt 110 at «felles arbeidsgiveransvar er en snever unntaksregel – det skal mye til før et annet foretak enn den formelle arbeidsgiveren kan anses for å ha del i arbeidsgiveransvaret». Når det gjaldt den konkrete vurderingen av hvorvidt morselskapet i realiteten opptrådte som arbeidsgiver, viste Høyesterett til sin forutgående vurdering av hvorvidt det forelå entreprise eller innleie, og trakk deretter en parallell mellom spørsmålet om arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag og kriteriene for skillet mellom innleie og entreprise. I vurderingen av innleie/entreprise kom Høyesterett til at det «klart» forelå entreprise, jf. avsnitt 99.[11] Om delt arbeidsgiveransvar uttaler Høyesterett i avsnitt 111:

> Jeg viser til min drøftelse av om det foreligger entreprise eller arbeidsinnleie, der jeg konkluderte med at den innflytelsen som NAS har over pilotenes og de kabinansattes arbeid, ikke går ut over det som en oppdragsgiver kan ha i et entrepriseforhold. De samme trekk ved forholdet innebærer at NAS heller ikke kan sies å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner annet enn i helt marginal grad. Slik kriteriene for å skille entreprise fra arbeidsinnleie er utformet, er det i det hele vanskelig å tenke seg at det i praksis skulle foreligge både et entrepriseforhold og et felles arbeidsgiveransvar for oppdragstaker og oppdragsgiver.

Høyesterett vurderte deretter om konsernforholdet i seg selv, og forhold rundt omstruktureringen i konsernet, kunne ha betydning. Partshjelper i saken, LO, hadde blant annet hevdet at omstruktureringen innebar at «arbeidstakerne flyttes 'nedover' i konsernstrukturen samtidig som de beholder sine arbeidsoppgaver, og morselskapet beholder avgjørende innflytelse over virksomheten». Det ble også anført at morselskapet var det eneste selskapet i konsernet med egen økonomi, og at datterselskapene som pilotene og kabinpersonalet var ansatt i var avhengig av (entreprise)vederlaget de fikk fra morselskapet. Høyesterett viste til flertallet i Konsernlovutvalgets forslag i NOU 1996: 6 om en utvidelse av arbeidsgiverbegrepet til å omfatte «ethvert annet foretak som kan utøve bestemmende innflytelse over arbeidsgiver». Deretter viser Høyesterett til departementets begrunnelse for ikke å gå videre med flertallets forslag. Departementet uttalte her blant annet at en slik utvidelse av arbeidsgiverbegrepet kan bli vanskelig å håndtere i praksis, og at det ofte vil være «vanskelig å fastslå når og hvem som utøver reell innflytelse over en virksomhet», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76.

Høyesterett konkluderte med at det ikke forelå felles arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, men uttalte i avsnitt 119:

> Som Høyesterett bemerket i Rt-2013-998 (Quality People) avsnitt 63, kan nye måter å organisere næringsvirksomhet på, utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep, må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for.

Når det gjelder rettsvirkningene av delt arbeidsgiveransvar, knytter foreliggende rettspraksis seg til deling av *visse* sider av arbeidsgiveransvaret, eksempelvis oppsigelsesvern og plikten til å tilby annet passende arbeid. Hotvedt (2016, side 403) anfører med henvisning til Jakhelln at *begrenset felles arbeidsgiveransvar* derfor er en mer presis betegnelse på rettstilstanden om delt eller felles

[11] Se omtale av denne vurderingen i punkt 8.6.6 nedenfor.

arbeidsgiveransvar. Departementet peker også i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76 på at et generelt felles arbeidsgiveransvar blant annet ville ført til at flere får ansvar for at lovens krav til helse, miljø og sikkerhet overholdes, og at det vil få betydning for overtidsberegning og spørsmålet om lovens ytre rammer for arbeidstidens lengde er overholdt, samt for plikten til å tilby annet passende arbeid i forbindelse med oppsigelser. I Norwegian peker også Høyesterett på at «en dom for at flere foretak har stilling som arbeidsgiver uten nærmere avgrensning av hvilke forhold det gjelder for, synes å reise flere spørsmål om hva som ville være rettsvirkningene av en slik dom», jf. avsnitt 123.

8.2.4 Plikter og ansvar for egne arbeidstakere

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2-1 at arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt. Dette er et grunnleggende ansvar som har sammenheng med arbeidsgivers styringsrett og maktposisjon i arbeidsforholdet.

Det følger av § 1-8 andre ledd at «det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten». I mange tilfeller vil arbeidsgiverfunksjoner være delegert til ledelsen i selskapet, som dermed har det praktiske ansvaret for å sørge for at lovens bestemmelser blir overholdt.

8.2.5 Plikter overfor andre enn egne arbeidstakere

Utgangspunktet for pliktansvaret etter arbeidsmiljøloven er at pliktene gjelder fullt ut overfor egne ansatte. En arbeidsgiver kan imidlertid også ha visse plikter og ansvar overfor andre enn egne ansatte. Disse pliktene gjelder særlig en arbeidsgivers ansvar overfor innleide og selvstendige.

Det er inntatt en egen bestemmelse om arbeidsgiveres HMS-ansvar overfor andre enn egne ansatte i § 2-2:

(1) Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver:
   a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
   b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
   c) sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i kapittel 10.

(2) Hovedbedriften skal ha ansvaret for samordningen av de enkelte virksomheters helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Dersom det samtidig sysselsettes mer enn 10 arbeidstakere, og ingen virksomhet kan regnes som hovedbedrift, skal det skriftlig avtales hvem som skal ha ansvaret for samordningen. Kommer slik avtale ikke i stand, skal det meldes til Arbeidstilsynet som bestemmer hvem som skal ha ansvaret for samordningen.

(3) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av arbeidsgivers plikter etter denne paragraf.

Det følger av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 303 at kjernen i bestemmelsen er at arbeidsgiver har plikt til å sørge for at egen virksomhet er innrettet på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Bestemmelsen pålegger også en plikt til å samarbeide med andre arbeidsgivere. Ansvaret som følger av bestemmelsen supplerer det ordinære arbeidsgiveransvaret som ligger på den arbeidsgiver som arbeidstaker er ansatt hos. Om den nærmere rekkevidden av bestemmelsen skrev departementet:

> Bestemmelsen gjelder kun så langt arbeidsgivers virksomhet eller ansatte representerer en arbeidsmiljørisiko for andre personer som utfører arbeid. Arbeidsgiver har således ikke ansvar for hvordan arbeid utføres, med mindre den som utfører arbeidet på samme måte som sine egne arbeidstakere er underlagt arbeidsgivers styring av arbeidet. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle ved innleie av arbeidstaker fra et vikarbyrå. Arbeidsgiver har heller ikke ansvar overfor de som arbeider i andre virksomheter hvis egen virksomhet ikke representerer noen arbeidsmiljørisiko for dem.

Når det gjelder innleie spesielt, følger det av første ledd bokstav c at innleievirksomheten har et ansvar for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 10. Bestemmelsen innebærer ikke noen svekkelse av utleiers plikter som arbeidsgiver etter § 2-1. Utleier vil som arbeidstakers arbeidsgiver ha ansvar for at arbeidstakers samlede arbeidstid er i samsvar med loven, jf. Ot.prp. nr. 74 (2011–2012)

side 103. Innleiers ansvar overfor den innleides helse, miljø og sikkerhet fremgår av første ledd bokstav a.

Videre oppstiller § 1-6 et HMS-vern for visse persongrupper som utfører arbeid i en virksomhet uten å være arbeidstakere. Disse persongruppene omfatter elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål, vernepliktige, sivile tjenestepliktige og tjenestepliktige i sivilforsvaret, innsatte i kriminalomsorgens anstalter, pasienter i helseinstitusjoner, attføringsinstitusjoner o.l., personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere og personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Et annet område hvor arbeidsgivere er pålagt plikter overfor andre enn egne arbeidstakere, er plikten til ikke å diskriminere som følger av kapittel 13. Det følger av § 13-2 andre ledd at bestemmelsene i kapittel 13 også gjelder «for arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere». Bestemmelsen innebærer at innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende er vernet av diskrimineringsforbudet på linje med arbeidstakerne i en virksomhet. Bestemmelsen betyr ikke at innleide og selvstendig næringsdrivende skal behandles tilsvarende fast ansatte, men at innleide og selvstendig næringsdrivende kan påberope seg diskrimineringsbestemmelsene på lik linje med arbeidstakere dersom de blir diskriminert på grunnlag av noen av diskrimineringsgrunnene nevnt i § 13-1 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

8.2.6 Virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljøloven

Et annet sentralt begrep i arbeidsmiljøloven er *virksomhetsbegrepet*. Begrepet har ingen definisjon, men går igjen en rekke steder i arbeidsmiljøloven. Virksomhetsbegrepet og dets forhold til arbeidsgiverbegrepet har i litteraturen blitt beskrevet som «den aktiviteten arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap bedriver, og som gjør denne til et pliktobjekt etter loven», jf. Fougner, 2019, side 705. Virksomhetsbegrepet har flere funksjoner i loven, og må i utgangspunktet tolkes i lys av den aktuelle bestemmelsen. Det er ikke et enhetlig begrep, og det kan etter omstendighetene forstås og avgrenses ulikt i de ulike bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

I NOU 2004: 5 side 148 fremgår det at «hovedregelen er at arbeidstakers rettigheter er knyttet til den enkelte virksomhet. Som alminnelig regel vil avgrensningen av virksomhetsbegrepet falle sammen med det rettssubjekt som er arbeidsgiver». Tidligere arbeidervernlover brukte begrepet «bedrift», men dette ble endret til «virksomhet» i 1977-loven. Begrepsendringen var ikke ment å innebære en realitetsendring, men var blant annet begrunnet i at offentlig forvaltning ikke kunne karakteriseres som «bedrift» etter alminnelig språkbruk, jf. NOU 2004: 5 side 149.

En viktig funksjon for virksomhetsbegrepet er at det sammen med arbeidstakerbegrepet angir arbeidsmiljølovens virkeområde, jf. § 1-2 hvor det fremgår at «loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker». Det følger av NOU 2004: 5 at «[b]egrepet virksomhet omfatter alle former for næringsvirksomhet og offentlig forvaltning. Det omfatter videre både ideell og immateriell virksomhet. Det er ikke avgjørende om virksomheten drives med gevinst for øye» (side 149). Det følger av forarbeider og rettspraksis at det finnes en «nedre grense» for hva som kan sies å være en virksomhet som faller inn under arbeidsmiljøloven. Det stilles blant annet som krav at det må foreligge en viss grad av organisasjon og varighet som ikke er helt ubetydelig. Rent personlige/private arbeidsavtaler omfattes ikke (NOU 2004: 5 side 149).

Avgrensningen av virksomhetsbegrepet har også betydning i andre bestemmelser i loven. For eksempel kan det reises spørsmål om avgrensningen av virksomhetsbegrepet i § 15-7 andre ledd om oppsigelser som skyldes driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, og rekkevidden av plikten til å tilby annet passende arbeid i virksomheten. I HR-2018-880-A sier Høyesterett følgende:

> Den klare hovedregelen er altså at arbeidstakerrettighetene er knyttet til hele virksomheten. Det er likevel sikker rett at dette utgangspunktet kan «fravikes på saklig grunnlag» for så vidt gjelder kretsen for utvalg av arbeidstakere som vurderes oppsagt, jf. avsnitt 48 følgende i HR-2017-561-A (Posten II) med videre henvisninger.
>
> Rettspraksis gir derimot ikke grunnlag for noen tilsvarende innskrenkning av virksomhetsbegrepet når det gjelder plikten etter arbeidsmiljøloven § 15-7 andre ledd første punktum. Tvert om er det uttrykkelig slått fast i avsnitt 81 i Posten II at det avgjørende ved vurderingen etter denne bestemmelsen er «hva som måtte finnes av slikt arbeid i virksomheten, ikke i utvalgskretsen».

Høyesterett har også behandlet en sak som gjaldt rekkevidden av virksomhetsbegrepet i § 14-13 om innleie fra produksjonsbedrift, jf. Rt. 2013 side 1730 (YIT). Her kom Høyesterett til at virksomhetsbegrepet i § 14-13 måtte forstås likt som i § 1-2.

8.2.7 Arbeidsgiverbegrepet i EU/EØS-retten

En rekke EU-rettsakter (direktiver og forordninger) fastsetter arbeidsgiverplikter. Dette er en naturlig konsekvens av at arbeidsgiver er pliktsubjektet i arbeidsforholdet. I sekundærlovgivningen er det fastsatt forpliktelser for «arbeidsgiver», men det varierer om og hvordan begrepet er definert. Arbeidsgiverbegrepet må følgelig fastlegges konkret i relasjon til det enkelte direktiv, men i utgangspunktet overlates det til nasjonal rett.

Det nye direktivet om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår ((EU) 2019/1152) omhandler arbeidsgivers plikt til å informere om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, jf. omtale i punkt 6.4.3 ovenfor. Begrepet «arbeidsgiver» er ikke definert i selve direktivet. I fortalen til direktivet er det imidlertid inntatt i avsnitt 13 at *flere* fysiske eller juridiske rettssubjekt i noen tilfeller kan anses som arbeidsgiver, helt eller delvis, men at dette overlates til nasjonal rett:

> Several different natural or legal persons or other entities may in practice assume the functions and responsibilities of an employer. Member States should remain free to determine more precisely the persons who are considered to be wholly or partly responsible for the execution of the obligations that this Directive lays down for employers, as long as all those obligations are fulfilled. Member States should also be able to decide that some or all of those obligations are to be assigned to a natural or legal person who is not party to the employment relationship.

Videre kan nevnes en avgjørelse i EU-domstolen (C-610/18) vedrørende trygdeforordningene, hvor domstolen kom med uttalelser om arbeidsgiverbegrepet i domskonklusjonen, og hvor realitetene ble lagt til grunn. Saken som var til behandling i EU-domstolen angikk spørsmålet om nederlandske lastebilsjåfører tilhørte kypriotisk eller nederlandsk trygdeordning. Formelt sett var sjåførene ansatt i et kypriotisk selskap, men dette selskapet hadde en rammeavtale med transportselskaper registrert i Nederland, som sjåførene utførte transportoppdrag for. Problemstillingen for EU-domstolen var om det var det kypriotiske selskapet eller de nederlandske selskapene som skulle anses som sjåførenes arbeidsgiver. Spørsmålet hadde betydning for om arbeidstakerne var tilknyttet det kypriotiske trygdesystemet eller det nederlandske.

I saken hadde sjåførene utført alle oppdrag for de nederlandske transportselskapene, som også var ansvarlige for rekrutteringen, arbeidsvilkårene og avslutning av arbeidsforholdene. Det var fast praksis at sjåfører umiddelbart mistet jobben dersom det ikke lenger var behov hos de nederlandske selskapene. Selv om det kypriotiske selskapet formelt sett var arbeidsgiver etter arbeidsavtalen, ble det ikke ansett for å være avgjørende for tolkningen av arbeidsgiverbegrepet i trygdeforordningen. Domstolen uttalte følgende i sin domskonklusjon (vår utheving):

> Artikel 14, nr. 2), litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 631/2004 af 31. marts 2004, og artikel 13, stk. 1, litra b), nr. i), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012, skal fortolkes således, *at en international lastbilchaufførs arbejdsgiver som omhandlet i disse bestemmelser er den virksomhed, der udøver den faktiske ledelsesbeføjelse over denne lastbilchauffør, som faktisk bærer de tilsvarende lønomkostninger, og som har den faktiske ret til at afskedige vedkommende, og ikke den virksomhed, med hvilken den nævnte chauffør har indgået en ansættelseskontrakt, og som formelt er angivet i denne kontrakt som denne chaufførs arbejdsgiver.*

8.2.8 Regulering av arbeidsgiverbegrepet i de nordiske landene

8.2.8.1 Sverige

I svensk arbeidsrett speiler arbeidsgiverbegrepet arbeidstakerbegrepet, jf. Westregård, 2019. I Medbestämmandelagen (1976:580) regnes arbeidsgiver som «den som arbeidstaker utfører arbeid for», jf. § 1 andre ledd. Den svenske Arbetsdom-

stolen har i en dom definert arbeidsgiver som «en fysisk eller juridisk person som har inngått en kontrakt med en annen (fysisk) person om at denne skal utføre arbeid under slike omstendigheter at en arbeidsavtale foreligger» (AD 1984 nr. 141). Arbeidsgiverbegrepet i svensk rett tar utgangspunkt i rettssubjektet. Det er den juridiske eller fysiske personen som har inngått en arbeidsavtale som anses som arbeidsgiver. Vurderingstema i rettspraksis er dermed å identifisere hvilket rettssubjekt som har inngått arbeidsavtalen. Hvis en arbeidstaker er ansatt i et datterselskap i et konsern, er det datterselskapet som et eget rettssubjekt som anses som arbeidsgiver. Hvis det er uklart om det er den fysiske eller juridiske personen som er arbeidsgiver, er det arbeidsgivers ansvar å klargjøre dette. Å gjøre endringer i kontraktsforholdet er ikke tillatt uten samtykke fra den andre parten, det vil si arbeidstakeren (Selberg, 2017).

Arbeidsgiver har visse lovbestemte arbeidsgiverplikter overfor andre enn egne arbeidstakere på arbeidsplassen, uten at det medfører et generelt arbeidsgiveransvar. Dette gjelder særskilt enkelte plikter knyttet til HMS-ansvar for andre enn egne arbeidstakere, jf. arbetsmiljölagen (1977:1160) kapittel 3 § 12.

8.2.8.2 Danmark

Det er ingen generell arbeidsgiverdefinisjon i dansk rett, jf. Lund-Sørensen og Munkholm, 2020. Utgangspunktet er avtalerettslig og formelt. Arbeidsgiver er den som har inngått arbeidsavtalen med arbeidstakeren. Gjennom arbeidsavtalen gis arbeidsgiver rett til å utøve styringsrett og er ansvarlig for rettigheter og plikter overfor arbeidstaker. Hvis kontraktsforholdet er uklart, kan domstolene legge de reelle forhold til grunn for å avgjøre hvem som er arbeidsgiver, herunder hvem som har utøvd styringsrett overfor arbeidstaker, jf. blant annet Høyesterettsdom U.2001.987 H.

Arbejdsmiljøloven (nr. 1084 af 19/09/2017), som regulerer arbeidsmiljø og HMS, har imidlertid en bredere arbeidsgiverdefinisjon ved at loven gjelder «arbeid utført for en arbeidsgiver», jf. § 2. Vurderingene knyttet til denne loven vektlegger hvem som har mulighet til å sikre helse og sikkerheten til den som utfører arbeidet, uavhengig av hvem som har status som formell arbeidsgiver i medhold av arbeidsavtalen. Det samme prinsippet gjelder for Funktionærloven (nr. 1002 af 24/08/2017), som gir funksjonærer (kontoransatte mv.) en rekke rettigheter knyttet til oppsigelse, oppsigelsesvarsel, lønn under sykdom mv.

8.2.8.3 Finland

Verken arbeidsgiver- eller arbeidstakerbegrepet er sentrale rettslige begrep i finsk arbeidsrett, jf. Ylhäinen, 2020. Arbeidsgiverbegrepet utledes fra definisjonen av hva som anses å være et ansettelsesforhold. Begrepet ansettelsesavtale er definert i ansettelsesavtaleloven (55/2001). Arbeidsgiver identifiseres således på bakgrunn av samme vurderingstema som gjelder for arbeidstaker. På bakgrunn av dette er arbeidsgiver den kontraktsparten som har utbytte av arbeidskontrakten, som er ansvarlig for å utbetale lønn og som et minimum har mulighet til å lede og styre arbeidet. Spørsmålet om felles eller delt arbeidsgiveransvar har ikke vært særlig diskutert i finsk litteratur. At ansettelsesavtaleloven kapittel 1 § 7 første ledd fastsetter at partene i en ansettelsesavtale ikke kan overføre rettigheter og plikter som kan utledes av avtalen til en tredjeperson uten samtykke fra den andre parten eller fastsatt på annen måte, gir mindre rom for et funksjonelt arbeidsgiverbegrep.

8.3 Fast ansettelse

8.3.1 Innledning

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstaker skal ansettes fast, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Det er det bred politisk enighet om, inkludert blant partene i arbeidslivet. I praksis har om lag tre av fire fast ansettelse enten i heltidsstilling eller i såkalt lang deltidsstilling (over 20 timer i uken), jf. punkt 5.4.1. Hovedregelen om fast ansettelse med fullt stillingsvern uttrykkes også gjennom lovens formålsparagraf, hvor det «å sikre trygge ansettelsesforhold» er ett av lovens formål, jf. § 1-1 bokstav b. Det pekes på i forarbeidene at «stillingsvernsbestemmelsene utgjør en stor og viktig del» av loven, og at det er viktig at «hovedformålet bak kontraktsreglene kommer til uttrykk i formålsparagrafen».[12] Hovedregelen om fast ansettelse synliggjøres også ved at adgangen til midlertidige ansettelser er formulert som unntak fra hovedregelen i bestemte situasjoner.

Prinsippet om fast ansettelse som hovedregel, følger dessuten av EU-retten. Direktiv 99/70/EF om midlertidig ansettelse, som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen, fastslår at fast ansettelse skal være hovedregelen. I innledningen til direktivets rammeavtale heter det at «partene i denne avtale erkjenner at faste avtaler er og fortsatt vil være den alminnelige form for ansettelsesforhold

[12] Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 5.5.

mellom arbeidstaker og arbeidsgiver». Videre heter det under punkt 6 i de generelle betraktninger i rammeavtalen at «faste arbeidsavtaler er den alminnelige form for ansettelsesforhold og bidrar til livskvaliteten for de berørte arbeidstakerne og til en bedre arbeidsinnsats».

Det er i norsk rett lagt til grunn at fast ansettelse gir forutsigbarhet og andre fordeler for begge parter i arbeidsforholdet. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5, punkt 15.3.7) pekte på at fast ansettelse «imøtekommer ønsket til en klar majoritet av arbeidstakerne om stabile og forutsigbare arbeidsvilkår» og la samtidig til grunn at også arbeidsgiverne «normalt vil ønske faste ansettelsesforhold»:

> Fast ansettelse gir stabil arbeidskraft. Arbeidsgiverne unngår stadig ny opplæring av ansatte, og får fordel av kompetanseheving over lengre tid. Fast ansettelse er en fordel også i forhold til å skape et godt arbeidsmiljø i virksomhetene.

Ansettelse i staten følger særskilte regler i statsansatteloven. Hovedregelen er også her at arbeidstaker skal ansettes fast. Det er imidlertid en rekke særregler om ansettelse og utnevnelse, prøvetid, oppsigelse, avskjed, ordensstraff mv. Fremstillingen nedenfor avgrenses til arbeidsmiljølovens regulering.

8.3.2 Definisjon av fast ansettelse

Rettslig sett har innholdet av fast ansettelse i stor grad vært ansett som selvsagt og tilstrekkelig regulert, og man har ikke sett behov for en nærmere definisjon. De senere årene har man sett ansettelser i deler av arbeidslivet som omtales som faste, men som ikke har det innhold som man tradisjonelt forbinder med dette. I bemanningsbransjen var det for eksempel etablert en praksis med såkalt «fast ansettelse uten garantilønn». Det forelå i disse tilfellene ingen avtale mellom partene om en fastlagt stillingsprosent eller annen minste garanti for arbeidsomfang og lønn.

Med virkning fra 1. januar 2019 kom det særlig på denne bakgrunn inn en definisjon av fast ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Definisjonen bygger på hvordan begrepet fast ansettelse er forstått gjennom rettspraksis, men presiserer og utfyller praksis nærmere. Forarbeidene til lovendringen finnes i Prop. 73 L (2017–2018) kapittel 6.

I Kjell Braaten-dommen, Rt. 2005 side 826, pekte Høyesterett på viktige elementer som må være til stede ved en fast ansettelse. Arbeidsgiver hevdet at arbeidstaker var fast ansatt, arbeidsavtalen ikke var tidsbegrenset og at det var avtalt oppsigelsestid. Selv om arbeidsavtalen ble omtalt som fast og etter sin ordlyd falt utenfor reglene om midlertidig ansettelse, ble den likevel vurdert opp mot reglene om midlertidig ansettelse. Retten konstaterte at arbeidsavtalen bare anga en ramme som det var opp til arbeidsgiveren å gi innhold. Arbeidstakeren ble gitt en utsikt til arbeid, etter arbeidsgiverens behov og vilje til å benytte seg av ham. Retten kom til at avtalen «manglet helt den trygghet for arbeidstakeren som blant annet følger av arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern ved fast ansettelse, i tillegg til at den […] i det hele tatt gir arbeidstakeren en beskjeden sikkerhet for å få arbeid og dermed lønnsinntekt» (avsnitt 30). Retten kom til at arbeidsavtalen måtte anses som en ulovlig avtale om midlertidig ansettelse og ikke en fast ansettelse.

Med definisjonen som kom inn i loven i 2019, oppstilles det nå tre vilkår som må være til stede for at arbeidsavtalen kan sies å være fast: en løpende og tidsubegrenset avtale, at lovens regler for opphør av arbeidsforholdet gjelder og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang, jf. § 14-9 første ledd. At faste ansettelser løper uten at det avtales noen tidsbegrensning og at fullt stillingsvern gjelder, er velkjent. Med endringen kreves det også at fast ansatt arbeidstaker skal ha forutsigbarhet for at han/hun får arbeid i et bestemt omfang. Det gjelder ikke noen nedre grense for hvilket stillingsomfang som kan avtales, men omfanget må være avklart mellom partene og være konkret beskrevet i arbeidsavtalen, typisk ved en stillingsprosent. Det stillingsomfang som avtales må være reelt og i samsvar med det omfanget arbeidsgiver ved ansettelsen planlegger å benytte arbeidstaker til. Kravet til innhold ved en fast ansettelse innebærer ikke i seg selv krav om lønnsytelse eller en løpende lønnsytelse. Avtale om arbeidsytelse vil imidlertid normalt også innebære avtale om en eller annen form for lønn. Det vises for øvrig til Prop. 73 L (2017–2018).

8.3.3 Stillingsvern

At reglene for opphør av arbeidsforholdet gjelder, innebærer at arbeidstaker som er fast ansatt har fullt stillingsvern. Dette innebærer i hovedtrekk at det gjelder drøftingsplikt før beslutning om oppsigelse, at det gjelder oppsigelsesfrister og formkrav til oppsigelsen, at det kreves saklig grunn for oppsigelse, at annet særskilt oppsigelsesvern gjelder, at særlige krav oppstilles for avskjed samt at konstaterte brudd på reglene har bestemte retts-

virkninger dersom saken bringes inn for domstolene til avgjørelse.

Innledningsvis i et fast (eller midlertidig) arbeidsforhold kan det skriftlig avtales prøvetid for en periode på inntil seks måneder, jf. arbeidsmiljøloven § 15-6. Perioden kan forlenges ved arbeidstakers fravær i prøvetiden. I prøvetiden er oppsigelsesvernet noe svakere for de tilfellene der oppsigelse er begrunnet i «arbeidstakers tilpasning til arbeidet, faglig dyktighet eller påliteligheit», jf. bestemmelsens første ledd. Terskelen for oppsigelse er ifølge Høyesteretts praksis «noe – ikke helt ubetydelig – lavere enn det som ellers gjelder» jf. Rt. 2003 side 1071 og Rt. 2011 side 74. Der oppsigelsen som gis i prøvetiden skyldes andre forhold gjelder de vanlige reglene for oppsigelse, jf. bestemmelsens andre ledd.

8.3.4 Brudd på reglene om fast ansettelse

Reglene om fast ansettelse gjelder de avtalemessige forholdene mellom partene. Dette er privatrettslige regler, som må forfølges av den enkelte arbeidstaker som mener at regelverket er brutt. Eventuelt må en sak avgjøres endelig gjennom domstolene. Dersom retten konstaterer brudd på bestemmelsene om fast ansettelse, for eksempel ved at arbeidstaker er ulovlig midlertidig ansatt, skal den etter påstand fra arbeidstaker avsi dom for fast ansettelse eller at arbeidsforholdet fortsetter, jf. arbeidsmiljøloven § 14-11 første ledd. I særlige tilfeller kan retten etter påstand fra arbeidsgiver bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre, dersom den finner det åpenbart urimelig at dette fortsetter. Arbeidstaker kan også kreve erstatning, jf. bestemmelsens andre ledd.

8.3.5 Fortrinnsrett til ny ansettelse

Fast ansettelse gir fortrinnsrett til ny ansettelse etter oppsigelse som skyldes virksomhetens forhold, typisk nedbemanning, jf. arbeidsmiljøloven § 14-2. Fast ansatte har i slike tilfeller fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, dersom arbeidstaker har vært ansatt i til sammen tolv måneder de to siste årene før oppsigelse. Fortrinnsretten gjelder fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp. Den som krever fortrinnsrett, må være kvalifisert for stillingen.

8.3.6 Fast ansattes rettigheter sammenlignet med andre arbeidstakere

Fast ansettelse skal i prinsippet ikke innebære bedre rettigheter etter arbeidsmiljøloven enn andre typer ansettelse, utover at fullt stillingsvern gjelder. Fast ansatte kan ikke behandles bedre enn andre arbeidstakere med hensyn til omplassering, opplæring eller lønns- og arbeidsvilkår mv., utelukkende fordi de er midlertidig ansatt eller deltidsansatt, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1 tredje ledd.

Når det gjelder medvirkning og forhold omkring helse, miljø og sikkerhet, gjelder de samme regler uavhengig av ansettelsesform. Arbeidsgiver har de samme plikter på dette området overfor alle direkte ansatte, enten de er på faste eller midlertidige arbeidsavtaler.

8.4 Midlertidig ansettelse

8.4.1 Innledning

Selv om hovedregelen i norsk rett er at arbeidstaker skal ansettes fast, er det på nærmere bestemte vilkår adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd.

Hovedformålet med adgangen til midlertidig ansettelse er å imøtekomme virksomhetenes behov for fleksibilitet ved å bruke tidsbegrenset arbeidskraft. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) pekte på ulike kryssende hensyn som gjør seg gjeldende ved regulering av midlertidig ansettelse, jf. punkt 15.3.7. Det nevnes blant annet at *virksomhetenes* behov for rasjonell og konkurransedyktig drift taler for at det bør være adgang til å ha en noe større del av arbeidsstyrken løsere knyttet til virksomheten tilpasset variasjonene i arbeidskraftsbehovet. For *arbeidstakerne* pekes det særlig på at vilkårene for bruk av midlertidig ansettelse er nært knyttet til oppsigelsesvernet, og at en utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse vil kunne føre til svekkelse av oppsigelsesvernet. Adgang til midlertidig ansettelse har også en *samfunnsmessig* side. På den ene siden kan midlertidig ansettelse fungere som en inngangsport til arbeidsmarkedet. På den annen side kan økt adgang til midlertidig ansettelse føre til at flere blir værende i denne ansettelsesformen over noe tid, og at disse i perioder der det ikke er mulig å få midlertidig arbeid blir gående arbeidsledige. Dette elementet, samt at kompetanseutviklingen ikke nødvendigvis er den samme som for fast ansatte, er elementer som ikke er positive ut fra et samfunnsperspektiv.

8.4.2 Direktiv 99/70/EF om midlertidig ansettelse

Rådsdirektiv 99/70/EF om rammeavtalen om tidsbegrenset ansettelse, inngått av EFS, UNICE og

CEEP, ble vedtatt med grunnlag i en rammeavtalen om midlertidig ansettelse, som ble fremforhandlet mellom arbeidslivets parter på europeisk nivå. Rammeavtalen er tatt inn som et vedlegg til direktivet. Rammeavtalen fastsetter generelle prinsipper og minimumskrav for å sikre likebehandling av midlertidig ansatte ved å beskytte dem mot forskjellsbehandling, og for å hindre misbruk som følge av gjentatte midlertidige ansettelser, jf. formålsbestemmelsen i rammeavtalen § 1. Rammeavtalens utgangspunkt er at faste arbeidsavtaler er den alminnelige ansettelsesform, men at midlertidige arbeidsavtaler kjennetegner sysselsettingen i visse sektorer, yrker og næringer. Rammeavtalen får anvendelse på alle midlertidige arbeidsforhold i offentlig og privat sektor, jf. rammeavtalen § 2 nr. 1 og sak C-212/04 (Adeneler). Medlemsstatene kan imidlertid unnta arbeidsforhold som gjelder yrkesopplæring mv., jf. rammeavtalen § 2 nr. 2. Rammeavtalen får ikke anvendelse for vikarbyråansatte som omfattes av direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet), jf. sak C-290/12 (Della Rocca).

Rammeavtalen fastsetter et likebehandlingsprinsipp som innebærer at midlertidig ansatte ikke skal behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende fast ansatte når det gjelder «ansettelsesvilkår», med mindre forskjellsbehandlingen er berettiget av objektive grunner, jf. rammeavtalen § 4. Videre fastsetter direktivet begrensninger i adgangen til gjentatte midlertidige ansettelser, jf. rammeavtalen § 5. Dersom det ikke allerede finnes rettsregler i medlemsstatene som skal hindre misbruk av gjentatt midlertidig ansettelse, skal en eller flere av følgende begrensninger innføres i nasjonal rett:

1) objektive grunner som berettiger fornyelse av midlertidige ansettelser,
2) en yttergrense på den totale lengden på gjentatte midlertidig ansettelser,
3) en yttergrense for antall på fornyelser av slike ansettelser.

Bestemmelsen i § 5 gjelder *gjentatte* midlertidige ansettelser, og EU-domstolen har slått fast at første eller eneste midlertidige arbeidsavtale ikke er omfattet av kravet i bestemmelsen, jf. blant annet de forente sakene i C-378/07 og C-380/07 (Angelidaki).

Direktivet er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XVIII og er gjennomført i norsk rett.

8.4.3 Ulike grunnlag for midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd

Av arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd fremgår flere alternative grunnlag (vilkår) for å ansette midlertidig.

Arbeidstaker kan for det første ansettes midlertidig *når arbeidet er av midlertidig karakter*, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav a. Ordlyden ble endret fra 1. juli 2015, jf. Prop. 39 L (2014–2015). Endringen var en forenkling, og ikke ment å innebære materielle endringer i forhold til tidligere ordlyd. Av Prop. 39 L (2014–2015) side 135 fremgår følgende:

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

Videre står det følgende i omtalen av gjeldende rett i Prop. 39 L (2014–2015) punkt 5.3.1.2:

> Det er adgang til å ansette midlertidig for å dekke arbeidskraftsbehov som knytter seg til sesongmessige svingninger, for eksempel i turistnæringen eller i næringsmiddelindustrien. Behov for tidsavgrenset ekstra arbeidskraft som er det normale og som gjentas årlig, for eksempel julehjelp, vil også gi grunnlag for å ansette midlertidig. Arbeidsgiver kan videre ansette midlertidig for topper som ikke er sesongavhengige, dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Det er imidlertid ikke anledning til å ansette midlertidig for å avhjelpe generelle eller jevne variasjo-

> ner i ordretilgang eller ved usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde, med sikte på omorganisering eller lignende. Grensen mellom sesongvariasjoner og generelle variasjoner i arbeidsmengde kan være vanskelig å trekke. Grensen må vurderes og fastsettes i det enkelte tilfellet. Organiseringen av arbeidet i prosjekter eller enkeltstående oppdrag vil ikke i seg selv være nok til å begrunne midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven. Dersom arbeidsoppgavene som utføres er de samme i prosjekt etter prosjekt, tilsier ikke selve organiseringen midlertidig ansettelse.

Arbeidstaker kan for det andre ansettes midlertidig for å utføre bestemte arbeidsoppgaver ved *en eller flere andre arbeidstakeres fravær (vikariat)*, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav b. Det kan typisk være vikariater ved sykefravær, permisjoner eller ved ferieavvikling. Av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 331 fremgår følgende:

> 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 (Statfjord-dommen). 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 (Ambulanse-dommen) kom Høyesterett til at virksomheten hadde et «konstant og forutsigbart udekket behov for arbeidskraft, som måtte gi grunnlag for en større fast bemanning». Det vises også til dommen i Rt. 2009 side 578 (Sykehuset Innlandet). Slike situasjoner vil naturlig nok oftest gjelde større virksomheter.[13]

Med virkning fra 1. juli 2015 ble det innført *en generell adgang* til å ansette midlertidig i tolv måneder i § 14-9 andre ledd bokstav f.[14] Bestemmelsen åpner for midlertidig ansettelse uten at det foreligger særlig grunn. Arbeidsforholdet må senest avsluttes tolv måneder etter tiltredelse, eller videreføres som fast eller midlertidig ansettelse på annet grunnlag. Dersom en arbeidstaker som er midlertidig ansatt på generelt grunnlag ikke får videre ansettelse ved avtaleperiodens utløp, inntrer en karanteneperiode på tolv måneder. Arbeidsgiveren kan i karanteneperioden ikke foreta nye ansettelser med samme hjemmel for arbeidsoppgaver av samme art innenfor virksomheten, jf. § 14-9 åttende ledd.

Avtaler på generelt grunnlag kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, men kan likevel inngås med minst én arbeidstaker, jf. § 14-9 andre ledd bokstav f. Beregning av denne kvoten skal foretas ut fra situasjonen i virksomheten på ansettelsestidspunktet til den enkelte arbeidstaker som ansettes på generelt grunnlag. Arbeidstilsynet har myndighet til å føre tilsyn med at antall midlertidig ansatte på generelt grunnlag ikke overstiger kvoten i den enkelte virksomhet, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd første punktum.

Videre kan arbeidstaker ansettes midlertidig ved *praksisarbeid,* jf. § 14-9 andre ledd bokstav c. I Ot.prp. nr. 50 (1993–94) side 165 står det følgende:

> Hverken loven eller forarbeidene gir noen holdepunkter for forståelsen av begrepet praksisarbeid. I teorien pekes det på at slikt arbeid normalt vil skje i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde, og vil ofte være et utgangspunkt for videre utdannelse. Varigheten av praksisarbeid vil ofte være fastslått gjennom praksis for den type arbeid, og avtalen må holde seg til hva som er det normale.

Se også Rt. 2009 side 578 (Sykehuset Innlandet) og Rt. 2013 side 1392 (Leger i spesialisering) om tolkning av begrepet.

Andre grunnlag for avtaler om midlertidig ansettelse er *deltakelse i arbeidsmarkedstiltak*, jf. § 14-9 andre ledd bokstav d, og ved *ansettelse av idrettsutøvere, idrettstrenere, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten*, jf. § 14-9 andre ledd bokstav e. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om midlertidig ansettelse for praksisarbeid og om hvilke arbeids-

[13] I juridisk teori omtales dette som en ulovfestet lære om fast ansettelse ved varig behov, også omtalt som «grunnbemanningslæren» eller «Statfjord-læren». Se blant annet Fougner (2009) og Edvardsen (2012).

[14] Prop. 39 L (2014–2015).

Boks 8.2 Internship og trainee

I en del virksomheter benyttes såkalte internship eller traineeordninger. I praksis brukes begrepene om hverandre. Noen av ordningene kan være faste ansettelser og gjelde opplæring til en bestemt stilling i virksomheten, mens andre kan være av tidsbegrenset varighet og være rettet mot studenter under utdanning for at de skal få erfaring med det området de utdannes til. Denne type benevnelser på stillinger gjenspeiler ikke enkelt hvilket hjemmelsgrunnlag som eventuelt må benyttes for lovlig midlertidig ansettelse. Virksomheter som benytter slike stillingsbetegnelser for midlertidige ansettelser, må følgelig kunne vise til hvilken hjemmel de benytter for at slike midlertidige ansettelser skal være lovlige.

markedstiltak som omfattes av § 14-9 andre ledd bokstav d, jf. § 14-9 tredje ledd. Det er gitt forskrifter i medhold av bestemmelsen om arbeidsmarkedstiltak, og det er adgang til midlertidig ansettelse ved enkelte av tiltakene i forskriften.

8.4.4 Arbeidsgivers drøftingsplikt

Minst en gang årlig skal arbeidsgiver drøfte bruken av midlertidige ansettelser etter bestemmelsene i § 14-9 andre ledd med de tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd siste punktum. Blant annet skal partene lokalt drøfte grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, og hvilke konsekvenser disse ansettelsene har for arbeidsmiljøet. Arbeidsgiver vil i tilknytning til drøftingen måtte gi den informasjon og legge frem den dokumentasjon som setter partene i stand til å gjennomføre reelle drøftinger av virksomhetens bruk av midlertidige ansettelser, se forarbeider til bestemmelsen i Prop. 104 L (2009–2010) side 14. Arbeidstilsynet har myndighet til å føre tilsyn med at det gjennomføres drøftinger i samsvar med plikten over, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at det faktisk er gjennomført drøftinger, men ikke med innhold eller resultat av drøftingene.

8.4.5 Midlertidig ansettelse på grunnlag av tariffavtale for visse arbeidstakergrupper

Det er for øvrig adgang 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 fjerde 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.

8.4.6 Åremålsansettelse

Endelig kan nevnes at øverste leder i en virksomhet kan ansettes på åremål, jf. arbeidsmiljøloven § 14-10 første ledd. Bestemmelsen gjelder avtaler med ledere på øverste administrative plan, med et utstrakt administrativt ansvar, vanligvis for hele virksomheten.

Departementet uttaler følgende om åremålsansettelse i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 219:

> Lovgivningen definerer ikke begrepet åremål, men som navnet indikerer vil dette omfatte ansettelsesavtaler inngått for et bestemt tidsrom (midlertidig ansettelse). Dette vil ofte gjelde ordinære stillinger som fyller et permanent arbeidskraftsbehov. For å skille denne type midlertidige ansettelser fra andre typer, brukes begrepet åremål.

Det gjelder særskilte stillingsvernregler for virksomhetens øverste leder, jf. § 15-16.

Ansettelse på åremål kan også avtales når det anses nødvendig på grunn av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon, jf. arbeidsmiljøloven § 14-10 andre ledd.

Kommuneloven § 13-2 bestemmer at ledende administrative stillinger kan ansettes på åremål, og opplæringslova § 9-1 bestemmer at rektorer kan ansettes på åremål.

8.4.7 Opphør av midlertidige ansettelser

Midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er

skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 sjette ledd. Det følger også av dette ledd at i avtaleperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold. Det innebærer særlig at de alminnelige reglene for oppsigelse, avskjed og oppsigelsesfrister gjelder, dersom arbeidsavtalen avsluttes tidligere enn avtalt. Arbeidstaker som har vært midlertidig ansatt i mer enn ett år, har dessuten krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest én måned før fratredelsestidspunktet, jf. § 14-9 femte ledd. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiver ikke kreve at arbeidstakeren fratrer før én måned etter at varsel er gitt. Slik utsatt fratreden gjelder likevel ikke ved midlertidig ansettelse på generelt grunnlag.

8.4.8 Rett til fast ansettelse

Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 sjuende ledd at arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år for å utføre arbeid av midlertidig karakter (andre ledd bokstav a) eller i mer enn tre år i vikariat (andre ledd bokstav b) og på generelt grunnlag (bokstav f), skal anses som fast ansatt. Det er fra 1. januar 2019 presisert i loven at også en kombinasjon av flere av grunnlagene midlertidig ansettelse for arbeid av midlertidig karakter, i vikariat eller på generelt grunnlag, gir rett til fast ansettelse etter tre år.[15] Det kreves ikke at en stilling må være ledig for at den midlertidige stillingen skal gå over til fast. Den enkelte midlertidige ansettelse omgjøres til en fast ansettelse.

Ved brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse i § 14-9 og § 14-10, skal retten etter påstand fra arbeidstaker som hovedregel avsi dom på fast ansettelse eller at arbeidsforholdet fortsetter, jf. § 14-11. I særlige tilfeller kan likevel retten fastsette at arbeidsforholdet skal opphøre. Ved brudd kan arbeidstaker også kreve erstatning.

8.4.9 Fortrinnsrett til ny ansettelse

Midlertidig ansatte som på grunn av virksomhetens forhold ikke får fortsatt ansettelse, har også fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet dersom vilkårene i § 14-2 er oppfylt, jf. § 14-2 andre ledd, som omtales i punkt 8.3.5. Fortrinnsretten gjelder ikke for vikarer, og bare for arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst tolv måneder i de to siste år.

[15] Dette fremgikk tidligere kun av Innst. 208 L (2014–2015) til Prop. 39 L (2014–2015).

8.4.10 Forbud mot diskriminering

Midlertidig ansatte arbeidstakere kan ikke diskrimineres i forhold til fast ansatte, utelukkende fordi de er midlertidig ansatt, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1 tredje ledd. Diskrimineringsforbudet gjelder alle sider av arbeidsforholdet, blant annet forfremmelse, omplassering, opplæring eller lønns- og arbeidsvilkår for øvrig, jf. arbeidsmiljøloven § 13-2 første ledd.

8.4.11 Midlertidig ansettelse i staten og annen særlovgivning

Hovedregelen om fast ansettelse, men med adgang til midlertidig ansettelse, gjelder også i statlig sektor, jf. statsansatteloven § 9. Adgangen til midlertidig ansettelse er også til dels regulert i særlover, for eksempel universitets- og høyskoleloven §§ 6-4–6-6, opplæringslova § 10-6 og enkelte særlover om statlig virksomhet.

Statsansatteloven åpner for midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter, i vikariat, for praksisarbeid, for utdanningsstillinger og for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov, jf. § 9 første ledd bokstav a til e. Med hjemmel i fjerde ledd er det gitt nærmere bestemmelser om adgangen til midlertidig ansettelse for praksisarbeid og utdanningsstillinger i forskrift til lov om statens ansatte mv.[16]

Ved midlertidig ansettelse med grunnlag i bokstav a, når arbeidet er av midlertidig karakter, bokstav b, i vikariat eller bokstav e, for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov, oppnås rett til fast ansettelse når vedkommende har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år, jf. bestemmelsens tredje ledd. Ved ulovlig midlertidig ansettelse har arbeidstakeren som hovedregel rett til fast ansettelse, jf. § 38 første ledd.

I tillegg åpner statsansatteloven for åremålsansettelser, jf. § 10, jf. forskrift til lov om statens ansatte mv. § 6.

8.4.12 Særlig om midlertidig ansettelse og åremålsansettelse i universitets- og høyskolesektoren

Ved ansettelser i universiteter og høyskoler gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven med de særregler som følger av universitets- og høyskoleloven, jf. denne lov § 6-1.

[16] Forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv.

Regler for ansettelser ved åremål og midlertidige ansettelser er gitt i universitets- og høyskoleloven §§ 6-4–6-6. Særreguleringen skal sikre like vilkår for ansatte ved alle utdanningsinstitusjonene, uavhengig av eierform. Reguleringen sikrer samtidig like rammebetingelser med samme fleksibilitet og mulighet for omstilling for institusjonene, og er ment å bidra til økt mobilitet mellom de private og de offentlige institusjonene i sektoren. Utover disse særreglene er det de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven som gjelder for midlertidig ansettelse i universitets- og høyskolesektoren.

Ansettelse på åremål er regulert i universitets- og høyskoleloven § 6-4. Det følger av første ledd at ansettelse på åremål kan benyttes på en rekke leder- og utdanningsstillinger listet opp i bokstav a til k, herunder blant annet for rektor, postdoktorstillinger, stipendiater, vitenskapelige assistenter, spesialistkandidater, undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet, og stilling på innstegsvilkår. Det er videre gitt forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat og forskrift om ansettelse på innstegsvilkår, med hjemmel i bestemmelsen.

I § 6-5 er det gitt hjemmel for at en søker kan ansettes for begrenset tid i en fast undervisnings- og forskerstilling ved en høyere utdanningsinstitusjon, dersom det ikke har meldt seg kvalifisert søker til stillingen. I § 6-6 er det gitt særregler om midlertidig ansettelse og åremål for visse typer bistillinger.

8.4.13 Regulering av fast og midlertidig ansettelse i de nordiske landene

8.4.13.1 Sverige

Den svenske «lag (1982:80) om anställningsskydd» regulerer blant annet fast og midlertidig ansettelse. En ansettelse gjelder som hovedregel inntil videre (fast) dersom ikke annet angis, jf. § 4. Avtale om tidsbegrenset (midlertidig) ansettelse kan inngås for «allmän visstidsanställning», vikariat og «säsongsanställning», jf. § 5.[17] «Allmän visstidsanställning» gir en generell adgang til midlertidig ansettelse (uten vilkår).

Når arbeidstaker har vært midlertidig ansatt i til sammen mer enn to år i «allmän visstidsanställning» eller i vikariat i løpet av en periode på totalt fem år, skal arbeidsforholdet anses som fast, jf. § 5 a. «Allmän visstidsanställning» går i tillegg over til fast ansettelse dersom arbeidstaker har vært ansatt på dette grunnlaget i mer enn to år i en periode da arbeidstaker har hatt tidsbegrensede ansettelser hos arbeidsgiveren i form av «allmän visstidsanställning», vikariat eller sesongarbeid og ansettelsene har fulgt etter hverandre (ikke krav til at det må skje innenfor en femårsperiode), jf. § 5 a. En ansettelse anses å ha etterfulgt en annen dersom den tiltres innen seks måneder fra den forrige ansettelsens sluttdag. Midlertidig sesongansettelse gir ikke rett til fast ansettelse.

I svensk rett blir prøvetidsansettelse ofte ansett som en form for midlertidig ansettelse (Inghammar, 2020). Det kan inngås avtale om prøvetidsansettelse for høyst seks måneder, jf. § 6. Dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ikke ønsker at ansettelsen skal fortsette etter prøvetidens utløp, skal melding om dette gis til motparten senest ved prøvetidens utløp. Arbeidsgiveren trenger ikke å oppgi grunner for å avbryte en prøvetidsansettelse. Dersom slik melding ikke gis, går prøvetidsansettelsen over til fast ansettelse.

Regulering i tariffavtaler kan erstatte bestemmelsene om midlertidig ansettelse i loven, jf. § 2. Slike unntak fra loven er vanlig i mange sektorer og bransjer. For eksempel gjelder det tariffavtaleunntak for spesifikke stillinger i akademia, blant annet for postdoktorer (Inghammar, 2020).

8.4.13.2 Danmark

I Danmark legges det til grunn at ansettelsen er fast med mindre det fremgår av arbeidsavtalen at den er tidsbegrenset.

Midlertidige ansettelser er regulert i «lov om tidsbegrænset ansættelse» (LBK nr. 907 af 11/09/2008), som i grunn implementerer EU-direktiv 99/70/EF om midlertidig ansettelse. En tidsbegrenset ansettelse foreligger ifølge loven når tidspunktet for ansettelsesforholdets utløp er fastsatt ut fra objektive kriterier, som en bestemt dato, fullførelsen av en bestemt oppgave eller at det inntreffer en bestemt begivenhet, jf. § 3 stk. 2.

Det er ingen begrensninger på adgangen til første gangs midlertidig ansettelse. Fornyelse av flere påfølgende midlertidige ansettelsesforhold kan imidlertid bare skje hvis fornyelsen er begrunnet i objektive forhold. Det gjelder for

[17] I medhold av Lag (2019:528) ble det særskilte grunnlaget for midlertidig ansettelse av eldre arbeidstakere (når arbeidstakere har fylt 67 år) fjernet i 2019, jf. tidligere § 5 nr. 4. Bakgrunnen for dette er at lovens stillingsvern for eldre arbeidstakere skal høynes til 69 år, jf. Prop. 2018/19:91.

eksempel fornyelse som skyldes uforutsette omstendigheter, forfall på grunn av sykdom, graviditet eller permisjon på grunn av fødsel, eller fornyelse som er nødvendig for å løse en opprinnelig bestemt arbeidsoppgave av midlertidig karakter, jf. § 5 stk. 1. Det beror på en konkret vurdering av ansettelsesforholdet om en fornyelse er objektivt begrunnet.

Loven gjelder for arbeidstakere som ikke i medhold av tariffavtale er sikret rettighetene som minst tilsvarer bestemmelsene i direktivet, jf. § 2. Det innebærer at partene i arbeidslivet kan fravike loven gjennom tariffavtale så fremt tariffavtalen overholder forpliktelsene som følger av direktivet.

8.4.13.3 Finland

Fast ansettelse er også hovedregelen i Finland, og «Arbetsavtalslagen» (55/2001) regulerer blant annet fast og midlertidig ansettelse.

Arbeidsavtalen gjelder inntil videre (fast) dersom den ikke som følge av «grundad anledning» er inngått for en bestemt tid (midlertidig), jf. kapittel 1 § 3. Hvilke grunner som berettiger midlertidig ansettelse fremgår ikke av loven. Adgangen til midlertidig ansettelse skal vurderes konkret, og er tillatt blant annet ved vikariat, prosjektarbeid og for virksomheter i oppstartsfasen (Engblom, 2020). Videre fremgår det at midlertidige arbeidsavtaler på arbeidsgivers initiativ uten «grundad anledning» skal regnes som fast. Det er heller ikke tillatt å inngå gjentatte midlertidige arbeidsavtaler når antallet avtaler, den sammenlagte avtaletiden eller den helhet som avtalen danner, viser at arbeidsgiverens behov for arbeidskraft er permanent. Ved midlertidig arbeidsavtale som er inngått for en lengre periode enn fem år, gjelder samme oppsigelsesregler som for fast ansatte, jf. kapittel 6 § 1.

I Finland er det ikke tillatt å fravike reglene om midlertidig ansettelse i tariffavtale, jf. kapittel 13 § 6, jf. kapittel 1 § 3.

8.5 Særlig om deltidsarbeid

8.5.1 Innledning

I internasjonale sammenligninger behandles deltidsarbeid sammen med andre former for alternative tilknytningsformer. I norsk arbeidsliv har de fleste som arbeider deltid en fast ansettelse direkte i virksomheten. Men det er likevel mer vanlig med midlertidig ansettelse blant de som arbeider deltid sammenlignet med de som jobber heltid, særlig gjelder det for de som arbeider kort deltid (mindre enn 20 timer i uken). I denne innstillingen behandles ikke deltid som en særskilt tilknytningsform.

Muligheter for deltidsarbeid kan på den ene siden øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og gjøre det mulig for flere å delta i arbeidslivet. På den annen side fører det til en dårligere samlet utnyttelse av arbeidskraften. Derfor er det en felles målsetting for myndighetene og partene i arbeidslivet å legge til rette for at flere kan jobbe heltid. Arbeidsmiljøloven har regelverk som gir deltidsansatte særskilte rettigheter til å øke sin stilling, jf. punkt 8.5.3.

Hovedregelen ved deltidsansettelser er at arbeidstaker skal ansettes fast. Midlertidig ansettelse kan avtales dersom vilkårene for det er til stede, jf. § 14-9. Deltidsansatte har samme stillingsvern som fulltidsansatte, og rettsvirkningene av brudd på reglene er tilsvarende som ved hele stillinger med samme formelle tilknytning. Kravene i § 14-9 første ledd innebærer dessuten at faste deltidsansatte må ha forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang. Det vises til punkt 8.3.2. Det er også krav til at arbeidsavtalen skal fastsette eller gi grunnlag for å beregne når periodevis deltid skal utføres, jf. arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav j andre punktum.

Arbeidsgiver har også plikt til å drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 14-1 a. Fra 1. januar 2020 skal arbeidsgivere i offentlige virksomheter, i private virksomheter med mer enn 50 ansatte, samt i private virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte (hvor de ansatte ber om det), blant annet kartlegge og dokumentere bruken av ufrivillig deltidsarbeid. Aktivitets- og redegjørelsesplikten følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

8.5.2 Direktiv 97/81/EF om deltidsarbeid

Rådsdirektiv 97/81/EF om rammeavtalen om deltidsarbeid inngått mellom UNICE, CEEP og EFF, (deltidsdirektivet) har sin bakgrunn i en rammeavtale fremforhandlet av arbeidslivets parter på europeisk nivå. Rammeavtalen er tatt inn som et vedlegg til direktivet. Deltidsdirektivets formål er å sikre deltidsansatte de samme rettigheter i arbeidsforhold som heltidsansatte, bedre kvaliteten på deltidsarbeid og bidra til en fleksibel organisering av arbeidstiden, jf. § 1 i rammeavtalen. Direktivet fastsetter et likebehandlingsprinsipp mellom deltidsansatte og heltidsansatte i arbeidslivet, jf. rammeavtalen § 4. Direktivet er inntatt i

EØS-avtalens vedlegg XVIII og gjennomført i norsk rett. Det følger av arbeidsmiljøloven at det er forbudt å diskriminere deltidsansatte arbeidstakere i forhold til fast ansatte i hel stilling utelukkende fordi de er deltidsansatte, jf. § 13-1 tredje ledd. Diskrimineringsforbudet gjelder alle sider av arbeidsforholdet, jf. § 13-2 første ledd.

8.5.3 Fortrinnsrett for deltidsansatte og rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid

Deltidsansatte har for det første fortrinnsrett til utvidet stilling vedkommende er kvalifisert til fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-3. I forarbeidene understrekes det at fortrinnsretten gjelder stillinger som har om lag de samme arbeidsoppgavene som den deltidsansatte allerede utfører, jf. Innst. O. nr. 100 (2004–2005) punkt 17.2. I tillegg har deltidsansatte som de siste tolv måneder jevnlig har jobbet utover avtalt arbeidstid rett til stilling tilsvarende deres faktiske arbeidstid i denne perioden, jf. arbeidsmiljøloven § 14-4 a. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2014, og ble innført som et tiltak mot ufrivillig deltid. Tolvmånedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunktet arbeidstaker fremmer krav. Kravet om «jevnlig» merarbeid innebærer at merarbeidet må ha en viss hyppighet og at det samlet sett må ha et visst omfang. Hovedpoenget er at bruken av merarbeid i det store og hele skal fremstå som en etablert praksis i den aktuelle beregningsperioden. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Bestemmelsen skal ifølge forarbeidene forstås slik at en deltidsansatt ikke kan «velge» stillingsbrøk ut fra egne preferanser. En deltidsansatt som gjør krav gjeldende, må i utgangspunktet akseptere å ta (hele) stillingsutvidelsen som tilsvarer merarbeidet. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for å avtale en annen løsning (Prop. 83 L (2012–2013)). Retten til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid gjelder ikke dersom arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeidet ikke lenger foreligger, jf. første ledd.

Tvister om fortrinnsrett og rett til økt stillingsandel etter §§ 14-3 og 14-4 a kan bringes inn for Tvisteløsningsnemnda, jf. arbeidsmiljøloven § 17-2 første ledd. Slik tvist kan ikke bringes inn for domstolene før den har vært prøvd av nemnda og avgjørelse fra nemnda foreligger, jf. § 17-2 andre ledd. Det følger av kjennelse i HR-2019-2104-U at arbeidstaker ikke behøver å gå via Tvisteløsningsnemnda dersom han eller hun bare krever erstatning.

8.6 Innleie av arbeidskraft

8.6.1 Innledning

Bruk av innleid arbeidskraft fra andre virksomheter er en av hovedkategoriene for alternativ tilknytning til arbeidsmarkedet. Bruk av innleid arbeidskraft kan bidra til fleksibilitet for virksomhetene ved midlertidig arbeidskraftsbehov. Innleie av arbeidskraft kan dekke etterspørselen etter korttidsarbeidskraft, og kan være et alternativ til midlertidig ansettelse, bruk av overtid blant egne ansatte eller kjøp av tjenester/entrepriser fra andre virksomheter (NOU 1998: 15 punkt 10.2.2). En praksis med omfattende bruk av innleie kan samtidig svekke fagkompetanse og rekruttering og på sikt få konsekvenser for produktivitet og kvalitet, samt bidra til et todelt arbeidsmarked (Prop. 73 L (2017–2018) punkt 8.3.2).

Det har vært mye oppmerksomhet om bruken av innleie, særlig som følge av økende innleie i byggenæringen og omfattende bruk av utenlandsk arbeidskraft fra Øst-Europa. Det har også vært mye oppmerksomhet om mulige brudd på regelverket og behovet for sterkere håndhevingsmekanismer, jf. nærmere omtale i punkt 5.5.

Det er tillatt med utleie av alle typer arbeidskraft. Det kreves likevel at virksomheter som leier ut arbeidstakere oppfyller visse betingelser, jf. arbeidsmarkedsloven § 27. Det er gitt bestemmelser i forskrift[18] om at bemanningsforetak årlig må sende melding om sin aktivitet til et bemanningsforetaksregister som administreres av Arbeidstilsynet. Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt fra foretak som er registrert, jf. forskriften § 10.

Innleie innebærer en trepartsrelasjon mellom arbeidstaker, arbeidsgiver i foretaket som leier ut og virksomheten som leier inn. Selv om det er utleievirksomheten som er arbeidsgiver, er det i praksis innleievirksomheten som organiserer og styrer arbeidet som arbeidstakeren skal utføre. Det er et ansettelsesforhold mellom utleier (arbeidsgiver) og arbeidstaker, mens det er et oppdrags-/kontraktsforhold mellom utleier og innleier. Ansettelser i virksomheter som leier ut arbeidskraft må skje på samme vilkår som i øvrige virksomheter. Det vil si at arbeidstaker som hovedregel skal ansettes fast, men at midlertidig ansettelse kan benyttes dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Arbeidsmiljøloven regulerer adgangen til innleie og hvilke vilkår som gjelder ved innleie.

[18] Forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak.

Reglene retter seg dels mot innleier og dels mot utleier. Det skilles i loven mellom innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) og innleie fra virksomheter som ikke har som formål å drive utleie. Sistnevnte kategori virksomhet betegnes i arbeidsmiljøloven som «produksjonsbedrift». Den nærmere grensedragningen mellom bemanningsforetak og produksjonsbedrift fremkommer av arbeidsmiljøloven § 14-13 første ledd, se nærmere omtale nedenfor. Systematikken i loven er at dersom innleien ikke faller inn under § 14-13, omfattes den av § 14-12 om innleie fra bemanningsforetak.

Leie av arbeidskraft må avgrenses mot entreprise. Et entrepriseforhold kjennetegnes gjerne ved at en underentreprenør bringer med seg egne arbeidstakere for å utføre arbeid på oppdrag for en oppdragsgiver. Entrepriser er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens regler om arbeidsleie. Det har dermed betydning for rettigheter og plikter om det er tale om utleie eller entreprise. Se nærmere om skillet i punkt 8.6.6.

8.6.2 Direktiv 2008/104/EF om vikararbeid

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikarbeid (vikarbyrådirektivet) ble vedtatt i 2008. Direktivet ble gjennomført i norsk rett med virkning fra 1. januar 2013 jf. Prop. 74 L (2011–2012).

Formålene med direktivet er flere, jf. artikkel 2. Det tar sikte på å beskytte arbeidstakere som leies ut fra et vikarbyrå, og å forbedre kvaliteten på vikararbeid gjennom prinsippet om likebehandling av innleide arbeidstakere. Videre skal vikarbyråer anerkjennes som arbeidsgivere og det skal etableres passende rammer for anvendelse av arbeidsleie. Direktivet skal dessuten bidra til å skape arbeidsplasser og til å utvikle fleksible arbeidsformer.

Direktivet gjelder ved ut-/innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak), jf. artikkel 1 nr. 1 om virkeområde, samt definisjon av vikarbyrå i artikkel 3 nr. 1 bokstav b. Direktivet innfører blant annet et likebehandlingsprinsipp, som i korte trekk innebærer at de grunnleggende arbeids- og ansettelsesvilkår for den utleide arbeidstakeren minst skal tilsvare de vilkår som ville gjelde ved direkte ansettelse i innleievirksomheten så lenge oppdraget varer, jf. artikkel 5 nr. 1. Direktivet begrenser samtidig medlemsstatenes adgang til å forby eller ha restriksjoner på bruken av vikararbeid, jf. artikkel 4. I sak C-533/13 kom EU-domstolen til at artikkel 4 kun retter seg til nasjonale myndigheter, og ikke til domstolene.

I artikkel 5 nr. 5 heter det at «medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak i samsvar med nasjonal lovgivning og/eller praksis for å forebygge misbruk ved anvendelsen av denne artikkel, særlig for å forebygge flere oppdrag som følger etter hverandre og som har til formål å omgå bestemmelsene i dette direktiv». I dom fra EU-domstolen i sak C-681/18 konkluderte domstolen blant annet med at medlemsstatene må ha tiltak som tar sikte på å sikre at karakteren av innleie fra bemanningsforetak forblir midlertidig, for å forebygge at arbeidstakere leies ut til samme virksomhet flere ganger etter hverandre for å omgå direktivets bestemmelser.

8.6.3 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)

Adgangen til innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-12. Som regel vil det være et bemanningsforetak (vikarbyrå), men må ikke være det. Om en virksomhet skal anses for å ha til *formål å drive utleie* beror på «en helhetsvurdering av virksomhetens art, herunder med hvilket omfang og hyppighet utleie skjer og hvor stor andel av virksomheten utleie utgjør. Vurderingen vil måtte ta utgangspunkt i de reelle underliggende forhold», jf. Ot.prp. nr. 70 (1998–99) side 43 følgende. Virksomheter som har til formål å drive utleie, vil for enkelhetens skyld benevnes bemanningsforetak i det videre.

Innleie fra bemanningsforetak er for det første tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav a til e, jf. § 14-12 første ledd. Innleie vil for eksempel være lovlig der arbeidet er av midlertidig karakter eller det gjelder arbeid i vikariat. Begrunnelsen i forarbeidene[19] for i hovedsak å ha samme vilkår for innleie som for midlertidige ansettelser, er at innleie og midlertidig ansettelse ofte vil være alternative tilknytningsformer. Her fremkommer det at en vesentlig videre adgang til å leie inn arbeidskraft enn å ansette arbeidstakere midlertidig, vil kunne føre 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.

[19] Ot.prp. nr. 70 (1998–99) punkt 6.3.3.3.

Det ble innført et nytt grunnlag for midlertidig ansettelse 1. juli 2015. Etter arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f kan det på generelt grunnlag inngås avtale om midlertidig ansettelse for en periode på inntil tolv måneder. Det er ikke gitt tilsvarende adgang til innleie på dette grunnlaget. I forarbeidene[20] til bestemmelsen om den generelle adgangen til 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. For å ivareta topartsforholdene, mente departementet at adgangen til innleie fra bemanningsforetak ikke burde utvides til å gjelde tilsvarende for den generelle adgangen.

I virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, kan arbeidsgiver og tillitsvalgte lokalt inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie, jf. § 14-12 andre ledd. Formålet var ifølge forarbeidene å hindre at innleiehjemmelen etter første ledd i enkelte tilfeller skulle bli for restriktiv, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998–99) punkt 6.3.3.4. Adgangen gjelder uten hinder av vilkårene i § 14-12 første ledd. Tidligere var kravet for å inngå avtale om innleie at virksomheten var bundet av tariffavtale, uavhengig av «nivå» på tariffavtalen. Eksempelvis var avtaler inngått i virksomheten uten forankring i en overordnet overenskomst, såkalte «husavtaler», tidligere tilstrekkelig dersom øvrige vilkår var oppfylt. Endringen om at virksomheten må være bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, trådte i kraft fra 1. januar 2019 med en viss overgangsperiode.[21] Bakgrunnen for endringen var først og fremst å demme opp mot en høy andel innleide arbeidstakere fra bemanningsforetak i bygge- og anleggsbransjen i de senere årene. Kravet til at virksomheten må være bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett for å inngå avtale om innleie lokalt, gjelder imidlertid generelt for alle bransjer. Selve avtalen om innleie må inngås med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den kategori arbeidstakere som skal leies inn. Hvem som kan anses som representativ må vurderes konkret. Det kreves at avtalen med de tillitsvalgte inngås skriftlig og at den er tidsbegrenset.

Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 tredje ledd. Også praktiseringen av kravet til likebehandling skal inngå i drøftingene. Formålet er å belyse det faktiske grunnlaget for innleie og skape en bevissthet rundt beslutningsgrunnlaget for bruken av innleide, se Prop. 74 L (2011–2012) punkt 14.3. Drøftingsplikten gjelder virksomhetens samlede bruk av innleide fra bemanningsforetak. Arbeidstilsynet har tilsvarende myndighet til å kontrollere at drøftinger gjennomføres i tråd med reglene som ved midlertidig ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd.

Innleid arbeidstaker har rett til fast ansettelse og fullt stillingsvern etter en viss periode, tilsvarende som ved midlertidig ansettelse, jf. § 14-12 fjerde ledd jf. § 14-9 sjuende ledd. Retten knytter seg forutsetningsvis til innleie etter § 14-12 første ledd, og ikke ved innleie etter § 14-12 andre ledd, jf. ordlyden i § 14-9 sjuende ledd.

Departementet er gitt forskriftshjemmel til å forby innleie av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier dette, jf. § 14-12 femte ledd. Forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet.

Ved brudd på reglene kan innleid arbeidstaker bringe saken inn for domstolene til avgjørelse. Dersom retten konstaterer brudd på reglene i § 14-12, skal den etter krav fra arbeidstaker avsi dom for at den innleide er fast ansatt hos innleier. Dersom innleier krever det, kan retten likevel bestemme at den innleide ikke har fast ansettelse, dersom den kommer til at det vil være åpenbart urimelig etter en avveining av partenes interesser. Denne adgangen brukte Høyesterett for eksempel i HR-2018-2371-A (Norwegian) avsnitt 137–138. I forarbeidene legges det til grunn at vurderingen av om den innleide skal gis fast ansettelse hos innleier kan falle noe forskjellig ut etter denne bestemmelsen i forhold til vurderingen etter tilsvarende bestemmelse i § 14-11 ved ulovlig midlertidig ansettelse.[22]

Fra 1. juli 2020 har også Arbeidstilsynet myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven, jf. § 18-6 første ledd. I tillegg har Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet samme myndighet innenfor sine myndighetsområder. Arbeidstilsynets håndhevingsmyndighet gjelder både reglene om *innleie* i § 14-12 og om *likebehandling* ved utleie av arbeidskraft, jf. § 14-12 a første ledd. Dersom det avdekkes brudd, kan tilsynene gi pålegg om at den ulovlige innleien må opphøre, eller at bemanningsforetaket for fremtiden må gi vilkår som innebærer likebehandling. Den offentlige tilsynsmyndigheten kommer i tillegg til den enkelte arbeidstakers mulig-

[20] Prop. 39 L (2014–2015) punkt 5.5.3.2.

[21] Prop. 73 L (2017–2018) jf. Innst. 355 L (2017–2018).

[22] Ot.prp. nr. 70 (1998–99) side 48.

het til selv å følge opp saken. Den enkelte må selv, som tidligere, reise krav overfor virksomheten om fast ansettelse og erstatning, og eventuelt inndrive manglende utbetalt lønn. Det er også innført tilsyn med den opplysningsplikt innleier har overfor bemanningsforetaket for å sikre oppfyllelse av likebehandlingsregelen i § 14-12 b.

8.6.4 Innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie

Vilkårene for å leie inn fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie fremgår av arbeidsmiljøloven § 14-13. Dette er ofte betegnet som innleie fra produksjonsbedrift. 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 drøfte spørsmålet om slik innleie med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategorien innleien gjelder, før beslutning om innleie treffes. Dette følger av første ledd.

For innleie som overstiger ti 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 arbeidstakerkategorien innleien gjelder, jf. § 14-13 andre ledd. Dette gjelder ikke for innleie innenfor samme konsern.

Ut fra ordlyden i bestemmelsen kan det synes som at det er nok at vilkårene nevnt over er oppfylt for at det lovlig kan foretas utleie etter § 14-13. I Rt. 2013 side 1730 (YIT) uttaler imidlertid Høyesterett om vilkårene for utleie i arbeidsmiljøloven § 14-13:

> Paragraf 14-13 angir altså de rettslige utgangspunktene og hovedregelen for arbeidsleie mellom bedrifter som ikke har utleie som formål. Men det følger av forarbeidene at vilkårene i bestemmelsen er minimumsvilkår. Selv om utleievirksomheten omfatter færre enn 50 prosent av de ansatte og skjer innenfor fagområder under hovedbeskjeftigelsen, vil en helhetsvurdering kunne lede til at innleieforholdet likevel må anses omfattet av § 14-12. Formålene bak bestemmelsen står sentralt ved denne vurderingen, og det er de reelle forhold som må være avgjørende, ikke hva utleier selv oppgir, jf. Ot.prp.nr.70 (1998–1999) kapittel 6.3.3.2.
>
> For å unngå omgåelser av reglene om arbeidsutleie skal det derfor foretas en konkret vurdering av virksomhetens arbeidsutleie sett på bakgrunn av formålet med bestemmelsen. Omgåelse vil kunne foreligge dersom en produksjonsbedrift utvikler arbeidsutleie som «et forretningsområde» eller permanent leier ut en andel av sine ansatte uavhengig av om bedriftens behov eller andre av de oppgitte formål tilsier slik utleie.

I den aktuelle saken var den utleide blitt ansatt i utleievirksomheten på grunn av innleiers behov og kun for å bli leid ut til denne innleievirksomheten. Høyesterett konkluderte slik:

> Det må altså legges til grunn at både ansettelsen av A i YIT og utleien av ham til Statoil var initiert av og begrunnet i Statoils behov. A har etter det opplyste heller ingen passende arbeidsoppgaver i YIT å gå tilbake til. Hovedformålet med § 14-13 er å tilgodese utleiebedrifters behov for å kunne leie ut egne produksjonsansatte arbeidstakere når de ellers ville blitt midlertidig overflødige i egen bedrift. I As tilfelle ligger leieforholdet såpass fjernt fra det som var ment omfattet av § 14-13, at utleien ikke kan anses å ha hjemmel i bestemmelsen.
>
> Utleieforholdet er da omfattet av § 14-12, og A har krav på fast ansettelse i Statoil i medhold av § 14-12 fjerde ledd, jf. § 14-9 femte ledd.

Forholdene i denne saken ble av førstvoterende karakterisert som svært spesielle. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på at det skal gjøres en helhetsvurdering av de faktiske forholdene i utleievirksomheten selv om minstevilkårene er oppfylt, og at formålsbetraktninger står sentralt i denne vurderingen.

Det følger videre av § 14-13 tredje ledd at arbeidsgiver må dokumentere overfor tillitsvalgte at vilkårene for utleie/innleie foreligger.

Departementet kan i forskrift også forby innleie etter denne bestemmelsen av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det, jf. § 14-13 fjerde ledd. Forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet.

8.6.5 Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved innleie fra bemanningsforetak

I forbindelse med at vikarbyrådirektivet ble gjennomført i norsk rett, ble det først og fremst innført regler om likebehandling av lønns- og

arbeidsvilkår, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 a første ledd. Bestemmelsen pålegger bemanningsforetaket å sørge for at arbeidstaker får bestemte lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med det han/hun ville fått ved direkte ansettelse i innleievirksomheten, for å utføre samme arbeid som utføres ved innleien. Kravet til likebehandling gjelder arbeidstidens lengde og plassering, overtidsarbeid, varighet og plassering av pauser og hvileperioder, ferie/feriepenger og fridager og godtgjøring på slike dager, lønn og utgiftsdekning. I HR-2020-2109-A kom Høyesterett til at likebehandlingsregelen i arbeidsmiljøloven § 14-12 a første ledd gir innleide arbeidstakere samme rett til resultatbasert bonus som de fast ansatte, så lenge det dreier seg om vederlag for arbeid.

Det kreves dessuten at innleier gir innleid arbeidstakers tilgang til felles goder og tjenester hos innleier, jf. § 14-12 a andre ledd. Dette gjelder fysiske fasiliteter som kantine, treningsrom, parkering mv. Dersom det er objektive grunner for det, kan innleide nektes tilgang.

Arbeidsgivers drøftingsplikt med de tillitsvalgte om bruken av innleie, gjelder også hvordan kravet til likebehandling praktiseres ved virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 tredje ledd.

I arbeidsmiljøloven § 14-12 b er det gitt bestemmelser som skal bidra til å sikre at likebehandlingsreglene følges. Ved innleie av arbeidstaker skal innleier gi vikarbyrået de opplysninger som er nødvendige for at vikarbyrået skal kunne ivareta kravet om likebehandling. Hvilke opplysninger som er «nødvendige» vil avhenge av den konkrete situasjonen, men vil typisk kunne være lov/forskrift, tariffavtale eller personalpolitiske retningslinjer. Når arbeidstaker ber om det, skal vikarbyrået gi arbeidstaker de opplysninger som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne vurdere om egne lønns- og arbeidsvilkår oppfyller kravet om likebehandling. Normalt vil dette omfatte de opplysninger innleievirksomheten har plikt til å gi til vikarbyrået som grunnlag for deres fastsettelse av vilkårene. Når tillitsvalgte hos innleier ber om det, skal innleier dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom innleid arbeidstaker og dennes arbeidsgiver. Plikten omfatter bare vilkår som nevnt i § 14-12 a første ledd. Når innleier ber om det, skal vikarbyrået dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt med arbeidstaker som leies ut til innleier. Dette må ses i sammenheng med regelen om innsynsrett for de tillitsvalgte.

Det ble i tillegg innført solidaransvar for innleier med virkning fra 1. juli 2013, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 c. Solidaransvaret omfatter forfalte krav på lønn, feriepenger og eventuelt annen godtgjøring etter likebehandlingsprinsippet, opptjent i tilknytning til det aktuelle innleieforholdet. Solidaransvaret vil inntre så snart arbeidstakers krav er misligholdt. Det er ikke et krav at arbeidstaker først må forsøke å få dekket sitt krav hos arbeidsgiver før solidaransvar kan gjøres gjeldende.

Departementet har hjemmel til å fastsette forskrift om og i hvilken utstrekning reglene om likebehandling kan fravikes ved tariffavtale, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 a tredje ledd. Det ble fastsatt slik forskrift i 2015.[23] Forskriften innebærer at dersom det gjelder en tariffavtale i bemanningsforetaket, som er inngått med en fagforening med minst 10 000 medlemmer, kan likebehandlingsreglene fravikes. Mange tariffavtaler viser imidlertid til likebehandlingsreglene i loven slik de ble vedtatt i 2012, uten unntaksadgang. Arbeidsretten tok stilling til spørsmålet når det gjaldt Industrioverenskomstens fellesbilag 8 og 8A om likebehandling ved innleie, og kom til at en mulig fremtidig unntaksadgang fra likebehandling ikke var tariffestet, jf. ARD 2017 side 13. Forskriftens unntaksadgang har derfor hatt liten praktisk betydning.

Innleie av arbeidskraft er også regulert i tariffavtaler. Dette omfatter blant annet intensjonsbestemmelser om bruk av innleie, drøftingsplikt og ulike vilkår for innleie. Eksempler på tariffregulering av innleie er Fellesbilag 8 i Industrioverenskomsten, Hovedtariffavtalen i kommunal sektor kapittel 1 punkt 2.3.3 og Hovedtariffavtalen i staten kapittel 5.7.

8.6.6 Grensen mellom innleie og entreprise

Innleie må avgrenses mot entreprise. Et entrepriseforhold kjennetegnes gjerne ved at en oppdragstaker bringer med seg egne arbeidstakere for å utføre et bestemt oppdrag for en oppdragsgiver. Dette reguleres gjennom avtale mellom oppdragsgiver og oppdragstaker, og følger alminnelig kontrakts- og avtalerett. Innen bygg og anlegg er det ofte tale om omfattende kontrakter. Her er det over tid utviklet standardkontrakter som regulerer entrepriseforholdet. Også på andre områder vil det normalt være detaljerte kontrakter som regulerer forholdet mellom partene. Entrepriser kan ha mange likhetstrekk med leie av arbeidskraft, men entrepriser er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens regler om innleie, og det har dermed

[23] Forskrift om adgang til ved tariffavtale å fravike reglene om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak – FOR-2015-07-06-874.

stor betydning for rettigheter og plikter om det er tale om arbeidsleie eller entreprise. Ved entrepriser må for eksempel ikke vilkårene for innleie i § 14-12 være oppfylt. Likebehandlingsreglene i § 14-12 a følgende gjelder ikke, og rett til fast ansettelse etter en viss tid eller ved brudd på adgangen til innleie, jf. § 14-12 fjerde ledd og § 14-14, kommer ikke til anvendelse.

Høyesterett uttaler i Rt-2013-998 (Quality People) at det ikke er avgjørende i grensedragningen mellom innleie og entreprise om oppdraget går ut på å levere et produkt eller en løpende tjeneste. At en entreprise kan gå ut på levering av løpende tjeneste ble senere stadfestet av Høyesterett i HR-2018-2371-A (Norwegian). I dommene omtales entreprisene som «bemanningsentreprise».

Arbeidsrettslige regler som gjelder under entrepriseoppdrag omtales nedenfor i punkt 8.7.5.

Grensen mellom leie og entreprise må vurderes konkret. Forholdet er ikke regulert i arbeidsmiljøloven, men definisjonen av utleie i arbeidsmarkedsloven § 27, forarbeider og rettspraksis er veiledende for vurderingen.

De første sentrale forarbeider om grensevurderingen kom i 1971 i forbindelse med at det ble innført et forbud mot innleie i dagjeldende sysselsettingslov, jf. Ot.prp. nr. 53 (1970–71) og Innstilling om arbeidsutleiefirmaenes virksomhet (Tjenestemannsutvalget), som proposisjonen i det alt vesentlige sluttet seg til. Det var gjort generelt unntak i forskrift fra innleieforbudet på visse områder, blant annet kontorsektoren. På andre områder kunne det etter søknad gis generell dispensasjon eller dispensasjon for enkelte oppdrag. I Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23 og 24 omtales avgrensning av utleievirksomhet mot entreprise, hvor det trekkes frem noen sentrale kjennetegn på entreprise.

Det fremgikk at entreprise gjerne defineres som en avtale om at entreprenøren mot vederlag skal utføre et *bestemt arbeid* for oppdragsgiveren. Ved et entrepriseoppdrag må *arbeidsoppdraget på forhånd være klart bestemt*. Et helt avgjørende kjennetegn på entreprise er at *entreprenøren faktisk utøver arbeidsledelsen*. Oppdragsgiveren *kontrollerer* imidlertid *arbeidsresultatet* på vanlig måte. Ved en entreprise vil det ofte være avtalt at arbeidet skal *utføres innen en bestemt tid*. Innenfor denne fristen vil entreprenøren innen visse grenser selv kunne avgjøre når arbeidet skal finne sted. Ved entreprise er det vanligvis entreprenøren som *avgjør arbeidsstyrkens størrelse og sammensetning*. Det fremgår videre at *arten av arbeidsoppdraget* må tillegges vekt, og at et indisium på entreprise er *at arbeidsoppgaven skiller seg fra hva oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med*. Videre taler det for entreprise at entreprenøren stiller *materiell, maskiner og verktøy* til disposisjon. Endelig at avtalt *fast pris* for arbeidet, eller at arbeidet påtas etter *anbud*, er tegn på entreprise.

I 2000 ble forbudet i sysselsettingsloven opphevet og utleie av arbeidskraft ble generelt tillatt, se Ot.prp. nr. 70 (1998–99) og NOU 1998: 15 (Blaalid-utvalget). Det ble stilt enkelte krav i daværende sysselsettingslov § 27 og det ble innført et nytt kapittel om innleie av arbeidstakere i arbeidsmiljøloven kapittel XI B. Når det gjelder grensedragningen mellom utleie av arbeidskraft og entreprise tar Blaalid-utvalget utgangspunkt i de momenter som var redegjort for i Tjenestemannsutvalgets innstilling, og det uttales i Ot.prp. nr. 70 (1998–1999) side 41 at «forslaget til regulering av innleie er ikke ment å innebære noen endring i grensedragningen mellom arbeidsleie og entreprise».

Blaalid-utvalget skisserte i punkt 5.1.4 opp følgende utgangspunkt for vurderingen:

> Loven beskriver utleie av arbeidskraft som å «stille egne ansatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgivers ledelse».
>
> I mange tilfeller kan det likevel ofte være uklart hva som er selvstendige oppdrag (entreprise) som faller utenfor sysselsettingsloven § 27, og hva som er utleie av arbeidskraft. Strekpunktene nevnt nedenfor er momenter i vurderingen av om det foreligger entreprise eller utleie av arbeidskraft.
>
> I utgangspunktet er det entreprise når:
> - ledelsen av arbeidet er hos entreprenøren og ikke hos oppdragsgiver,
> - antall arbeidstakere som nyttes på oppdraget er uvedkommende for oppdragsgiver,
> - det er avtalt en fast pris,
> - oppdraget er klart avgrenset,
> - entreprenøren har et selvstendig ansvar for resultatet, og
> - entreprenøren nytter egne materialer og verktøy.
>
> Det er utleie av arbeidskraft når:
> - oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet,
> - et bestemt antall arbeidstakere er stilt til disposisjon for oppdragsgiver,
> - det er fastsatt en timepris eller timeavhengig pris,
> - det er ubestemte eller kun skisserte arbeidsoppgaver,

- oppdragsgiver beholder ansvaret for det utførte arbeid, og
- oppdragsgivers materialer og verktøy nyttes under oppdraget.

Selv om det påpekes at lovendringen av innleiereglene i 2000 ikke var «ment å innebære noen endring i grensedragningen mellom arbeidsleie og entreprise», jf. over, ble momentlisten kortet noe ned sammenlignet med forarbeidene fra 1971.

Det er særlig Blaalid-utvalgets momentliste som er vist til og anvendt i etterfølgende forarbeider og rettspraksis, selv om også forarbeidene fra 1971 nevnes. I HR-2018-2371-A (Norwegian) uttaler Høyesterett i avsnitt 79 at «dermed gjelder fortsatt den forståelsen av grensedragningen mellom innleie og entreprise som forarbeidene til tidligere lover gir uttrykk for». Høyesterett uttalte videre at momentlisten ikke innebærer likestilte eller kumulative vilkår, men at «det må foretas en helhetsvurdering der de sentrale kriteriene er ansvar for ledelsen og resultatet av det arbeidet som utføres. De øvrige kriteriene tjener mest som sperre mot forsøk på omgåelse», jf. avsnitt 80.

Særlig to sentrale høyesterettsdommer har vist hvordan grensedragningen mellom innleie og entreprise kan komme på spissen. Begge dommer omhandler det som benevnes som «bemanningsentreprise». I begge dommer kom Høyesterett til at det «klart» forelå entreprise.

Rt-2013-998 (Quality People) omhandler A, som i 1990 begynte å arbeide ved kontoret til Norsk Hydro på Sandsli utenfor Bergen. A var ansatt i ulike foretak som hadde oppdrag for Norsk Hydro. I 2000 inngikk Norsk Hydro (senere Statoil) en rammeavtale med selskapet Quality People om blant annet drift og bemanning av det bedriftsinterne postkontoret ved virksomheten på Sandsli (omtalt som Posten). A ble da ansatt i Quality People med Posten som arbeidssted; et kontor han også ledet fra 2001. I 2010 mistet Quality People avtalen med Statoil, og A måtte slutte der. A tok da ut søksmål mot Statoil med krav om fast ansettelse etter fireårsregelen, jf. aml. § 14-12 fjerde ledd, jf. § 14-9 sjuende ledd. Spørsmålet som ble behandlet i Høyesterett var om arbeidet A utførte var som ledd i en entreprise, eller om det gjaldt innleie av arbeidskraft som ville gitt krav på fast ansettelse etter så mange år.

I dommen går Høyesterett gjennom den historiske utviklingen og rettskildene som er omtalt ovenfor, og fastholder at grensedragningen mellom innleie og entreprise tar utgangspunkt i momentlisten fra Blaalid-utvalget. Høyesterett påpekte at grensen mellom innleie og entreprise skal foretas etter en helhetsvurdering, hvor det sentrale må være hvem av partene som har ansvaret for ledelsen og resultatet av det arbeidet som skal presteres. Det kan ikke være avgjørende om oppdraget går ut på å levere et produkt eller løpende tjeneste. Høyesterett presiserte også at det må være opp til lovgiver å vurdere om det er behov for å nyansere gjeldende rett eller eventuelt trekke nye grenser på området.

Høyesterett startet med å se på rammeavtalen mellom Statoil og Quality People og påpekte at det er de reelle forholdene som skal legges til grunn ved grensedragningen mellom innleie og entreprise. Selv om rammeavtalens tittel tilsa at avtalen gjelder «leie av personell», så kunne ikke det bety at ethvert arbeid som ble bestilt under rammeavtalen skulle vært innleie i arbeidsrettslig forstand, jf. avsnitt 72. I den konkrete bevisbedømmelsen gikk Høyesterett videre systematisk gjennom momentene fra forarbeidene. Alle bestillingene fra Statoil var tydelige på hvilke oppgaver som skulle utføres, og hvilke prosedyrer som skulle følges. Høyesterett anså det derfor som lite tvilsomt at kravet til at arbeidsoppdraget var klart bestemt, var oppfylt (avsnitt 77). Hos Statoil var det plassert en «på stedet-leder» fra Quality People, som tilsa at det var Quality People som hadde ledelsen med arbeidet på Posten. Høyesterett mente at det ikke spilte noen rolle at denne lederen ikke fysisk hadde sitt kontor i avdeling Posten (avsnitt 83). I bestillingen fra Statoil var åpningstiden til Posten bestemt, men Høyesterett mente at dette ikke fratok Quality People arbeidsgiverfunksjonen. Åpningstidene ble ansett å være en del av Quality Peoples arbeidsbeskrivelse, men selskapet rapporterte ikke sitt timeforbruk på Posten til Statoil for godkjenning (avsnitt 85). Selv om Statoil av sikkerhetsmessige grunner forbeholdt seg rett til å godkjenne personell som skulle ha tilgang til bygningene, innebar ikke dette begrensninger i Quality Peoples rett til å bestemme arbeidsstyrkens sammensetning (avsnitt 90).

Oppdraget ved Posten ble avregnet etter en fastpris, og arbeidstakerne i Quality People førte timer i selskapets eget system, som Statoil ikke godkjente. Høyesterett la derfor til grunn at oppdraget ikke var avregnet på bakgrunn av utførte timer, men fastpris, som er et tegn på entreprise (avsnitt 100). Høyesterett mente videre at Quality People hadde et resultatansvar, ettersom selskapet ikke ville få ekstra betalt om de hadde feilkalkulert oppdraget (avsnitt 106). Høyesterett anså det naturlig at tjenesten, som var å distribuere post som var kommet inn til Statoil, ble utøvd i Sta-

toils lokaler og med Statoils utstyr, uten at dette skulle tilsi at det forelå innleie av arbeidskraft (avsnitt 108). Etter en konkret gjennomgang av alle momentene, og etter en helhetsvurdering, konkluderte Høyesterett med at det i denne saken klart forelå et entrepriseforhold, og A hadde derved ikke krav på ansettelse i Statoil (avsnitt 110 og 111).

Videre uttalte Høyesterett følgende (avsnitt 63):

> Jeg vil likevel ikke utelukke at en fragmentering av en oppdragsgivers virksomhet ved å inngå en rekke entrepriser som dekker virksomhetens behov for å operere i markedet, vil kunne utfordre arbeidsmiljølovens formål om sikring av trygge ansettelsesforhold. Det vil imidlertid med utgangspunkt i hva som er gjeldende rett etter min oppfatning være en lovgiveroppgave å vurdere om det er behov for å nyansere eller trekke eventuelle nye grenser på dette området og i tilfelle på hvilken måte. Departementet har da også i Prop. 74 L (2011–2012) uttrykt at det vil følge situasjonen nøye.

Også i HR-2018-2371-A (Norwegian) kom Høyesterett til at det «klart» forelå entreprise, jf. avsnitt 99. Høyesterett foretar i avsnitt 81–92 en omfattende vurdering av *hvem som har ansvaret for å lede arbeidet*, og kommer til at den daglige ledelsen av arbeidet lå hos datterselskapet som pilotene og kabinpersonalet var ansatt hos («NAR»), og ikke hos morselskapet («NAS») eller det sentrale driftsselskapet («NAN»). Det ble blant annet lagt vekt på at NAR hadde ansvar for at besetningene var faglig kvalifisert med nødvendig trening, at NAR var det selskapet som satte opp arbeidsplaner, og at NAR bestemte hvilke piloter og kabinpersonale som bemannet den enkelte flyvning. Det at NAS og NAN etter avtalen hadde rett til å kreve individuelle piloter eller kabinansatte erstattet dersom de ikke tilfredsstilte selskapenes kvalifikasjonskrav, kunne isolert sett tale for innleie, men var etter førstvoterendes syn mer naturlig å se som et utslag av «den rett til å føre kontroll som også en oppdragsgiver må ha», og dessuten at det kunne «karakteriseres som kontroll med «arbeidsresultatet»» (avsnitt 84). Høyesterett holdt det imidlertid åpent at «[o]ppdragsgivers kontroll, selv om den er myndighetspålagt, kan selvsagt bli så detaljert og direkte at man må konkludere med at det i praksis er oppdragsgiveren som leder arbeidet. En så aktiv og direkte kontroll kan man imidlertid ikke utlede av kontraktene» (avsnitt 85). Det ble dessuten vist til at det var NAR som etter avtalen tok alle beslutninger rundt ansettelse, oppsigelse, lønn og arbeidsbetingelser.

Når det gjaldt det andre sentrale vilkåret, spørsmålet om *hvem som har ansvar for resultatet* av arbeidsinnsatsen, kom Høyesterett til at NAR «klart» hadde et ansvar for at arbeidsinnsatsen var kontraktsmessig (avsnitt 94). Det ble blant annet vist til at NAR måtte håndtere og skaffe erstatning for arbeidstakere som ikke kunne stille på jobb, og var ansvarlig for å kompensere NAS eller NAN for eventuell erstatning til passasjerer som følge av forsinkelser eller kanselleringer grunnet mangel på personell.

Videre uttalte Høyesterett følgende (avsnitt 119):

> Som Høyesterett bemerket i Rt-2013-998 (Quality People) avsnitt 63, kan nye måter å organisere næringsvirksomhet på utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for.

8.6.7 Regulering av innleie i de nordiske landene

8.6.7.1 Sverige

«Lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare» gjennomfører vikarbyrådirektivet, jf. Inghammar, 2020. I særskilt angitte tilfeller kan man ved tariffavtale fravike lovens bestemmelser, jf. § 3.

Det følger av loven at kravet til likebehandling av lønn ikke gjelder arbeidstaker som er fast ansatt og som får lønn mellom oppdragene, jf. § 8. Det gjelder også en særskilt bestemmelse om at bemanningsforetaket ikke kan hindre arbeidstaker gjennom avtale eller på noen annen måte å få ansettelse hos innleier, jf. § 9 i samme lov.

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

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

I Sverige finnes en autorisasjonsordning i bemanningsbransjen. Spørsmål om autorisasjon vurderes av Bemanningsföretagens Auktorisationsnämnd, og besluttes av styret i arbeidsgiverorganisasjonen Bemanningsföretagen. Autorisasjonen skal sikre at bemanningsforetakene er seriøse selskaper som oppfyller høye krav, og skaper trygghet for kunder og arbeidstakere, men er ikke en autorisasjonsordning som følger av lov.

8.6.7.2 Danmark

Vikarbyrådirektivet ble gjennomført i dansk rett i 2013 gjennom vedtakelse av «vikarloven»[24]. Loven får anvendelse for «vikarer, som har indgået en arbejdsaftale eller et ansættelsesforhold med et dansk eller et udenlandsk vikarbureau og af vikarbureauet udsendes til brugervirksomheder i Danmark for midlertidigt at udføre arbejdsopgaver under disses tilsyn og ledelse», jf. § 1 første ledd.

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

8.6.7.3 Finland

I Finland er innleie definert i «Arbetsavtalslagen» (55/2001) og har følgende ordlyd, jf. kapittel 1 § 7:

> När arbetsgivaren med samtycke av arbetstagaren överför denne till en annan arbetsgivares förfogande (användarföretag), övertar användarföretaget rätten att leda och övervaka arbetet samt de för arbetsgivaren föreskrivna skyldigheter som har direkt samband med hur arbetet utförs och ordnas. Användarföretaget ska lämna arbetstagarens arbetsgivare de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter.

Det følger av den finske arbeidsmiljøloven (738/2002) at det er den som leder og kontrollerer arbeidet som har plikt til å sørge for arbeidstakeres HMS, jf. kapittel 6 § 49. Gjennom denne bestemmelsen ligger HMS-ansvaret på innleievirksomheten overfor den innleide.

8.7 Regler ved tjenestekjøp fra selvstendig oppdragstakere og andre virksomheter (entreprise)

8.7.1 Innledning og begreper

Med tjenestekjøp menes at en virksomhet (oppdragsgiver) kjøper tjenester fra en annen (oppdragstaker). Dette kan være tjenestekjøp fra selvstendige oppdragstakere eller fra andre virksomheter med egne ansatte. Sistnevnte benevnes gjerne som entreprise.

Slike oppdrag kan utføres enten på oppdragsgivers område eller arbeidsplass («on site»), eller utenfor oppdragsgivers område, typisk i oppdragstakers egne lokaler («off site»). Ulike regler kan gjelde om det er på eller utenfor oppdragsgivers område, jf. nedenfor.

En endring fra å utføre arbeid selv til å kjøpe inn samme tjeneste, omtales gjerne som *outsourcing* eller utsetting av arbeid. I mange tilfeller vil outsoucing til en annen virksomhet med egne ansatte også innebære en *virksomhetsoverdragelse*, som i så fall utløser en rekke rettigheter for arbeidstakerne, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 16. Utsetting av arbeid til oppdragstakere stiller dessuten strengere krav til oppsigelse dersom det i forbindelse med utsettingen oppstår overtallighet og behov for oppsigelser hos oppdragsgiver, jf. nedenfor.

8.7.2 Selvstendig oppdragstaker i arbeidsmiljøloven

Begrepet selvstendig oppdragstaker er ikke definert i arbeidsmiljøloven, men begrepet eller lignende begreper går igjen i flere bestemmelser. Begrepsbruken er imidlertid ikke konsekvent. Både «selvstendig», «selvstendig næringsdrivende» og «selvstendig oppdragstaker» benyttes.

[24] Lov No 595 af 12 June 2013 om vikarers retsstilling ved udsendelse afet vikarbureau mv.

I arbeidsmiljøloven § 2-2 benyttes begrepet «selvstendige». Bestemmelsen regulerer arbeidsgivers plikter når det gjelder HMS for andre enn egne arbeidstakere. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 304 gis det følgende beskrivelse av hva som menes med selvstendige:

> Med selvstendige menes her personer som utøver sin yrkesaktivitet uten et ansettelsesforhold av noen art og uten å være underordnet en tredjeperson. Dette er samme innhold som legges til grunn i EUs henstilling om å forbedre helse og sikkerhet for selvstendige. Begrepet «selvstendige» omfatter således både enmannsbedrifter/-foretak og selvstendige oppdragstakere.

Begrepet brukes også i arbeidsmiljøloven kapittel 13 som regulerer vern mot diskriminering, hvor det heter at reglene «gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av *selvstendig næringsdrivende* og innleide arbeidstakere», jf. § 13-2 andre ledd. I forarbeidene til bestemmelsen beskrives ikke nærmere hva som menes med selvstendig næringsdrivende. Det vises imidlertid til at «arbeidsmiljøloven avgrenser i dag mot selvstendig næringsdrivende», hvilket kan indikere en henvisning til lovens virkeområde og avgrensningen mot oppdragstaker, jf. § 1-2, jf. § 1-8 første ledd. Begrepet omtales dessuten også som «selvstendig næringsdrivende oppdragstakere», jf. Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) side 25. Bestemmelsen kan neppe forstås slik at den kun omfatter selvstendig næringsdrivende slik dette begrepet for eksempel er definert i folketrygdloven, jf. nedenfor. Det er naturlig å anta at også andre typer selvstendige oppdragstakere som faller utenfor arbeidsmiljøloven, for eksempel frilansere, er beskyttet av diskrimineringsvernet i kapittel 13.

I arbeidsmiljøloven § 15-7 tredje ledd finnes en tredje formulering. Bestemmelsen regulerer arbeidstakers oppsigelsesvern når oppsigelsen skyldes at virksomhetens drift settes ut «på oppdrag ved bruk av *selvstendige oppdragstakere*». I merknaden til lovteksten i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) står det at «begrepet «selvstendige oppdragstakere» retter seg mot personer som er selvstendige næringsdrivende (uten egne ansatte) eller andre selvstendige oppdragstakere».

Selv om det benyttes ulike begreper i arbeidsmiljøloven, er det med bakgrunn i forarbeidsuttalelsene grunn til å anta at alle de nevnte bestemmelsene omfatter samme personkrets. Det vil si enkeltpersoner som uten egne ansatte utfører arbeid i oppdrag for en virksomhet uten å være arbeidstaker i relasjon til arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd.

Utgangspunktet er at arbeidsmiljøloven ikke gjelder for selvstendige oppdragstakere. Kontraktsforholdet mellom oppdragsgiver (virksomheten) og den selvstendige oppdragstakeren reguleres gjennom kontrakt og alminnelige avtale- og kontraktsrettslige prinsipper. Dette innebærer for eksempel at arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern, arbeidstid og medvirkning ikke kommer til anvendelse på en selvstendig oppdragstaker. En selvstendig oppdragstaker må dermed som utgangspunkt selv sørge for å forhandle fram sine kontraktsvilkår, og selv sørge for å arbeide under forsvarlige arbeidsforhold. Det er likevel enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven som gjelder for selvstendige oppdragstakere. For det første vil arbeidsgivers HMS-ansvar for andre enn egne arbeidstakere som følger av § 2-2, gjelde for selvstendige oppdragstakere dersom arbeidet utføres i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning. Det vises til omtale ovenfor i punkt 8.2.5. Det vises likevel til NOU 2017: 4 (Delingsøkonomiutvalget) punkt 5.2.4.2, hvor det fremholdes at:

> Det knytter seg en viss usikkerhet til om bestemmelsen kommer til anvendelse for oppdragstakere i delingsøkonomien. Dette skyldes for det første at bestemmelsens anvendelse forutsetter at plattformen faller inn under arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep/virksomhetsbegrep, og for det andre er det en viss usikkerhet om bestemmelsen er ment å omfatte digital virksomhet.

Dernest er selvstendige oppdragstakere også vernet av diskrimineringsforbudet i kapittel 13, jf. § 13-2 andre ledd som sier at «bestemmelsene i dette kapittel gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere».

Selvstendige oppdragstakere har heller ikke rettigheter knyttet til for eksempel ferieloven eller lønnsgarantiloven. Rettigheter til trygde-, pensjons- og velferdsordninger for selvstendige er beskrevet nedenfor i punkt 8.9.

8.7.3 Kollektiv forhandlingsrett for selvstendige?

Et spørsmål som har aktualisert seg i forbindelse med arbeidstakerstatus og arbeid i «gråsonen» mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragsta-

ker, er hvorvidt selvstendige oppdragstakere kan ha rett til å forhandle kollektivt og inngå tariffavtaler om prisen på oppdrag. Spørsmålet kan ikke sies å være endelig avklart, verken etter norsk eller internasjonal rett. Nedenfor følger likevel en gjennomgang av de sentrale problemstillinger og rettskilder. Det er dessuten på gang et arbeid i EU som sannsynligvis vil bidra til avklaring, jf. nedenfor.

Spørsmålet om selvstendige oppdragstakere har lov til å forhandle kollektivt beror dels på en tolkning av regler som verner forhandlingsretten, og dels på konkurranserettslige regler om forbud mot kartellvirksomhet eller ulovlig prissamarbeid, samt forholdet mellom disse regelsettene (Hotvedt 2020, punkt 2). Forhandlingsretten for arbeidstakere er vernet gjennom den europeiske sosialpakt, den europeiske menneskerettskonvensjonen og ILO-konvensjon nr. 87 om forenings- og organisasjonsfrihet. I Norge kommer dette til uttrykk både i Grunnloven og i arbeidstvistloven, jf. nedenfor. Samtidig setter EUs konkurranseregler om forbud mot konkurransebegrensede avtaler, herunder om prissamarbeid, begrensninger for kollektiv opptreden for foretak. EUs konkurranseregler er i norsk rett blant annet gjennomført i konkurranseloven.[25] Kjernen i spørsmålet er om ulike grupper av selvstendige, eksempelvis oppdragstakere, frilansere mv., er å anse som foretak eller ikke etter konkurranselovgivningen.

I norsk rett er regler om tariffavtaler og organisasjonene nedfelt i arbeidstvistloven. Forhandlingsretten fremgår av § 3, som blant annet gir fagforeninger rett til å forhandle om inngåelse eller revidering av tariffavtale. En fagforening er i § 1 bokstav c definert som «enhver sammenslutning av arbeidstakere eller av arbeidstakeres foreninger som har til formål å vareta arbeidstakernes interesser overfor deres arbeidsgivere». Det er altså sammenslutninger av «arbeidstakere» som kan kreve forhandlinger etter arbeidstvistloven. En arbeidstaker er i loven § 1 bokstav a definert som «enhver som utfører arbeid i en annens tjeneste og som ikke går inn under lov om offentlige tjenestetvister». Det fremgår av forarbeidene at arbeidstakerbegrepet «defineres på tilsvarende måte som i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd», jf. Prop. 134 L (2010–2011) punkt 9.1. Som et utgangspunkt er altså forhandlingsretten etter arbeidstvistloven dermed avgrenset til å gjelde for arbeidstakere.

Konkurranselovens regler får direkte betydning for hvem som lovlig kan samarbeide om pris eller forhandle kollektivt om pris. Loven forbyr såkalt kartellvirksomhet eller prissamarbeid, jf. § 10. Kjernen i kartellforbudet er at priser og andre forretningsvilkår skal fastsettes individuelt av det enkelte foretak. Begrepet «foretak» er nærmere definert i konkurranseloven § 2 til «enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet». I rettspraksis er foretaksbegrepet tolket slik at det må dreie seg om økonomisk aktivitet, som betyr at det må tilbys varer eller tjenester i et marked. Økonomisk aktivitet må skilles fra ikke-økonomisk aktivitet, som typisk innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

I den norske konkurranseloven er det gitt en særbestemmelse i § 3 første ledd om lønns- og arbeidsvilkår, også omtalt som «tariffunntaket». Det følger av forarbeidene at denne bestemmelsen i praksis er unødvendig ettersom forbudet i blant annet konkurranseloven § 10 uansett må anvendes i overensstemmelse med praksis for vurderinger av bestemmelser i kollektive arbeidsavtaler i EU/EØS.[26] Det betyr at tariffunntaket i konkurranseloven § 3, som følge av EØS-harmoniseringen, må tolkes i samsvar med rettsutviklingen i EU/EØS for kollektive arbeidsavtaler.

Sammenhengen mellom foretaksbegrepet og tariffunntaket beskrives av Hotvedt (2020 punkt 4):

> Foretaksbegrepet avgrenser hvilke aktørers opptreden som omfattes. Begrepet er EU-rettslig og forstås funksjonelt, det omfatter enhver enhet – også fysiske personer – som driver økonomisk virksomhet, uavhengig av rettslig status og finansieringsform. Som økonomisk virksomhet regnes det å tilby varer eller tjenester på et marked. En arbeidsgiver/oppdragsgiver er derfor et foretak når den driver økonomisk virksomhet på markedet for varer og tjenester. En selvstendig oppdragstaker er også i utgangspunktet et foretak. Vedkommende er i prinsippet en økonomisk enhet som tilbyr tjenester. En arbeidstaker er derimot ikke et foretak, men anses integrert i arbeidsgiverforetaket så lenge arbeidsavtalen løper. Det er dels begrunnet gjennom doktrinen om økonomisk enhet, som innebærer at flere juridiske eller fysiske personer kan anses som samme enhet i den grad de er underlagt en annens avgjørende

[25] Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

[26] Se Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) punkt 4.3 side 34–36 og merknadene til konkurranseloven § 3 første ledd side 221–222.

> innflytelse eller kontroll. Arbeidstakeren betraktes ikke som en egen økonomisk enhet særlig fordi arbeidet er underlagt arbeidsgiverens kontroll. Men dels er det vist til at markedet for arbeidskraft skiller seg fra markedet for varer og tjenester og ikke er ment å bli regulert av konkurransereglene. Med den begrunnelsen vil verken arbeidstakeres virksomhet som tilbydere av arbeidskraft eller arbeidsgiveres virksomhet som etterspørrere av arbeidskraft omfattes av konkurransereglene. Her ligger sammenhengen med tariffunntaket, som kan sees som et utslag av avgrensningen av foretaksbegrepet.
>
> En fagforening vil på denne bakgrunn normalt ikke utgjøre en «sammenslutning av foretak» når den opptrer på vegne av medlemmer som er arbeidstakere. Foreningen kan imidlertid være en «sammenslutning av foretak» dersom den opptrer på vegne av medlemmer som er oppdragstakere.

Er man *arbeidstakere* i henhold til arbeidstvistloven kan man dermed danne fagforening som kan forhandle lønns- og arbeidsvilkår på sine vegne. Dette kan utledes av arbeidstvistloven § 3, jf. § 1, og lener seg dessuten på den grunnleggende forhandlingsretten som følger av flere internasjonale regler. Dersom foreningen derimot opptrer på vegne av medlemmer som er å anse som *oppdragstakere*, vil den kunne karakteriseres som en sammenslutning av foretak hvor det som et utgangspunkt er forbudt med slik kollektiv opptreden, jf. konkurranseloven § 10.

Spørsmålet i denne sammenheng er hvordan ulike yrkesgrupper, som ikke er arbeidstakere, skal innplasseres. Én tolkningsmulighet er at oppdragstakere som ikke er å anse som arbeidstakere, «automatisk» vil måtte plasseres i kategorien «foretak» og dermed avskjæres fra å forhandle kollektivt, jf. konkurranseloven § 10. En annen tolkningsmulighet er at det eksisterer en slags form for mellomkategori, hvor oppdragstakere verken er å anse som arbeidstaker eller foretak, og dermed kan «gå klar» av kartellforbudet i konkurranseloven.

Det foreligger enkelte internasjonale avgjørelser som kaster lys over problemstillingen. I EU-domstolens avgjørelse i C-413/13 (*FNV Kunsten*) konkluderte EU-domstolen med at tariffunntaket kan anvendes på oppdragstakere «såfremt disse tjenesteytere er 'falske selvstændige', dvs. tjenesteydere, der befinder sig i en med disse arbejdstagere sammenlignelig situation», jf. premiss 42.

Hva som ligger i «falske selvstendige» er imidlertid ikke helt klart. Det kan på den ene siden bety at det kun gjelder feilklassifiserte arbeidstakere, altså de som etter en «realitetsvurdering» er å anse som arbeidstakere. På den andre siden kan det bety også dem som verken er arbeidstakere eller «genuint» selvstendige, men oppdragstakere som ligger et sted imellom i den såkalte «gråsonen». Hotvedt (2020) synes å helle i retning av det siste: «Etter mitt syn gir FNV Kunsten dermed holdepunkter for at tariffunntaket først og fremst skal avgrenses mot de klart selvstendige oppdragstakerne. I så fall kan tvil være tilstrekkelig til å gi tariffunntaket anvendelse.» (Hotvedt, 2020, punkt 4.2).

Delingsøkonomiutvalget uttaler noe i samme retning, jf. NOU 2017: 4 punkt 5.4.8.1:

> Domstolen presiserer at de den omtaler som «false self-employed», det vil si personer som leier ut sine tjenester til oppdragsgivere som bruker tjenesteyterne som om de var arbeidstakere, ikke skal anses som foretak i konkurransereglenes forstand.
>
> For selvstendig næringsdrivende som kan klassifiseres som «false self-employed» der de leies inn eller tar oppdrag, kan kollektive avtaler dermed regulere arbeids- og ansettelsesvilkår. Selvstendig næringsdrivende som opptrer som reelle oppdragstakere overfor sine kunder, kan ikke regulere priser og andre forretningsvilkår gjennom slike kollektive avtaler.

OECD antyder muligens det motsatte i rapporten «Negotiating our way up», 2019 side 237:

> In addition, workers in the grey zone who share some of the vulnerabilities inherent to an employee status but are not false self-employed are still barred from accessing bargaining following that ruling. Moreover, the ruling also forbids collective bargaining for genuinely self-employed workers that nevertheless are in unbalanced power relationship vis-à-vis their employer/client.

Bekkedal (2021) argumenterer i samme retning, og viser på side 20 til at EU-domstolen i FNV Kunsten:

> Also noted that the competition rules should not be applied to «'false self-employed', that is to say, service providers in a situation comparable to that of employees». Some scholars have asked whether this marks a possible expansion

> of the notion of «employee». In our view, the answer is in the negative. The Court simply responded to a factual development: that «in today's economy it is not always easy to establish the status of some self-employed contractors as 'undertakings'». The EU competition rules can only be applied to entities that according to EU law are undertakings, not employees. Because the concrete assessment has become more complex than before, it is indeed advisable to check that the definition at the national level is correct. Such check does not change the notion of «employee».

En avgjørelse fra danske konkurransemyndigheter 26. august 2020 vedrørende bruk av minimumspriser i tariffavtale i plattformselskapet Hilfr, kom til den konklusjon at minimumsprisene strider med konkurranseretten fordi plattformarbeiderne må anses som foretak og ikke arbeidstakere.[27] Danske konkurransemyndigheter synes dermed å legge seg på en «streng» linje hvor alle som ikke er arbeidstakere «automatisk» omfattes av kartellforbudet.

En annen sak som kaster lys over problemstillingen, er saken ICTU vs. Irland fra desember 2018. Her la den europeiske sosialkomiteen under Europarådet til grunn at Den europeiske sosialpakten (Sosialpakten eller ESP) artikkel 6 nr. 2 i utgangspunktet omfatter selvstendige oppdragstakere.

Sosialpakten har i artikkel 5 og 6 uttrykkelig vernet arbeidstakernes rett til å organisere seg for å ivareta sine økonomiske og sosiale interesser.

I ICTU vs. Irland var saksforholdet at det i Irland tidligere gjaldt et forbud mot kollektive forhandlinger for blant annet voice-over skuespillere, frilansjournalister og visse musikere. Det ble klaget på at disse ikke hadde rett til å forhandle kollektivt om vederlaget for tjenestene de leverte.

Komiteen tok utgangspunkt i at selvstendige oppdragstakere er «workers» med rett til kollektive forhandlinger etter ESP artikkel 6 nr. 2. Begrunnelsen var at de tre gruppene oppdragstakere ikke var genuint selvstendige oppdragstakere, blant annet fordi de ikke hadde innflytelse på betalingsvilkårene uten en rett til kollektive forhandlinger (avsnitt 99). Komiteen mente dette måtte være forenlig med konkurranseretten, fordi kollektive forhandlinger og avtaler for denne typen grupper av selvstendige oppdragstakere ikke ville påvirke konkurransen nevneverdig annerledes («significally different») enn om de gjaldt arbeidstakere (avsnitt 100).

Om selvstendige oppdragstakere kan utelukkes fra retten til å føre kollektive forhandlinger, måtte vurderes etter Sosialpakten punkt G, hvor forutsetningen for et eventuelt forbud mot kollektive forhandlinger måtte være «nødvendige i et demokratisk samfunn for å verne andre menneskers rettigheter og frihet, eller for å verne offentlige interesser, nasjonal sikkerhet og helse og moral i samfunnet». Om dette uttalte komiteen:

> In this respect, it cannot be automatically presumed that restrictions following from competition law or commercial law do not pursue a legitimate aim and/or are not necessary in a democratic society, for example to protect the rights and freedoms of others» (avsnitt 36).

Komiteen viste til at lav betaling og manglende økonomisk selvstendighet for selvstendige oppdragstakere er et voksende problem. Komiteen fremhevet videre at retten til kollektive forhandlinger er begrunnet i den svakere forhandlingsposisjonen for dem som tilbyr arbeidskraften. I konkurranseretten er forutsetningen at en koordinering av pris på varer ikke er forenlig med rettferdige priser for kjøpere av varer og tjenester. Det avgjørende for komiteens konklusjon var maktubalansen mellom dem som tilbyr arbeidskraften og dem som etterspør den. Komiteen uttaler at det avgjørende er om:

> there is an imbalance of power between the providers and engagers of labour. Where providers of labour have no substantial influence on the content of contractual conditions, they must be given the possibility of improving the power imbalance through collective bargaining (avsnitt 38).

Uttalelsen viser at det sentrale er ubalanse i muligheten til å påvirke arbeidsvilkårene, og at oppdragstakere uten vesentlig innflytelse på arbeidsvilkårene, dersom de skulle ha forhandlet individuelt, må få mulighet til å forbedre maktubalansen gjennom kollektive forhandlinger.

Hotvedt (2020) oppsummerer avgjørelsen ved å si at «Konkurranserettslige regler kan ikke begrunne et forbud mot kollektive forhandlinger for alle oppdragstakere. Bare de genuint selvstendige kan utelukkes, og terskelen synes å være høy. Oppdragstakere i gråsonen skal derfor normalt ha adgang til kollektive forhandlinger».

[27] https://www.kfst.dk/media/qv5hoinx/20200826-minimumspriser-p%C3%A5-hilfrs-platform.pdf

Denne avgjørelsen synes dermed å gå lenger enn C-413/13 *FNV Kunsten*, som altså la til grunn et skille mellom falske og ekte selvstendige.

Bekkedal (2021) har en noe annen innfallsvinkel til problemstillingen og skriver følgende om dette på side 2–3 (vår utheving):

> We resist the attempt to «reconcile» legal sources that stem from different legal orders and that seemingly point in opposite directions. Instead, we show that within a system of multilevel governance, different actors at different levels do not apply the exact same rule and do the exact same thing, as if e.g. there were an ongoing competition among the different levels to have the «best» court. We show that Article 11 ECHR allocate different powers to different courts at different levels, so that they may legitimately adopt different approaches. *Put simply, the European Court of Human Rights defines the margin of appreciation; the European Court of Justice operates within it. But we acknowledge that the developments at the level of fundamental rights require renewed reflection of whether the restrictions imposed by EU Law are justified or go too far.*
>
> Currently, the tension between the approaches of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice consumes every margin of appreciation and keeps other players off the table in issues pertaining to the growth of atypical work.

Bekkedal tar utgangspunkt i EMK artikkel 11, som verner organisasjonsfriheten. Gjennom dom avsagt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), *Demir og Baykara*[28] er det slått fast at kollektiv forhandlingsrett er vernet i medhold av EMK artikkel 11. Av artikkelen følger det at *enhver* er vernet, jf. artikkel 11 nr. 1. Det er dermed på det rene at selvstendige oppdragstakere i utgangspunktet nyter et slikt menneskerettslig vern. Dette følger ikke bare av EMK, men også andre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, herunder Den europeiske sosialpakten[29].

Bekkedal peker videre på at EU-domstolen på sin side har en annen tilnærming til kollektiv forhandlingsrett. Det som vernes er *prosessen* kollektiv forhandlingsrett, med andre ord en kollektiv rett og ikke en individuell rettighet. Tariffunntaket, unntaket fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid, ble anerkjent av EU-domstolen i Albany-avgjørelsen (sak C-67/96). Dette var før kollektiv forhandlingsrett ble anerkjent som en grunnleggende menneskerettighet i medhold av EMK artikkel 11.

Hovedpoenget, som Bekkedal framholder i sin konklusjon, er dermed at (side 26):

> The main problem of the opposite approaches of the ECtHR and the ECJ is that the tension between them consumes all flexibility: the ECJ has pressed the margin of appreciation to its outer limit. With regard to the issue of collective bargaining for self-employed, there is no space left for other decision-makers, such as lawmakers, trade unions and employers organization. The lack of flexibility is unfortunate. The growth in the number of self-employed has turned the regulatory approach towards this group into a core issue of industrial organization. Empirical assessments, political considerations and co-operation between the social partners is necessary to respond to emerging trends.

Enn så lenge er spørsmålet om kollektiv forhandlingsrett for oppdragstakere uavklart. Det kan muligens utledes fra ovenstående avgjørelser at visse oppdragstakere i gråsonen kan tenkes å ha slik forhandlingsrett, men det er høyst uklart hvor grensen går og hva som nærmere kjennetegner denne gruppen.

EU har på sin side vedkjent at konkurranselovgivningen kan tenkes å stå i veien for kollektive forhandlinger for visse oppdragstakere som trenger det.[30] Kommisjonen ønsker derfor å sikre at arbeidsforhold kan bedres gjennom kollektive avtaler, ikke bare for arbeidstakere, men også for visse oppdragstakere som trenger beskyttelse. Europakommisjonen la den 6. januar 2021 fram en innledende konsekvensanalyse (Inception Impact Assessment)[31], som redegjør for Kommisjonens arbeid med å sikre kollektiv forhandlingsrett for

---

[28] *Demir and Baykara v Turkey* (grand Chamber), Application No 34503/97, 12 November 2008.

[29] Begrunnelsen for at Bekkedal tar utgangspunkt i EMK artikkel 11 som primærrettskilde for menneskerettighetsperspektivet er følgende: «…the European Convention is the most important and highest ranking source. Other instruments are important to the extent that the interpretation of the European Convention is unclear or unresolved. They also contribute to the dynamic interpretation of the Convention: they supported and promoted the developments in the practice of the ECtHR (…). When the shift has occurred, the secondary sources regain their character of being less important.» (side 15)

[30] Competition: Collective bargaining for the self-employed (europa.eu)

[31] Ref. Ares(2021)102652 – 06/01/2021.

Boks 8.3 Nærmere om innholdet i EU-kommisjonens innledende konsekvensanalyse

Med henvisning til OECD viser Kommisjonen til at noen selvstendige oppdragstakere kan befinne seg i en ubalansert forhandlingsposisjon vis-á-vis visse selskaper eller kunder, som kan innebære liten forhandlingsmakt på prisen («price-takers») og med liten makt over egne arbeidsvilkår. Kollektive forhandlinger kan være et virkningsfullt verktøy for å forbedre arbeidsvilkårene. Kommisjonen viser til at dette både kan gjelde for arbeid innenfor plattformøkonomien, men også være til stede for visse selvstendige utenfor plattformøkonomien. Kommisjonen viser til at ettersom grensen mellom arbeidstaker og oppdragstakere i økende grad blir utydelig, innebærer det at noen personer ikke har klarhet rundt egen arbeidstakerstatus og dermed heller ikke om deres rett til kollektive forhandlinger. Dette kan forhindre dem fra å forhandle kollektivt i frykt for EUs konkurranseregler.

Formålet med Kommisjonens initiativ er å klargjøre at visse selvstendige oppdragstakere og deres kontraktsparter kan forhandle kollektiv uten risiko for å bryte EUs konkurranserett. Kommisjonen skisserer fire mulige virkeområder for hvem som kan tenkes å omfattes av en slik ny regel: i) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer, ii) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder av en viss størrelse, iii) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder uavhengig av størrelse, men med unntak av oppdragstakere som utøver regulerte profesjoner, eller iv) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder uansett størrelse.

selvstendige oppdragstakere, herunder behovet for mulige endringer i EUs konkurranserett. Kommisjonen har signalisert at det skal legges fram et forslag i fjerde kvartal 2021.[32]

8.7.4 Stillingsvern ved utsetting av oppdrag («outsourcing»)

Når en virksomhet velger å sette ut virksomhetens drift på oppdrag, kan konsekvensen være at det oppstår overtallighet og behov for oppsigelser hos oppdragsgiver.

Oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven skiller her mellom tilfeller hvor virksomheten setter ut drift på oppdrag til selvstendige oppdragstakere, og hvor virksomheten setter ut drift på oppdrag til andre virksomheter med egne ansatte. Dersom driften blir satt ut på oppdrag til andre virksomheter med egne ansatte, vil det generelle oppsigelsesvernet i § 15-7 første og andre ledd gjelde ved overtallighet hos oppdragsgiver. I tilfeller hvor virksomhetens drift settes ut på oppdrag ved bruk av selvstendige oppdragstakere, gjelder imidlertid det særskilte oppsigelsesvernet i § 15-7 tredje ledd ved overtallighet hos oppdragsgiver.

Siktemålet med tredje ledd er særlig å ramme omgåelser av stillingsvernet ved at arbeidstakere blir erstattet av selvstendige. Bestemmelsen innebærer at det gjelder en strengere saklighetsnorm enn det som ellers gjelder ved oppsigelse. Bestemmelsen ble presisert i forbindelse med lovrevisjonen i 2005, hvor departementet skriver at bestemmelsen «primært bør ta sikte på å forhindre den situasjon at arbeidstakerne sies opp med tilbud om å komme tilbake som selvstendige», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 18.2.

Den særlige oppsigelsesregelen i § 15-7 tredje ledd gjelder altså ikke ved oppsigelse i forbindelse med utsetting av arbeid til andre virksomheter (entreprise). «Hvorvidt en oppsigelse vil være rettslig holdbar i en slik situasjon vil bero på en saklighetsvurdering», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 230. Utsetting av drift på oppdrag til andre virksomheter kan imidlertid være å anse som en virksomhetsoverdragelse, slik at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kommer til anvendelse.

8.7.5 Entreprise

Entreprise må avgrenses mot innleie. Det vises til punkt 8.6.6 ovenfor.

[32] The European Pillar of Social Rights Action Plan | European Commission (europa.eu)

Når det gjelder de arbeidsrettslige sidene i et entrepriseforhold, vil forholdet mellom oppdragstaker og egne arbeidstakere være underlagt de alminnelige regler i arbeidsforhold. Oppdragsgiver har i utgangspunktet ingen arbeidsgiverplikter overfor oppdragstakers arbeidstakere. Det finnes likevel noen regler som gir oppdragsgiver visse plikter og ansvar i entreprisesituasjoner.

For det første vil en arbeidsgiver som foretar entreprisekjøp (oppdragsgiver) kunne ha et visst ansvar og enkelte plikter overfor oppdragstakerens arbeidstakere når det gjelder *helse, miljø og sikkerhet*. Det vises til redegjørelsen for § 2-2 i kapittel 8.2.5 ovenfor. Det fremgår av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 303–304 at bestemmelsen typisk kan gjelde i entreprisesituasjoner:

> Bestemmelsen omfatter først og fremst arbeidstakere som er ansatt hos andre arbeidsgivere, men som for eksempel utfører håndverkstjenester i arbeidsgivers virksomhet.

Regler om samordning og HMS-ansvar finner man også igjen i for eksempel forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) og forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).

For det andre kan en arbeidsgiver som foretar entreprisekjøp (oppdragsgiver) ha visse plikter og ansvar relatert til *lønns- og arbeidsvilkår*. På allmenngjorte områder vil oppdragsgiver ha en informasjons- og påseplikt knyttet til de allmenngjorte vilkårene, jf. forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett jf. allmenngjøringsloven § 12. Informasjonsplikten innebærer å informere oppdragstaker i kontrakten om «at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter», jf. § 5. Påseplikten innebærer en plikt for oppdragsgiver til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstaker er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, jf. § 6. Forskriften benytter begrepene bestiller, hovedleverandør og underleverandør. En bestiller vil i denne sammenheng være oppdragsgiver overfor hovedleverandøren, og hovedleverandøren vil være oppdragsgiver overfor underleverandøren. Allmenngjøringsloven § 13 oppstiller også et solidaransvar for oppdragsgivere.

Videre har offentlige oppdragsgivere særlige plikter ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner eksklusiv mva. for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner eksklusiv mva. for andre oppdragsgivere, jf. forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 4. Forskriften stiller blant annet krav til at oppdragsgiveren i sine kontrakter skal «stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med» gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller i gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje, jf. § 5. Forskriften stiller også krav til at oppdragsgiver sørger for dokumentasjon, kontroll og sanksjon.

8.7.6 Virksomhetsoverdragelse

En virksomhetsoverdragelse innebærer at en virksomhet eller del av virksomhet overføres til en annen arbeidsgiver, jf. arbeidsmiljøloven § 16-1 første punktum. Dersom den overdragende virksomheten kjøper tilbake tjenester fra den nye innehaveren, blir det etterfølgende tjenestekjøpet gjerne å anse som en entreprise. Det er imidlertid ikke noe krav om en etterfølgende entrepriseavtale mellom kontraktspartene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse. Det er gitt egne regler i arbeidsmiljøloven kapittel 16 om hvilke rettigheter arbeidstakere har i forbindelse med en virksomhetsoverdragelse. I det følgende gis det en kort beskrivelse av disse reglene.

Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 er en gjennomføring av EU-direktiv 2001/23 (virksomhetsoverdragelsesdirektivet), og må tolkes i samsvar med praksis fra EU- og EFTA-domstolen, jf. blant annet Rt. 2015 side 718 avsnitt 60. Formålet med reglene er å gi arbeidstakerne trygghet og forutsigbarhet, ved å sikre at arbeidstakeres arbeidsforhold i størst mulig grad kan fortsette på uendrede vilkår hos ny arbeidsgiver dersom virksomheten de jobber i overdras til andre.

Arbeidsmiljøloven § 16-1 oppstiller visse kriterier som må være oppfylt for at det kan sies å foreligge en virksomhetsoverdragelse:

> Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.

Det er i rettspraksis slått fast at følgende vilkår må være oppfylt for at det skal ha skjedd en virksomhetsoverdragelse, jf. blant annet Rt. 2011 side

1755 (Gate Gourmet), Rt. 2012 side 983 (Songa Service) og Rt. 2015 side 718 (Kirkens bymisjon):

- Overføringen må gjelde en selvstendig økonomisk enhet hos overdrager,
- Virksomheten er overført til ny innehaver på grunnlag av kontrakt eller ved sammenslåing av virksomheter,
- Den selvstendige enheten har bevart sin identitet etter overføringen.

Når det gjelder vilkåret om at overføringen må gjelde en *selvstendig økonomisk enhet*, er dette omtalt som krav om en «stabil og operasjonell enhet, som selv er i stand til å levere de tjenester som er karakteristiske for virksomhetens økonomiske aktivitet», jf. Gate Gourmet avsnitt 53.

Vilkåret om overføring til ny innehaver *på grunnlag av kontrakt eller ved sammenslåing av virksomheter*, vil anses oppfylt i alle kontraktsmessige overdragelser, slik som fusjon, fisjon og outsourcing. Kontraktsbegrepet skal ifølge rettspraksis imidlertid tolkes vidt. Reglene om virksomhetsoverdragelse kan også komme til anvendelse ved for eksempel tvangsmessige overføringer.

Det tredje vilkåret knytter seg til hvorvidt den selvstendige økonomiske enheten som ble overdratt har *beholdt sin identitet* etter overføringen. Dette beror på en konkret helhetsvurdering som i noen grad vil kunne være sammenfallende med vurderingen av om det faktisk er overført en selvstendig økonomisk enhet, jf. over. I identitetsvurderingen skal blant annet følgende momenter vektlegges, jf. blant annet C-24/85 (Spijkers);

- er det overført fysiske aktiva som virksomhetens lokaler, utstyr eller annet løsøre,
- er det overført immaterielle aktiva,
- hvilken type virksomhet eller drift det er tale om før og etter overføringen,
- hvor lenge har eventuelt virksomhetens drift vært innstilt,
- i hvor stor grad er de økonomiske aktiviteter før og etter overdragelsen de samme,
- hva skjer med kundekretsen,
- omfanget av overtakelsen av arbeidsstokken.

Momentlisten er ikke uttømmende, men det må etter en samlet vurdering kunne slås fast at driften etter overføringen fortsetter eller gjenoppstår med samme eller lignende aktiviteter.

Virkningene av at det foreligger en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1, er regulert i § 16-2 første ledd første punktum: «Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver».

Denne rettighetsoverføringen innebærer i utgangspunktet to ting: For det første vil arbeidstakerne ha rett til å få sine arbeidsforhold overført til den nye arbeidsgiveren. For det andre har arbeidstakeren i utgangspunktet også rett til å få med seg de lønns- og arbeidsvilkårene vedkommende hadde hos den tidligere arbeidsgiveren.

Bytte av arbeidsgiver skjer automatisk ved en virksomhetsoverdragelse. Det vil si at det skjer ingen oppsigelse fra gammel arbeidsgiver eller ansettelse hos ny arbeidsgiver.

En arbeidstaker kan imidlertid velge å motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Dette betegnes som *reservasjonsrett*, og er regulert i § 16-3. Å benytte seg av reservasjonsretten innebærer ikke at arbeidstakeren uten videre får fortsette sitt arbeidsforhold hos gammel arbeidsgiver. Tvert imot vil konsekvensen av å benytte seg av reservasjonsretten i utgangspunktet innebære at arbeidsforholdet med gammel arbeidsgiver avsluttes uten oppsigelse, jf. Ot.prp. nr. 24 (2005–2006) side 9. Arbeidstaker har likevel på visse vilkår en fortrinnsrett til ny ansettelse hos gammel arbeidsgiver, jf. § 16-3 tredje ledd.

I særlige situasjoner kan det imidlertid foreligge en såkalt *valgrett*, som innebærer at arbeidstaker likevel kan ha rett til å fortsette arbeidsforholdet hos gammel arbeidsgiver. Adgangen til å gjøre gjeldende en valgrett er ulovfestet, og reiser spørsmål om arbeidstaker har rett til å opprettholde arbeidsforholdet hos gammel arbeidsgiver ved utøvelse av reservasjonsretten. Hovedregelen i lys av rettspraksis synes å være at det ikke foreligger slik valgrett. Unntak kan imidlertid tenkes dersom overføringen vil føre til «ikke uvesentlige negative endringer» for arbeidstaker, jf. blant annet Rt. 2000 side 2058 (Miljøtransport). I HR-2018-1944-A kom Høyesterett til at en 60 år gammel arbeidstaker kunne gjøre valgrett gjeldende, og dermed fortsette sitt arbeidsforhold hos gammel arbeidsgiver. Unntaksvilkåret om at virksomhetsoverdragelsen førte til «ikke uvesentlige negative endringer» i arbeidsforholdet, ble ansett oppfylt fordi arbeidstakeren etter all sannsynlighet ville blitt innvilget AFP med fortsatt ansettelse hos overdrager, og at dette dreide seg om en totalytelse på 1,3 millioner kroner med en antatt levealder på 85 år.

Når arbeidsforholdet går over til ny arbeidsgiver, har arbeidstaker i utgangspunktet rett til å få med seg de lønns- og arbeidsvilkårene vedkommende hadde hos den tidligere arbeidsgiveren, jf.

§ 16-2. Det gjelder for det første individuelt avtalte lønns- og arbeidsvilkår, slik som lønn, tillegg, arbeidstid, ferie, ansiennitet mv. For tariffavtalte individuelle lønns- og arbeidsvilkår, skal også disse opprettholdes ut tariffperioden til tidligere arbeidsgiver, eller fram til ny arbeidsgiver inngår tariffavtale som er bindende for de overførte arbeidstakerne, jf. § 16-2 andre ledd, tredje og fjerde punktum. Når det gjelder tariffavtalen som sådan, blir ny arbeidsgiver bundet med mindre ny arbeidsgiver innen tre uker etter overføringstidspunktet erklærer overfor fagforeningen at den ikke ønsker å bli bundet, jf. § 16-2 andre ledd første og andre punktum. Pensjonsrettigheter er regulert i § 16-2 tredje ledd: «Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i første og andre ledd. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning.»

8.8 Medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid

8.8.1 Innledning

Ansattes rett til medvirkning, medbestemmelse, informasjon, drøfting og samarbeid er ansett som et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv. Retten til medvirkning er også grunnlovsfestet i Grunnloven § 110 andre ledd, hvor det fremgår at «Nærare føresegner om medråderetten til dei tilsette på arbeidsplassen blir fastsette i lov». Begrunnelsen for ansattes deltakelse i styring av egen arbeidsplass ble av Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1 side 102) beskrevet som todelt:

> i) Deltakelse er et ledd i demokratiseringen av det norske samfunn og bygger på rettferdighets- og likhetsnormer og ii) deltakelse er effektivt for virksomhetens drift, fordi de ansattes innsats og kompetanse er avgjørende for virksomhetens produktivitet.

8.8.2 Arbeidsmiljølovens ordninger

Arbeidsmiljølovens ordninger for medvirkning, informasjon og drøfting kan grovt deles i to hovedkategorier. Den første hovedkategorien er bestemmelser som stiller krav til ansattes løpende deltakelse i spørsmål som gjelder *arbeidsmiljøet*, herunder krav til informasjon og medvirkning om arbeidsmiljøforhold i § 4-2, krav til verneombud i kapittel 6 og krav til arbeidsmiljøutvalg i kapittel 7.

Den andre hovedkategorien er bestemmelser som stiller krav til informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte om *konkrete spørsmål og i konkrete saker*. Dette omfatter blant annet bestemmelser som stiller krav til drøfting om bruken av deltid, midlertidig ansettelse og innleid arbeidskraft, om ulike arbeidstidsordninger, om bruken av kontrolltiltak, og drøfting ved masseoppsigelse og virksomhetsoverdragelse. Loven oppstiller også mer generelle bestemmelser i kapittel 8 om at det i større virksomheter alltid skal informeres og drøftes om spørsmål «av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold». Flere av reglene er kommet inn i loven som følge av norsk gjennomføring av EU-direktiver.

De ovennevnte bestemmelsene gjelder *kollektive* rettigheter. Loven inneholder også enkelte *individuelle* rettigheter knyttet til drøfting, for eksempel i forbindelse med fortrinnsrett og oppsigelse. Disse reglene gjennomgås ikke her.

Arbeidsmiljølovens regler gjelder for alle virksomheter og arbeidstakere som omfattes av loven, gitt at terskelverdiene slår inn.

Medvirkning etter § 4-2

Det følger av § 4-2 første ledd at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte løpende skal holdes informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. Arbeidstakerne skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og skal medvirke ved utformingen av dem. Det følger videre av tredje ledd at under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Bestemmelsen har ingen terskelverdi, og gjelder følgelig for alle virksomheter som omfattes av loven.

Verneombud, jf. kapittel 6

Verneombudene er arbeidstakernes representanter i verne- og arbeidsmiljøspørsmål, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 114. Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov, jf. § 6-2. Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. fjerde ledd.

I utgangspunktet skal det velges verneombud i alle virksomheter som kommer inn under arbeidsmiljøloven, jf. § 6-1. I virksomheter med mindre enn ti ansatte kan det likevel skriftlig avtales at det ikke skal velges verneombud. I virksomheter med flere enn ti ansatte, kan det velges flere verneombud, og antallet fastsettes i forhold til virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig, jf. andre ledd. Det følger av § 2-1 at det er arbeidsgiver som har ansvaret for at lovens bestemmelse om verneombud oppfylles. Arbeidsgiver har plikt til å ta initiativ til at arbeidstakerne velger verneombud og skal legge forholdene til rette for at verneombudet kan fungere etter lovens intensjoner. Arbeidsgiver skal ikke forholde seg passiv til en eventuell manglende interesse eller andre forhold som hindrer verneombudet fra å fungere slik det er ment, men må aktivt arbeide for å oppnå dette, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 309-310.

Arbeidsmiljøutvalg, jf. kapittel 7

Arbeidsmiljøutvalget er et samarbeidsorgan med lik representasjon fra arbeidsgiverens og arbeidstakernes side. Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd, jf. § 7-2. Arbeidsmiljøutvalg er påkrevd i alle virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom 20 og 50 arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn 50 arbeidstakere, jf. § 7-1.

Krav til informasjon og drøfting i kapittel 8

I kapittel 8 er det gitt regler som stiller generelle krav til at arbeidsgiver skal informere om og drøfte spørsmål «av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold» med de tillitsvalgte. Omfanget og innholdet i informasjons- og drøftingsplikten er nærmere angitt i § 8-2, hvor det fremgår at plikten omfatter:

a) informasjon om den aktuelle og forventede utvikling av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon,
b) informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkninger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse,
c) informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

Informasjon skal gis på et passende tidspunkt, men slik at informasjon og drøfting etter bokstav b og c skal skje så tidlig som mulig, jf. § 8-2 andre ledd. Bestemmelsen i § 8-2 kan fravikes ved tariffavtale, jf. fjerde ledd.

Det er i § 8-3 gitt egne bestemmelser om håndtering av fortrolige opplysninger, som innebærer at arbeidsgiver kan pålegge de tillitsvalgte taushetsplikt, eventuelt i særlige tilfeller unnlate å gi informasjon eller gjennomføre drøfting dersom det på det aktuelle tidspunktet vil være til betydelig skade for virksomheten.

Kapittel 8 gjelder for virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, jf. § 8-1. Av forarbeidene fremgår det at informasjons- og drøftingsplikten ikke skal gjelde for mindre virksomheter på grunn av «viktigheten av blant annet å ikke pålegge administrative, finansielle og rettslige byrder som vil hemme opprettelsen og utviklingen av små og mellomstore virksomheter», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 125. Det følger av forarbeidene at reglene «bør videre ha samme anvendelsesområde som arbeidsmiljøloven for øvrig», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 125. I dette ligger det formodentlig en avgrensning i at informasjons- og drøftingsplikten er knyttet til den enkelte virksomhet, jf. § 1-2, og må som utgangspunkt blant annet avgrenses mot for eksempel andre virksomheter i samme konsern. Noe annet er at beslutninger i én del av konsernet, også kan få betydning for andre virksomheter i samme kon-

sern. Da vil imidlertid informasjons- og drøftingsplikten følge direkte av den materielle plikten til å informere og drøfte om spørsmål av betydning for arbeidstakerne. Det følger av blant annet aksjeloven § 6-16 andre ledd andre punktum at morselskapet har plikt til å underrette datterselskapets styre om beslutninger som kan ha betydning for datterselskapet før endelig beslutning treffes. Dette vil utløse drøftingsplikt i det datterselskapet som skal styrebehandle saken dersom det er spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold. Til dette kommer også at arbeidstakere kan kreve styrerepresentasjon i både eget selskap og i morselskapet, jf. nedenfor i punkt 8.8.3. Dessuten inneholder hovedavtalene bestemmelser om drøftelser i konsern, se punkt 8.8.4 nedenfor.

Reglene i kapittel 8 kom inn i loven som følge av at EU-direktiv 2002/14/EF om informasjon til og konsultasjon med arbeidstakerne ble innlemmet i EØS-avtalen, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

Flere av hovedavtalene, eksempelvis Hovedavtalen mellom LO og NHO kapittel IX, har egne regler om drøfting, og går dermed foran arbeidsmiljølovens regler, jf. § 8-2 fjerde ledd. Hovedavtalene går gjerne lenger enn kapittel 8, og åpner ikke for å unnta noe fra drøfting.

Krav til informasjon og drøfting ved masseoppsigelser, jf. § 15-2

Arbeidsmiljøloven § 15-2 inneholder regler om krav til drøfting med tillitsvalgte ved masseoppsigelser. Med masseoppsigelser menes oppsigelser som foretas overfor minst ti arbeidstakere innenfor et tidsrom på 30 dager, uten at oppsigelsene er begrunnet i de enkelte arbeidstakeres forhold. Andre former for opphør av arbeidskontrakter som ikke er begrunnet i de enkelte arbeidstakeres forhold, skal tas med i beregningen såfremt minst fem sies opp, jf. første ledd.

Arbeidsgiver som vurderer å gå til masseoppsigelser, skal så tidlig som mulig innlede drøftinger med arbeidstakernes tillitsvalgte med sikte på å komme frem til en avtale for å unngå masseoppsigelser eller for å redusere antall oppsagte. Vurderer arbeidsgiver å legge ned virksomheten eller en selvstendig del av denne, og nedleggelsen innebærer en masseoppsigelse, skal også muligheten for videre drift drøftes, herunder mulighetene for de ansattes overtakelse av virksomheten. Dersom oppsigelser ikke kan unngås, skal de uheldige sidene ved dem søkes redusert. Drøftingene skal omfatte mulige sosiale tiltak med sikte på blant annet støtte til omplassering eller omskolering av de oppsagte. Arbeidstakernes tillitsvalgte kan la seg bistå av sakkyndige. Arbeidsgiver har plikt til å innlede drøftinger selv om de planlagte oppsigelsene skyldes andre enn arbeidsgiver og som har beslutningsmyndighet overfor denne, for eksempel en konsernledelse, jf. andre ledd.

Loven stiller krav til hvilke opplysninger som skal gis til de tillitsvalgte. Det skal gis opplysninger om grunnene til eventuelle oppsigelser, antall arbeidstakere som vil kunne bli oppsagt, hvilke arbeidsgrupper de tilhører, antall arbeidstakere som normalt er ansatt, hvilke arbeidstakergrupper som normalt er sysselsatt, over hvilken periode oppsigelsene vil kunne bli foretatt, forslag til kriterier for utvelgelse av de som eventuelt skal sies opp og forslag til kriterier for beregning av eventuelle ekstraordinære sluttvederlag, jf. tredje ledd.

Formålet med reglene er «å få til en avtale om å unngå oppsigelser. Dersom det ikke er mulig å forhindre oppsigelser, skal man søke å redusere antall oppsagte samt lette følgene av oppsigelsene», jf. Ot.prp. nr. 71 (1991–92) side 10.

Bestemmelsen gjennomfører EU-direktiv 75/129/EØF, som senere ble endret med direktiv 92/56/EØF.

Krav til informasjon og drøfting ved virksomhetsoverdragelse, jf. kapittel 16

I kapittel 16 finnes det regler om virksomhetsoverdragelse. En virksomhetsoverdragelse innebærer at en virksomhet eller del av virksomhet overføres til en annen arbeidsgiver, jf. § 16-1 første punktum. Reglene i kapittel 16 er en gjennomføring av EU-direktiv 2001/23 (virksomhetsoverdragelsesdirektivet). Det vises til nærmere omtale av reglene om virksomhetsoverdragelse i punkt 5.8.1.3.

I §§ 16-5 og 16-6 finnes det egne bestemmelser om krav til informasjon og drøfting med tillitsvalgte og informasjon til arbeidstakere ved virksomhetsoverdragelse. Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte. Det skal gis særskilt informasjon om grunnen til overdragelsen, fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen, de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne, endringer i tariffavtaleforhold, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne, reservasjons- og fortrinnsrett og fristen for å utøve slike rettigheter, jf. § 16-5.

Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakerne om overdragelse, jf. § 16-6. Det skal gis særskilt informasjon om forhold nevnt i § 16-5 andre ledd.

Av § 16-7 følger det også at hvis virksomheten bevarer sin uavhengighet, skal de tillitsvalgte som berøres av overdragelse som nevnt i § 16-1, beholde sin rettsstilling og funksjon. Hvis virksomheten ikke bevarer sin uavhengighet, skal de overførte arbeidstakere som var representert før overdragelsen, fortsatt være representert på en egnet måte fram til nyvalg kan finne sted. Første ledd kommer ikke til anvendelse dersom overdragelsen medfører at grunnlaget for arbeidstakernes representasjon opphører. I slike tilfeller skal tillitsvalgte fortsatt være sikret vern i samsvar med avtaler som beskytter tillitsvalgte på dette området.

Krav til å drøfte bruken av deltid, midlertidig ansettelse, innleid arbeidskraft, arbeidstid og kontrolltiltak

Plikten til å drøfte ulike forhold kan ses på som et ledd i arbeidstakernes medvirkning på arbeidsplassen. Drøftingsplikten innebærer ikke at temaet er gjenstand for forhandling. Arbeidsgiver vil i kraft av styringsretten ta den endelige avgjørelsen. Drøftingsplikten bidrar imidlertid til at saken blir godt opplyst, at temaet settes på dagsorden og at arbeidstakerne involveres.

Reglene om plikt til å drøfte bruken av deltid, midlertidig ansettelse og innleid arbeidskraft med tillitsvalgte, er forholdsvis nye i loven.

Plikt til å drøfte bruken av *deltid* fremgår av § 14-1 a, hvor det fremgår at arbeidsgiver minst én gang per år skal drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte. Det fremgår av forarbeidene at «Bestemmelsen innfører plikt for arbeidsgiver til å drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte, etter mønster av gjeldende drøftingsplikt for bruk av midlertidige ansettelser etter § 14-9 første ledd og innleid arbeidskraft etter § 14-12 tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver minst en gang per år må drøfte virksomhetens bruk av deltidsstillinger med arbeidstakernes tillitsvalgte. Bestemmelsen er ikke til hinder for at drøftinger foretas oftere dersom partene er enige om det, eller dersom en slik plikt følger av avtale eller annet regelverk. Bestemmelsen forutsetter at arbeidsgiver gir tilstrekkelig informasjon og legger frem nødvendig dokumentasjon over virksomhetens deltidsbruk, slik at partene settes i stand til å gjennomføre en reell drøfting av virksomhetens bruk av deltid. Informasjonen må gis på et tidspunkt som gjør det mulig for de tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede drøftingen», jf. Prop. 83 L (2012–2013) punkt 6.1.

Det følger av § 14-9 andre ledd at arbeidsgiver skal drøfte bruken av *midlertidig ansettelse* med de tillitsvalgte minst en gang per år. Drøftelsen skal blant annet omfatte grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet. Formålet med bestemmelsen er at regelen vil «bidra til økt bevissthet hos arbeidsgiverne om lovligheten av eventuelle midlertidige arbeidsavtaler. Trolig vil det også kunne bidra til økt bevissthet når det gjelder nødvendigheten av midlertidig ansettelse, også i tilfeller der lovens vilkår er oppfylt. En slik plikt kan også bidra til kompetanseheving, ved at virksomhetene systematisk må sette spørsmålet på dagsordenen», jf. Ot.prp. nr. 104 (2009–2010) side 8–9.

En tilsvarende bestemmelse ble innført når det gjelder drøfting av bruken av *innleie* med Prop. 74 L (2011–2012). Det fremgår av forarbeidene at «Drøftingsplikten omfatter den samlede innleiebruken i virksomheten, slik at både lov- og avtalebasert innleie må sees i sammenheng under drøftingen. Drøftingsplikten omfatter også praktiseringen av kravet om likebehandling. Dersom det ikke benyttes innleid arbeidskraft i virksomheten, utgår drøftingsplikten. Plikten skal likevel følges opp dersom virksomheten har benyttet eller ventelig vil benytte seg av slik arbeidskraft gjennom året. Arbeidsgiver vil i tilknytning til drøftingen gi den informasjon og legge frem den dokumentasjon som setter partene i stand til å gjennomføre en reell drøfting av virksomhetens bruk av innleid arbeidskraft og praktiseringen av kravet om likebehandling.» Det gjelder en drøftingsplikt både ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 og ved innleie fra produksjonsbedrift, jf. § 14-13.

Kapittel 10 om *arbeidstid* har flere bestemmelser som innebærer drøftingsplikt. Loven stiller krav til drøfting av arbeidsplaner, jf. § 10-3, bruk av overtid, søndagsarbeid og nattarbeid, jf. §§ 10-6, 10-10 og 10-11.

Det følger videre av § 9-2 at arbeidsgiver plikter så tidlig som mulig å drøfte behov, utforming, gjennomføring og vesentlig endring av *kontrolltiltak* i virksomheten med arbeidstakernes tillitsvalgte. Bestemmelsen krever også at kontrolltiltak evalueres jevnlig med de tillitsvalgte.

Nærmere om lovens tillitsvalgtbegrep

Begrepet «tillitsvalgt» går igjen en rekke steder i loven. Begrepet benyttes gjerne der loven oppstiller krav til kollektive rettigheter knyttet til infor-

masjon og drøfting, jf. ovenfor. For enkelte bestemmelser angir forarbeidene nærmere hvem som anses som tillitsvalgt etter bestemmelsen, mens i andre bestemmelser er forarbeidene tause. I forbindelse med lovrevisjonen i 2005 kom departementet med følgende generelle uttalelse, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 9.4.6:

> Departementet foreslår at gjeldende terminologi i loven med hensyn til uttrykket «tillitsvalgte» som betegnelse for hvem som er arbeidstakernes representanter videreføres. Hvem som skal regnes som tillitsvalgt eller representant for arbeidstakerne bør som nå avgjøres etter en fortolkning av den enkelte bestemmelse. Det avgjørende skal fortsatt være om de arbeidstakere som berøres av de konkrete spørsmål det er tale om, er representert. Departementet presiserer at termen «tillitsvalgt» ikke skal forstås snevert som bare representanter for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger/fagforbund og som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. Det kan også være tale om representanter for en fast eller ad-hoc sammenslutning av to eller flere personer uten organisasjonsmessig tilknytning (husforening). Begrepet kan i tillegg omfatte andre valgte representanter for arbeidstakere som ikke er fagforeningsmedlemmer. Dette er i tråd med gjeldende forståelse av arbeidsmiljøloven.

I kravene til informasjon og drøfting etter kapittel 8 er det i forarbeidene påpekt at tillitsvalgtbegrepet kan omfatte en vid krets av «arbeidstakerrepresentanter», jf. lovmerknadene i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005):

> Retten til informasjon og drøfting gjelder tillitsvalgte i virksomheten. Poenget er at arbeidsgiver skal informere og drøfte med representanter for arbeidstakerne. Arbeidsgiver må sørge for at de arbeidstakere som berøres av eventuelle beslutninger, tiltak og så videre er representert når informasjon og drøfting gjennomføres. Gjennomføringen av informasjon og drøfting kan legges til arbeidsmiljøutvalg etter § 7-3 eller til avtalt samarbeidsorgan etter § 7-2 dersom dette er hensiktsmessig. I disse tilfellene vil verneombudet og arbeidstakernes representanter i samarbeidsorganet/arbeidsmiljøutvalget oppfylle lovens krav til representativitet.

Senere forarbeidsuttalelser synes å forutsette at en slik vid krets av arbeidstakerrepresentanter gjelder generelt der loven bruker tillitsvalgtbegrepet, jf. blant annet uttalelser ved innføring av drøftingsplikt om bruk av midlertidig ansettelse i Prop. 104 L (2009–2010) side 14:

> Når det gjelder begrepet «tillitsvalgte» legges samme forståelse til grunn som for arbeidsmiljøloven for øvrig, for eksempel i §§ 9-2 og 16-5, slik at også for eksempel verneombud og andre valgte tillitspersoner kan opptre som representanter for arbeidstakerne. Bestemmelsen vil således komme til anvendelse selv om virksomheten ikke har tillitsvalgte i tariffrettslig forstand.

Pliktene som ligger på arbeidsgiver om å involvere tillitsvalgte i ulike saker, forutsetter at det *er* tillitsvalgte i virksomheten som kan representere arbeidstakerne. Foruten kravet til verneombud og arbeidstakerrepresentanter i AMU, oppstiller ikke loven noe eksplisitt krav om at det *skal* være tillitsvalgte i virksomheten. Det kan antas at i virksomheter uten organisasjonstillitsvalgte, vil verneombud eller andre tillitspersoner valgt ad hoc eller for lengre varighet, i praksis være de som representerer arbeidstakerne i ulike drøftinger mv.

8.8.3 Selskapslovgivningens ordninger

Selskapslovgivningens ordninger for medbestemmelse omtales gjerne som bedriftsdemokrati eller rett til ansatterepresentasjon. Retten til ansatterepresentasjon i et foretaks styrende organer omfatter blant annet representasjon i foretakets styre, bedriftsforsamling, selskapsmøte mv. Retten er regulert i respektive foretaks særlovgivning, for eksempel aksjeloven, selskapsloven og stiftelsesloven. Reguleringene om ansatterepresentasjon er i stor grad sammenfallende for de forskjellige selskapsformene. Aksjeloven med tilhørende forskrifter vil i det følgende brukes som eksempel på hvilke reguleringer som finnes.

Ansattes rett til å velge styrerepresentant betinges normalt av at selskapet har et visst antall ansatte, og at det fremsettes krav om styrerepresentasjon. Se for eksempel aksjeloven § 6-4 første ledd hvor det fremgår at «Når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling, jf. § 6-35, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte». I selskaper med over 200 ansatte er det en plikt til å ha ansatterepresentasjon i styrene, jf. § 6-4 tredje ledd.

Som ansattevalgt styrerepresentant har man de samme rettigheter og plikter som øvrige aksjonærvalgte styremedlemmer.

Retten til ansatterepresentasjon er i utgangspunktet knyttet til det enkelte selskap. I konsernforhold kan det i tillegg etableres såkalte konsernordninger, jf. § 6-5. En konsernordning innebærer at ansatte i datterselskaper er valgbare og stemmeberettigede ved valg til morselskapets styre, og at de skal regnes som ansatt i morselskapet ved beregningen av antall ansatte som utløser rett til ansatterepresentasjon, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-4 første og andre ledd. Det samme gjelder gruppe av foretak som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, jf. aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-5 tredje ledd. Det fremgår av Ot.prp. nr. 19 (1974–75) side 79:

> Forutsetningen for anvendelse av det foran gjengitte alternativ er at gruppen er knyttet sammen ved eierinteresser eller felles ledelse. Konserndefinisjonen i § 1-2 forutsetter at morselskapet er et aksjeselskap, og konserndefinisjonen er blant annet av denne grunn ikke tilstrekkelig i denne sammenheng. Dessuten omfatter alternativet tilfelle hvor to eller flere foretak har felles ledelse – et uttrykk som omfatter også tilfelle hvor flertallet i de styrende organer består av de samme personer eller representanter for de samme interessenter. Det er ikke noen forutsetning for bruk av dette alternativ at det ene foretak står i et overordnet forhold til det annet – foretakene kan være sideordnet.

Rett til representasjon i morselskapets styre kommer som hovedregel i tillegg til styrerepresentasjon i det selskapet de er ansatt. Hensynet bak konsernordninger er at ansatte skal få medbestemmelses- og påvirkningsmulighet der avgjørelser av betydning for de ansatte treffes. Se også omtale av begrunnelsen for konsernordning i Ot.prp. nr. 19 (1974–1975) side 77:

> Karakteristisk for konserner er at de er hierarkisk oppbygd. I spissen for konsernet står et morselskap som har dominerende innflytelse over ett eller flere datterselskaper, se definisjonen i § 1-2. Den politikk morselskapet legger opp til, får derfor ofte avgjørende innflytelse på resultatet i datterselskapet. Dette er bakgrunnen for at aksjelovforslaget i en rekke relasjoner behandler konsernet som en enhet.
>
> For de ansatte i datterselskap foreligger en naturlig interesse for å bli representert i morselskapets organer. Dette er en løsning som kan kombineres med at de ansattes representasjon overføres fra de enkelte datterselskaper til morselskapet, eller ved at de gis representasjon både i datterselskapet og i morselskapet. Det fins en rekke mellomløsninger, f.eks. kan man sløyfe bedriftsforsamling, men beholde styrerepresentasjon i datterselskapene.

Begrunnelsen for konsernordninger har altså sin bakgrunn i et morselskaps bestemmende innflytelse, jf. konserndefinisjonen i aksjeloven § 1-3, og det forhold at morselskapet ofte treffer avgjørelser av betydning for datterselskapene.

Konsernordning er ingen ubetinget rett, men kan etableres på to måter. For det første følger det av aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-5 første ledd at partene kan inngå avtale om konsernordning. Forutsetningen for en slik avtale er at ordningen omfatter alle ansatte i konsernet, jf. forskrift om de ansattes rett til representasjon i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styre og bedriftsforsamling mv. (representasjonsforskriften) § 42 første ledd. Såkalte delkonsernordninger, hvor den felles representasjonsordningen kun omfatter deler av konsernet, kan dermed ikke avtales. Det er også et vilkår for avtalens gyldighet at de ansatte fortsatt har rett til representasjon i henhold til aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-4 i selskapet hvor de er ansatt, jf. representasjonsforskriften § 42 tredje ledd. Partene kan med andre ord ikke avtale at konsernrepresentasjon skal komme i stedet for representasjon hos egen arbeidsgiver.

For det andre følger det av § 6-5 andre ledd at når det ikke er inngått avtale etter første ledd, kan Tvisteløsningsnemnda etter søknad fra konsernet, et flertall av dets ansatte eller én eller flere lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte i konsernet, treffe vedtak om konsernordning. Nemndas kompetanse til å treffe vedtak omfatter også delkonsernordninger, jf. aksjeloven § 6-5 fjerde ledd.

Etter norsk rett vil konsernordninger også kunne omfatte utenlandske datterselskaper, ved at ansatte i utenlandske datterselskaper er valgbare og stemmeberettigede til et norsk morselskaps styre. Dette er en forutsetning dersom konsernordning *avtales*, jf. representasjonsforskriften § 42, som forutsetter at en avtale om konsernordning må omfatte «alle ansatte i konsernet». Dette omfatter dermed også ansatte i utenlandske datterselskaper. Eventuelle delkon-

sernordninger som ikke omfatter utenlandske datterselskaper, må etter søknad avgjøres av Tvisteløsningsnemnda, jf. ovenfor. Aksjelovgivningen begrenser altså ikke retten til konsernordninger til norske selskaper. Hvorvidt ansatte i norske datterselskaper har representasjonsrettigheter i et utenlandsk morselskap, vil bero på reguleringen i det enkelte land. I EU-domstolens avgjørelse i Erzberger v. TUI (C-566/15), ble det reist spørsmål om det var forenlig med TFEU artikkel 18 (antidiskriminering) og TFEU artikkel 45 (fri bevegelse for arbeidstakere) å ha nasjonale reguleringer om at kun arbeidstakere som arbeider i den aktuelle medlemsstaten kan være valgbare og stemmeberettigede til konsernstyret.

Saken gjaldt det tyskeide TUI-konsernet. Spørsmålet var om det var lov å utelukke henholdsvis arbeidstakere i utenlandske datterselskaper, samt tyske arbeidstakere som ble sendt ut til utenlandske datterselskaper, fra regler om stemmerett og valgbarhet i det tyske morselskapet. Når det gjaldt ansatte i utenlandske datterselskaper kom EU-domstolen til at artikkel 45 i TEUF ikke kom til anvendelse fordi disse arbeidstakerne ikke utøvde fri bevegelighet, jf. premiss 28-30. Når det gjaldt de utsendte arbeidstakerne, uttalte EU-domstolen for det første at EU-retten gir ingen garantier for at arbeidstakere som flytter på seg garanteres nøytrale virkninger på det sosiale området:

> 34 Den primære EU-ret kan imidlertid ikke garantere en arbejdstager, at en flytning fra dennes oprindelsesmedlemsstat til en anden medlemsstat har neutrale virkninger på det sociale område, idet en sådan flytning, henset til de forskelle, der er mellem medlemsstaternes ordninger og lovgivninger, i det konkrete tilfælde kan være mere eller mindre fordelagtig eller bebyrdende for den pågældende person med hensyn til dette område, jf. analogt dom af 26.4.2007, Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 24.
>
> 35 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 75 og 78 i forslaget til afgørelse, giver artikel 45 TEUF ikke denne arbejdstager ret til at påberåbe sig de arbejdsvilkår i værtsmedlemsstaten, som vedkommende var berettiget til i sin oprindelsesmedlemsstat i overensstemmelse med den nationale lovgivning i sidstnævnte medlemsstat.

Dessuten viste EU-domstolen til at regler om ansatterepresentasjon i et innenlandsk selskap på nåværende tidspunkt ikke var et område som var harmonisert på EU-plan. EU-retten var derfor ikke til hinder for slik regulering som saken omhandlet:

> 36 I denne forbindelse tilføjes, at medlemsstaterne, da der ikke er harmoniserings- eller koordineringsforanstaltninger på det pågældende område på EU-plan, som udgangspunkt stadig frit kan fastlægge kriterierne for, at den pågældende situation har tilknytning til deres lovgivnings anvendelsesområde, under forudsætning af at disse kriterier er objektive og ikke medfører uberettiget forskelsbehandling.
>
> 37 I denne sammenhæng er EU-retten ikke til hinder for, at en medlemsstat, for så vidt angår repræsentation og kollektivt forsvar af arbejdstagernes interesser i et indenlandsk selskabs ledelses- og bestyrelsesorganer – et område, der på nuværende tidspunkt ikke er blevet harmoniseret endsige koordineret på EU-plan – fastsætter, at de af medlemsstaten vedtagne regler kun finder anvendelse på arbejdstagere, der er beskæftiget ved driftssteder beliggende på det nationale område, ligesom det også er tilladt for en anden medlemsstat at opstille et andet tilknytningsmoment med henblik på anvendelse af dennes egne nationale regler.

Avgjørelsen innebærer i praksis at det ikke foreligger EU-rettslige begrensninger i at medlemsstater kan ha nasjonale reguleringer som utelukker utenlandske arbeidstakere fra å ha representasjonsrettigheter i den enkelte medlemsstat. Se likevel omtale av medvirkningsordninger i grensekryssende selskapsforhold i punkt 8.8.5 nedenfor.

8.8.4 Tariffbaserte ordninger

De fleste hovedavtalene har bestemmelser om medbestemmelse, drøfting, informasjon og prosedyrer for samarbeid og for konfliktløsning. De tariffbaserte rettighetene kommer normalt i tillegg til, eller hvis loven åpner for det, i stedet for de lovbestemte rettighetene, og gjelder for de arbeidstakerne og virksomhetene som omfattes av de respektive avtalene. Som et generelt utgangspunkt er reguleringene i hovedavtalene gjerne noe mer detaljerte og omfattende med hensyn til informasjons- og drøftingsplikten sammenlignet med lovens ordninger. Et viktig skille er

også at hovedavtalene normalt ikke begrenser pliktene til kun å gjelde større selskaper, slik tilfellet er i arbeidsmiljøloven kapittel 8, men gjelder for de virksomhetene som er bundet av tariffavtalene uavhengig av størrelse. En annen forskjell er at når hovedavtalene stiller krav til involvering av «tillitsvalgte», så menes de tillitsvalgte som er knyttet til de forbund eller fagforeninger som hører inn under avtalen. Dette i motsetning til lovens medvirkningsordninger hvor begrepet tillitsvalgt normalt ikke stiller krav til fagforeningstilhørighet, men kan være andre tillitsvalgte som representerer de ansatte, jf. ovenfor i punkt 8.8.2.

Når det gjelder de konkrete hovedavtalene, kan disse sorteres under fem hovedområder; Hovedavtalene i NHO-området, Hovedavtalene i Virke-området, Hovedavtalen i kommunal sektor, Hovedavtalen i staten, og Hovedavtalene i Spekter-området. I kommunal sektor har dessuten Oslo kommune en egen hovedavtale.

NHO har 13 hovedavtaler som alle har kapittel om informasjon, samarbeid og medbestemmelse og som med enkelte variasjoner bygger på Hovedavtalen (Arbeideravtalen) mellom LO og NHO. Hovedavtalen mellom YS og NHO er lik Hovedavtalen mellom LO og NHO.

Hovedavtalen LO-NHO er den første som kom i stand og har vært mønsterdannende på mange områder. Derfor gis det en noe mer utfyllende omtale av denne. Sentralt i denne sammenheng er særlig Hovedavtalens Del A kapittel IX om informasjon, samarbeid og medbestemmelse, samt Del B «Samarbeidsavtalen» som også inneholder bestemmelser om konsernforhold i kapittel XVI.

En generell målsetting for partssamarbeidet fremgår av § 9-1, hvor det heter:

> LO og NHO er enige om nødvendigheten av at det legges til rette for et godt og tillitsfullt forhold mellom arbeidstakerne, deres tillitsvalgte og ledelsen i enkeltselskaper og i konsern.
>
> De ansatte og deres tillitsvalgte skal ha reell medinnflytelse og gjennom samarbeid, informasjon og drøftelse bidra til økt verdiskaping og produktivitet og derved til de økonomiske forutsetninger for bedriftens fortsatte utvikling og trygge og gode arbeidsplasser.

Samarbeid og medvirkning må tilpasses bedriftens art, størrelse, faktiske styringsstruktur mv., jf. § 9-2. Det følger av § 9-3, som regulerer drøftelser om bedriftens ordinære drift, at ledelsen skal drøfte med de tillitsvalgte spørsmål som vedrører den økonomiske og produksjonsmessige stilling og utvikling, forhold som har umiddelbar sammenheng med arbeidsplassen og den daglige drift, og de alminnelige lønns- og arbeidsforhold ved bedriften. Drøftelser skal holdes så tidlig som mulig og minst en gang i måneden, hvis det ikke er enighet om noe annet, og for øvrig når de tillitsvalgte ber om det. Drøftelser skal også skje ved *mulige endringer*, herunder omlegging av driften, jf. § 9-4 og om selskapsrettslige forhold, jf. § 9-5. Paragraf 9-6 regulerer forskjellen mellom drøftelse og informasjon. Paragraf 9-6 nr. 1 regulerer en plikt for ledelsen til å la tillitsvalgte *fremme synspunkter før beslutning tas*. Før ledelsen treffer sine beslutninger i saker som angår arbeidstakernes sysselsetting og arbeidsforhold skal dette *drøftes* med de tillitsvalgte. I de tilfellene ledelsen ikke finner å kunne ta hensyn til de tillitsvalgtes anførsler, skal den begrunne sitt syn. Paragraf 9-6 nr. 2 regulerer ledelsens plikt til å *informere* tillitsvalgte om årsaker til og virkninger av ledelsens disposisjoner. I saker som omhandler forhold omfattet av §§ 9-4 og 9-5 skal tillitsvalgte informeres om årsakene til ledelsens disposisjoner samt de juridiske, økonomiske og arbeidsmessige konsekvenser disse må antas å få for arbeidstakerne.

Det er inntatt en egen bestemmelse om drøftelser innen konsern, jf. § 9-12, hvor det fremgår at hvis det er planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger som også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere enheter i konsernet, skal konsernledelsen så tidlig som mulig drøfte disse spørsmål med et koordinerende utvalg av tillitsvalgte etter § 16-2 tredje ledd for arbeidstakere som går inn under Del A, uten hensyn til om bedriftene er bundet av felles overenskomst. Konsernledelsen kan tilkalle representanter for ledelsen innen de bedrifter saken gjelder. Begrepet «konsern» i Hovedavtalen omfatter også sammenslutninger av juridiske og/eller administrativt selvstendige enheter, (for eksempel aksjeselskaper og/eller divisjoner) som finansielt, og delvis også administrativt og kommersielt danner en enhet, jf. § 9-12 tredje ledd.

Bestemmelsene i Del B (Samarbeidsavtalen) er ment å skulle legge grunnlaget for samarbeidsformer mellom arbeidstakere og ledelsen som bidrar til å sikre det økonomiske grunnlaget for bedriftens fremtid og dermed for trygge og sikre arbeidsforhold. Samarbeid etter Del B kan i tillegg til de tillitsvalgte etter Del A også omfatte representanter for ansatte uten organisasjonsmessig tilknytning (fagforeninger). De viktigste bestemmelsene er etablering av bedriftsutvalg, avdelingsutvalg, konsernutvalg og konserntillitsvalgt, jf. omtale i NOU 2010: 1 punkt 7.1.

Virke har hovedavtaler med henholdsvis LO, YS og NITO, samt en hovedavtale/parallellavtale med 32 arbeidstakerorganisasjoner. Hovedavtalene bygger med enkelte variasjoner på de samme grunnprinsippene. Bestemmelser om informasjon, samarbeid og medbestemmelse finnes i kapittel IV i Hovedavtalen mellom Virke og LO. Det fremgår av § 4-1.1 at «gjennom medinnflytelse og samarbeid skal de ansatte med sin erfaring og innsikt være med på å sikre økonomiske forutsetninger for effektiv drift, bærekraftig utvikling, og trygge og gode arbeidsforhold til beste for så vel bedrift som ansatt.» Hovedavtalen har flere og detaljerte bestemmelser om involvering av de ansatte og hvilken informasjon som skal gis.

KS har én hovedavtale med 40 ulike arbeidstakerorganisasjoner under forhandlingssammenslutningene LO Kommune, YS Kommune, Unio, Akademikerne Kommune samt to frittstående forbund. Hovedavtalen regulerer bestemmelser om medbestemmelse i form av informasjon og drøfting både i kommunal og fylkeskommunal sektor (Del A og B), samt i tariffområdet Samfunnsbedriftene (Del A og C). I Hovedavtalen Del C § 4 er det regulert særlige bestemmelser om konsern, blant annet om drøftinger innen et konsern. Planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegninger som kan få vesentlig betydning for sysselettingen i flere bedrifter innen samme konsern, skal drøftes så tidlig som mulig i fellesmøter mellom konsernledelsen og tillitsvalgte, jf. § 4-5 siste ledd.

I kommunal sektor har dessuten Oslo kommune en egen Hovedavtale, som er inngått mellom Oslo kommune og 26 arbeidstakerorganisasjoner tilknyttet LO, YS, Unio og Akademikerne. I formålsbestemmelsen til avtalen legges det vekt på viktigheten av samarbeid for å utvikle et godt arbeidsmiljø, øke effektiviteten til beste for byens innbyggere, de ansatte og for Oslo kommune. Det poengteres at et godt og tillitsfullt forhold i virksomhetene er nødvendig.

Hovedavtalen i staten er inngått mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Avtalens hovedformål er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer, herunder å gi grunnlag for arbeidstakernes rett til medbestemmelse og reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles, jf. § 1.1. Hovedavtalens Del 1 omhandler medbestemmelse, og inneholder en rekke bestemmelser knyttet til informasjon, drøfting og forhandlinger. Informasjon, drøfting og forhandlinger er de tre ulike nivåene for den kollektive medvirkningen i staten. Dersom en avgjørelse skal treffes ved forhandlinger kreves det enighet mellom partene, jf. § 19. Dersom megling ikke fører frem ved en eventuell uenighet, kan de tillitsvalgte kreve saken avgjort av en partssammensatt nemnd eller bringe saken inn for fagdepartementet, jf. § 24. Medbestemmelsesordningene etter Hovedavtalen i staten er utformet slik at politiske beslutninger ikke er omfattet av partssamarbeidet, mens organisasjonene på den andre siden har forhandlingsrett i enkelte saker. En slik forhandlingsrett finnes ikke i de andre hovedavtalene, jf. Hagen mfl. (2020, side 10).

Spekter har hovedavtaler med LO Stat, YS, SAN, Unio, Akademikerne, Norsk Journalistlag og Norsk Flygelederforening. Med unntak av noen bestemmelser er hovedavtalene i stor grad likelydende og følger samme struktur. Regler om informasjon, samarbeid og medbestemmelse finnes i kapittel VII i hovedavtalene. Av formålsbestemmelsen i § 28 i hovedavtalene fremgår blant annet at «gjennom medinnflytelse og samarbeid skal de ansatte med sin erfaring og innsikt være med å skape de økonomiske forutsetningene for virksomhetens fortsatte utvikling og for trygge og gode arbeidsforhold, bærekraftig utvikling av virksomheten, et godt fungerende arbeidsmiljø og resultatoppnåelse til beste for så vel virksomhet som ansatte.» Det er inntatt bestemmelser som stiller krav til drøfting både om ordinær drift, ved omlegging av drift og av selskapsrettslige forhold, jf. §§ 30 og 31. Det er egne bestemmelser om drøfting i konsern og konsernutvalg, jf. §§ 42 og 43. Etter § 42 skal planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger som kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere virksomheter, drøftes med tillitsvalgte så tidlig som mulig. Spørsmål som gjelder konsernets økonomi og utvikling skal også drøftes. De tillitsvalgte skal gis mulighet til å fremme sine synspunkter før konsernledelsen treffer beslutninger i slike saker. For å ivareta de ansattes interesser i saker som behandles på konsernnivå, og som har betydning for de ansatte i konsernet som helhet, kan det velges konserntillitsvalgte. Alternativt kan det etableres et konsernutvalg sammensatt av representanter for tillitsvalgte i virksomheten. Dette gjøres blant annet i regionale helseforetak (for eksempel Helse Sør-Øst RHF) der konserntillitsvalgte representerer ansatte i foretaksgruppen i beslutninger som fattes på konsernnivå. Foretaksgruppen består av de helseforetakene regionhelseforetaket eier.

I tillegg finnes en det en rekke direkteavtaler i privat sektor på bedriftsnivå, som regel inngått

mellom forbund og bedrift. De fleste direkteavtaler er kopier av gjeldende avtaler inngått mellom de sentrale parter, og den aktuelle hovedavtale gjøres gjeldende. Bestemmelser om medbestemmelse, drøfting, informasjon og prosedyrer for samarbeid og for konfliktløsning brukes så langt de passer.

8.8.5 Medvirkning og medbestemmelse i grensekryssende selskapsforhold

Med bakgrunn i ulike EU-direktiver, er det gitt visse regler for arbeidstakernes innflytelse i grensekryssende selskapsforhold i EU/EØS-området. Reglene er gjennomført i norsk rett gjennom fire ulike forskrifter, og rammeverket omfatter reguleringer om ansatterepresentasjon gjennom europeiske samarbeidsutvalg, ved grenseoverskridende fusjoner, i europeiske selskaper og i europeiske samvirkeforetak.

Reglene om europeiske samarbeidsutvalg (ESU) er regulert i forskrift 28. juli 2000 nr. 79 om europeiske samarbeidsutvalg mv., og gjennomfører direktiv 2009/38/EF. Forskriften er en allmenngjort tariffavtale mellom LO og NHO, med hjemmel i lov 23. august 1996 nr. 63 om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg m.v. Formålet med reglene er å bedre de ansattes konsultasjons- og informasjonsrettigheter i store foretak og konserner med virksomhet i flere land innenfor EØS-området. I virksomheter med minst 1000 ansatte innenfor EØS-området, hvor det er minst 150 ansatte i hvert av minst to EØS-land, kan de ansatte fremme krav om å opprette ESU. I ESU skal det informeres og drøftes om saker av grensekryssende karakter. Reglene kommer i tillegg til de nasjonale lov- og/eller tariffbaserte ordningene i de enkelte EØS-land. Ifølge ETUIs The european works councils database er det per april 2021 40 ESU som er etablert med grunnlag i norske regler.[33]

I aksjelovene er det gitt egne regler for grensekryssende fusjoner, jf. §§ 16-25 følgende. Regler om ansattes rett til representasjon ved grensekryssende fusjoner er regulert i forskrift 9. januar 2008 nr. 50 om arbeidstakernes rett til representasjon ved fusjon over landegrensene av selskaper med begrenset ansvar. Reglene gjennomfører direktiv 2005/56/EF. Som hovedregel skal det fusjonerte selskapet være omfattet av de bestemmelser om arbeidstakernes representasjon som gjelder i medlemsstaten der selskapet har sitt forretningskontor, jf. forskriften § 4 første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom minst ett av de fusjonerende selskapene i løpet av de seks siste månedene forut for offentliggjøringen av fusjonsplanen har et gjennomsnittlig antall arbeidstakere på over 500, og er omfattet av reglene for representasjon i henhold til § 3 bokstav e. Hovedregelen gjelder heller ikke dersom hovedregelen gir et lavere nivå for arbeidstakernes representasjon enn det som gjelder for de berørte fusjonerende selskapene, målt i forhold til andelen arbeidstakerrepresentanter i administrasjons- eller kontrollorganet, eller deres komiteer eller i ledelsesgruppen som omfatter selskapets resultatenheter og som omfattes av arbeidstakernes representasjon. Videre gjelder ikke hovedregelen dersom hovedregelen ikke fastsetter samme rett til representasjon for arbeidstakere i driftsenheter i det fusjonerte selskapet som ligger i andre medlemsstater, som for arbeidstakerne i medlemsstaten der det fusjonerte selskapet har sitt forretningskontor. I disse tilfellene skal det opprettes et forhandlingsutvalg som skal forhandle fram en avtale om ansatterepresentasjon i selskapet, jf. forskriften §§ 5-15.

Det er også gitt regler for ansatterepresentasjon i de særlige selskapsformene europeiske selskaper (SE-selskaper) og europeiske samvirkeforetak (SCE-foretak). Reglene om ansatterepresentasjon er regulert i henholdsvis forskrift 1. april 2005 nr. 273 om arbeidstakernes rett til innflytelse i europeiske selskaper og forskrift 3. november 2006 nr. 1213 om arbeidstakernes rett til innflytelse i europeiske samvirkeforetak, som gjennomfører henholdsvis direktiv 2001/86/EF og 2003/72/EF.

8.9 Trygde- og pensjonsrettigheter

8.9.1 Innledning og begreper

Tilknytningsform kan ha betydning for hvilke trygde- og pensjonsytelser man har krav på. I denne sammenheng er det særlig spørsmålet om arbeidstakerstatus som får betydning. Om man er fast eller midlertidig ansatt har normalt ikke betydning. Det å ha en lav deltidsstilling kan imidlertid påvirke selve retten til visse ytelser dersom inntektsgrunnlaget er for lavt, samt at størrelsen på ytelsen kan påvirkes for ytelser som beregnes av tidligere inntekt.

Folketrygdloven skiller mellom arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende. Klassifiseringen har også betydning når det gjelder skatt. Skattemessig har skillet mellom arbeids- og virksomhetsinntekt betydning blant annet for bereg-

[33] http://www.ewcdb.eu/search/analysis

ningen av personinntekt som grunnlag for trygdeavgift og trinnskatt, satsen for trygdeavgift og plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Etter skatteloven skilles det ikke mellom arbeid i og utenfor tjenesteforhold. Inntekt fra enkeltstående oppdrag utenfor tjenesteforhold følger reglene om lønnsinntekt i tjenesteforhold.

I folketrygdloven er arbeidstaker definert som «enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse», jf. § 1-8. Ordlyden i definisjonen skiller seg fra arbeidsmiljølovens definisjon ved at det forutsettes at det utbetales lønn eller annen godtgjørelse. For øvrig skal mange av de samme momentene som etter arbeidsmiljøloven legges til grunn, jf. Ot.prp. nr. 29 (1995–96):

> Avgjørelsen av om en person skal regnes som arbeidstaker etter folketrygdloven beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Det legges blant annet vekt på
>
> – om vedkommende har stilt sin arbeidskraft til disposisjon for en annen person (arbeidsgiveren),
> – om vedkommende er underlagt en annen persons (arbeidsgiverens) instruksjonsmyndighet og tilsyn,

Tabell 8.1 Skjematisk oversikt over hvilke regler som kommer til anvendelse på henholdsvis arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere

Regelverk	Arbeidstakere	Selvstendig næringsdrivende	Frilansere
Uføretrygd	Ja	Ja	Ja
Sykepenger	Fra første dag. Ytes med 100 prosent av grunnlaget.	Etter 16 dager. Ytes med 80 prosent av grunnlaget. Kan tegne tilleggsforsikring for 100 prosent av grunnlaget og/ eller fra første dag.	Etter 16 dager. Ytes med 100 prosent av grunnlaget. Kan tegne tilleggsforsikring for 100 prosent av grunnlaget fra første dag.
Arbeidsavklaringspenger	Ja	Ja	Ja
Pleiepenger	Ja	Ja	Ja
Omsorgspenger (syke barn)	Ja	Etter ti dager.	Etter ti dager.
Alderspensjon fra folketrygden	Ja	Ja	Ja
Tjenestepensjon	Ja, obligatorisk.	Ja, frivillig.	Ja, frivillig.
Dagpenger	Ja, etter tre ventedager.	Nei	Som for ansatte dersom inntekten er utbetalt og innberettet som lønn.
Yrkesskadetrygd	Ja	Nei, men kan tegne frivillig forsikring.	Nei, men kan tegne frivillig forsikring.
Yrkesskadeforsikring	Ja	Nei	Nei
Arbeidsmiljøloven, blant annet HMS, arbeidstid, permisjoner, stillingsvern	Ja	Nei (med noen unntak for regler om arbeidsmiljø og diskriminering).	Nei (med noen unntak for regler om arbeidsmiljø og diskriminering).

Selvstendig næringsdrivende får nå sykepenger med 80 prosent av grunnlaget, jf. Prop. 116 L (2018–2019). Endringen var et ledd i oppfølgingen av Granavoldenplattformen, der det framgikk at regjeringen skulle «Foreta en gjennomgang av alle rammevilkår og ordninger for gründere og selvstendig næringsdrivende, blant annet sosiale rettigheter og sykepenger.

Kilde: Tabellen er hentet fra NOU 2017: 4 Delingsøkonomien, tabell 5.1, men satsen for sykepenger for selvstendig næringsdrivende er oppdatert og omtalen av tjenestepensjon er justert.

- om vedkommende har ansvaret for arbeidsresultatet,
- om vedkommende har plikt til å utføre arbeidet personlig,
- om vedkommende benytter en annens (arbeidsgiverens) redskaper, materialer og lokaler.

I folketrygdloven deles selvstendig oppdragstakere inn i to grupper; frilansere og selvstendig næringsdrivende.

Frilanser er i § 1-9 definert som «enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, men uten å være selvstendig næringsdrivende». Frilansere er i motsetning til arbeidstakere ikke underlagt arbeidsgivers instruksjonsmyndighet, og utfører arbeidet for egen regning og risiko. I skatterettslig sammenheng behandles de imidlertid som lønnstakere på samme måte som arbeidstakere.[34] En frilanser etter folketrygdloven vil normalt ikke være å anse som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven. Frilanserbegrepet er en sekkebestemmelse som fanger opp de som verken er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende etter folketrygdloven §§ 1-8 og 1-10, jf. Høyesteretts dom i HR-2016-589-A.

Selvstendig næringsdrivende er i folketrygdloven § 1-10 første ledd definert som «enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt». I andre ledd er det angitt hvilke momenter det skal legges vekt på i vurderingen:

1. om virksomheten har et visst omfang,
2. om vedkommende har ansvaret for resultatet av virksomheten,
3. om vedkommende har arbeidstakere i sin tjeneste eller nytter frilansere,
4. om vedkommende driver virksomheten fra et fast forretningssted (kontor, verksted e.l.),
5. om vedkommende har den økonomiske risikoen for virksomheten,
6. om vedkommende bruker egne driftsmidler.

Når det gjelder trygde- og pensjonsrettigheter, har selvstendige oppdragstakere mange av de samme rettighetene som arbeidstakere, men med visse unntak og forskjeller når det gjelder dekningsgrad og karensperiode.

[34] NOU 2017: 4 punkt 5.2.3.

8.9.2 Medlemskap i folketrygden

For alle ytelsene fra folketrygden stilles det som vilkår at man enten er eller har vært medlem i folketrygden eller kan avlede rettigheter fra et nåværende eller tidligere medlem i folketrygden. Medlemskap i folketrygden er følgelig inngangsporten til ytelser fra folketrygden.

Hovedregelen for medlemskap er at alle som er lovlig bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden, jf. folketrygdloven § 2-1. Man regnes i denne sammenhengen som bosatt dersom man oppholder seg i Norge og oppholdet er ment å vare eller har vart i minst tolv måneder. Bestemmelsen skiller ikke mellom arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere. Også personer som ikke er yrkesaktive omfattes av bestemmelsen.

Personer som ikke er bosatt i Norge etter denne bestemmelsen, vil også være pliktige medlemmer i folketrygden, dersom de er arbeidstakere i Norge eller på kontinentalsokkelen, og har lovlig adgang til å ta slikt arbeid, se § 2-2. Denne bestemmelsen omfatter altså ikke selvstendig næringsdrivende og frilansere.

I EØS-tilfellene må det i tillegg ses hen til lovvalgsbestemmelsene i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004. Det redegjøres ikke nærmere for dette regelverket her.

8.9.3 Sykepenger

Inngangsvilkårene i folketrygdloven for å få rett til sykepenger er like for arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende. Man må ha tapt pensjonsgivende inntekt på grunn av sykdom eller skade. Det er videre krav om minst fire ukers forutgående yrkesaktivitet (opptjeningstid), og inntektsgrunnlaget må minst svare til halvparten av folketrygdens grunnbeløp (½ G), for at man skal få rett til sykepenger. Sykepenger utbetales inntil ett år.

Sykepenger fra trygden ytes etter ulike regler for arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende. Sykepengegrunnlaget kan ikke overstige seks ganger grunnbeløpet. Dette gjelder alle grupper. Til arbeidstakere ytes det sykepenger med 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra 17. dag. Arbeidsgiver utbetaler sykepenger de første 16 dagene (arbeidsgiverperioden). Frilansere får 100 prosent dekning fra trygden fra 17. dag. De første 16 dagene må de dekke selv. Selvstendig næringsdrivende får 80 prosent dekning fra trygden fra 17. dag og de må også dekke de første 16 dagene selv. Dette har sammenheng med at disse

Tabell 8.2 Antall forsikringer fordelt etter ordning

	Tidspunkt:		
Ordning:	30.09.18	30.09.19	Endring i prosent
Selvstendig næringsdrivende			
75 prosent fra første dag	1 734	1 724	-0,6
100 prosent fra 17. dag	12 901	11 932	-7,5
100 prosent fra første dag	331	285	-13,9
Sum selvstendig næringsdrivende	15 141	14 115	-6,8
Frilansere	69	108	56,5

gruppene anses som sin egen arbeidsgiver (derfor fra dag 17), og at de ikke alltid mister hele sin inntekt ved sykdom. Selvstendig næringsdrivende kan mot særskilt premie tegne tilleggsforsikring som gir rett til sykepenger med 1) 80 prosent fra første dag, 2) 100 prosent fra 17. dag eller 3) 100 prosent fra første dag. Frilansere kan tegne tilleggsforsikring som gir rett til sykepenger fra første dag. Disse gruppene har dermed mulighet til å betale for å få samme rett til sykepenger som arbeidstakere. Frivillig tilleggstrygd er en selvfinansierende forsikringsordning.

Ovenfor vises en tabell over antall som har tegnet frivillig tilleggstrygd:

Tabellen over viser en nedgang i medlemstallet for de fleste av ordningene som gjelder tillegg til sykepenger. Dette kan ha sammenheng med at kompensasjonsnivået har økt de siste årene. Det er sannsynlig at færre selvstendig næringsdrivende vil anse det nødvendig med en forsikring ettersom trygdens kompensasjonsgrad økte fra 75 til 80 prosent fra 1. oktober 2019.

Premien fastsettes i prosent av forventet pensjonsgivende årsinntekt som selvstendig næringsdrivende. For sykepenger med 80 prosent av sykepengegrunnlaget for de første 16 kalenderdagene er premiesatsen 2,3 prosent. For sykepenger med 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra 17. sykedag er premiesatsen 1,6 prosent. For sykepenger med 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra første sykedag er premiesatsen 9,4 prosent. For frilansere med forsikring for tilleggssykepenger for de første 16 kalenderdagene er premiesatsen 2,2 prosent.

Selv om premien er selvfinansierende, kan det for personer som forventer at de er mindre syke enn gjennomsnittet være lønnsomt å avstå fra frivillig tilleggstrygd. Det er ikke et mål at alle skal tegne frivillig tilleggstrygd. Samtidig er selvstendig næringsdrivendes obligatoriske folketrygdavgifter vesentlig lavere enn for arbeidstakere. Mens det for arbeidstakere betales trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden på til sammen inntil 22,3 prosent av lønnen, betaler selvstendig næringsdrivende trygdeavgift på 11,4 prosent av inntekten og ingen arbeidsgiveravgift. Trygdeavgiften for selvstendig næringsdrivende ble ikke økt da kompensasjonsgraden i sykepengene ble økt. Eksempelvis vil selvstendig næringsdrivende som tegner frivillig tilleggstrygd for å kunne få 100 prosent av sykepengegrunnlaget fra første sykedag, samlet betale 20,8 prosent.

8.9.4 Omsorgspenger og pleiepenger

Omsorgspenger og pleiepenger gis til yrkesaktive som taper arbeidsinntekt i forbindelse med barns sykdom. Det er krav om minst fire ukers forutgående yrkesaktivitet (opptjeningstid), og inntektsgrunnlaget må minst svare til halvparten av folketrygdens grunnbeløp (½ G), for at man skal få rett til ytelsene (inntektsgrensen gjelder ikke omsorgspenger fra arbeidsgiver). Omsorgspenger og pleiepenger beregnes etter samme regler som gjelder for sykepenger.

Arbeidstakere har rett til ti stønadsdager med omsorgspenger. Hvis man har omsorg for mer enn to barn ytes det omsorgspenger i opptil 15 stønadsdager. Når arbeidstakeren er alene om omsorgen økes antallet stønadsdager til henholdsvis 20 og 30.

Omsorgspenger gis til og med det kalenderåret barnet fyller tolv år. Dersom barnet er kronisk sykt eller funksjonshemmet gjelder retten til omsorgspenger til og med det året barnet fyller 18 år.

Arbeidsgiver har ansvar for å utbetale ti stønadsdager med omsorgspenger dersom arbeids-

forholdet har vart i minst fire uker. Arbeidsgiver kan kreve refusjon fra trygden for det antall stønadsdager som overstiger ti. Dersom arbeidstakeren bare har ansvar for et kronisk sykt eller funksjonshemmet barn over tolv år refunderes omsorgspengene fullt ut.

Frilansere og selvstendig næringsdrivende har rett til omsorgspenger fra trygden, men ikke for de ti første dagene. Dersom frilanseren eller den selvstendig næringsdrivende bare har omsorg for et kronisk sykt eller funksjonshemmet barn over tolv år, ytes omsorgspenger fra og med første fraværsdag.

Et medlem som må være borte fra arbeidet på grunn av pleie av et barn som har behov for kontinuerlig tilsyn og pleie på grunn av sykdom, skade eller lyte, har rett til pleiepenger. Pleiepenger gis med 100 prosent dekning fra trygden fra første dag til arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende.

8.9.5 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for et medlem (mellom 18–67 år) som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og som får aktiv behandling eller deltar på arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Det er krav til forutgående medlemskap (fem år fra 1. januar 2021) og fortsatt medlemskap for å få rett til ytelsen. Videre er det et vilkår at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Arbeidsavklaringspenger gis så lenge det er nødvendig for at vedkommende skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet, men ikke lenger enn tre år. Perioden kan i visse tilfeller forlenges inntil to år. Arbeidsavklaringspengene fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt siste året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, eller ut fra gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt de tre siste kalenderårene, dersom dette gir et høyere grunnlag. Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget. Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget. Minste årlige ytelse er to ganger grunnbeløpet (2 G). For personer under 25 år er minsteytelsen 2/3 av 2 G.

8.9.6 Uføretrygd

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Uføretrygd gis til personer mellom 18 og 67 år som har vært medlemmer i minst fem år umiddelbart frem til uførheten inntrådte og som har varig redusert inntektsevne med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. For personer som mottar arbeidsavklaringspenger når kravet om uføretrygd settes frem, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er nedsatt med 40 prosent. Det er et vilkår at hensiktsmessig behandling og attføring er gjennomført.

Uføretrygden beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Inntekt over 6 G regnes ikke med i grunnlaget. Uføretrygden ytes med 66 prosent av dette grunnlaget. Personer med lav eller ingen opptjening er sikret en minsteytelse. Personer som er født uføre eller blir uføre før fylte 26 år, har rett til en høyere minste årlig ytelse. Det stilles imidlertid strengere krav til den medisinske lidelsens alvorlighet og dokumentasjon enn ved den ordinære uførevurderingen. Ved delvis uførhet blir trygden redusert forholdsmessig.

8.9.7 Alderspensjon fra folketrygden

Alderspensjonen skal sikre inntekt i alderdommen og legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Det er adgang til fleksibelt uttak av alderspensjon i alderen 62 til 75 år. For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år, må pensjonen når vedkommende fyller 67 år, generelt minst tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid.

Som følge av pensjonsreformen, er det innført nye regler for opptjening av pensjon for personer født etter 1953. For personer som er født i årene 1954–1962, vil alderspensjonen bestå av forholdsmessige andeler beregnet etter gamle og nye opptjeningsregler. Personer født fra og med 1963, vil få hele pensjonen beregnet etter de nye opptjeningsreglene. I det videre omtales kun de nye opptjeningsreglene.

Medlemmer i folketrygden som har pensjonsgivende inntekt, uavhengig av om denne er tjent som arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende eller frilanser, får hvert kalenderår en pensjonsopptjening tilsvarende 18,1 prosent av inntekten. Det regnes bare med inntekt opp til 7,1 ganger folketrygdens grunnbeløp. Pensjonsbeholdningen utgjør summen av årlig pensjonsopptjening. Den årlige inntektspensjonen fastsettes ved at pensjonsbeholdningen på uttakstidspunktet divideres med pensjonistens delingstall. Til personer

som har opparbeidet liten eller ingen pensjonsbeholdning, gis det garantipensjon.

8.9.8 Tjenestepensjon og privat pensjonssparing

Tjenestepensjon er pensjon fra arbeidsgiver. Sammen med eventuell privat pensjonssparing supplerer tjenestepensjonen utbetalingene fra folketrygden. Etter lov om obligatorisk tjenestepensjon er arbeidsgivere pålagt å ha en tjenestepensjon på et visst nivå for sine arbeidstakere, etter nærmere bestemmelser. Ansatte som er over 20 år og som arbeider i over 20 prosent stilling har krav på å være medlem i tjenestepensjonsordningen. Innskuddet til tjenestepensjonen må minimum utgjøre to prosent av arbeidstakerens lønn mellom 1 og 12 G. Arbeidsgiver gis skattemessige fradrag for tilskudd til tjenestepensjonsordninger innenfor visse grenser. Blant annet gis det for innskuddspensjon fradrag for innskudd inntil sju prosent av lønn inntil 12 G, samt eventuelt tilleggsinnskudd inntil 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 og 12 G. Ifølge statistikk fra Finans Norge var under tre prosent medlem i en ordning med maksimalsatser i 2019, mens om lag 25 prosent av de forsikrede var med i en ordning med minstesatser.[35]

For selvstendig næringsdrivende er det frivillig å ha en ordning som tilsvarer tjenestepensjon. Selvstendig næringsdrivende og frilansere kan få skattemessige fradrag for innskudd i en slik frivillig innskuddspensjonsordning på inntil sju prosent av lønn eller beregnet personinntekt (næringsinntekt) mellom 1 og 12 G. Grensen er økt gradvis fra fire prosent i 2016. Dette gjelder også for personlig deltaker i selskap med deltakerfastsetting, ansatt eier av aksjeselskap/allmennaksjeselskap og frilansere.

I tillegg kan selvstendig næringsdrivende og frilansere, på samme måte som arbeidstakere, få fradrag for sparing på inntil 40 000 kroner per år i ordningen for skattefavorisert individuell sparing til pensjon, som ble innført i 2017. Ordningen erstattet en ordning med maksimal sparing på inntil 15 000 kroner per år.

8.9.9 Yrkesskadedekning

Formålet med folketrygdens yrkesskadebestemmelser er å gi særfordeler utover folketrygdens ordinære stønadssystem til personer som blir rammet av en yrkesskade eller likestilte yrkessykdommer.

Etter folketrygdloven § 13-5 er arbeidstakere som er medlemmer i folketrygden yrkesskadedekket for yrkesskader som oppstår mens arbeidstakeren er i arbeid på arbeidsstedet i arbeidstiden.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere er i utgangspunktet ikke yrkesskadedekket, men dersom de er under 67 år og den forventede årsinntekten utenfor tjeneste overstiger folketrygdens grunnbeløp, kan de tegne frivillig yrkesskadetrygd, jf. folketrygdloven § 13-13. Yrkesskadedekningen gjelder for yrkesskader som oppstår under utøvelse av virksomheten som selvstendig næringsdrivende og frilanser.

8.9.10 Dagpenger

Dagpengeordningens hovedformål er å kompensere for arbeidstakeres tap av arbeidsinntekt som følge av arbeidsløshet. For å kunne motta dagpenger må man ha tapt arbeidsinntekt og ha fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent i forhold til før ledigheten. For å kunne få dagpenger må man ha hatt en arbeidsinntekt på minst 1,5 G de siste 12 månedene, eller minst 3 G de siste 36 månedene før søknadstidspunktet.

Personer som ikke har hatt inntekt som ansatt arbeidstaker eller andre inntekter som ikke regnes som arbeidsinntekt har ikke rett til dagpenger. Selvstendig næringsdrivende som bare har næringsinntekt, vil ikke oppfylle kravet til minste arbeidsinntekt og har dermed ingen inntektssikring dersom oppdrag faller bort. Frilansere som har hatt arbeidsinntekt vil kunne oppfylle minsteinntektskravet og få rett på dagpenger.

Ytelsen utgjør 62,4 prosent av brutto arbeidsinntekt opp til et tak på 6 G som per i dag utgjør 599 148 kroner.

Dagpengemottakere som har hatt en inntekt på minst 2 G siste 12 månedene eller i gjennomsnitt 2 G siste 36 månedene, kan motta dagpenger i inntil to år. De som har hatt en lavere inntekt enn dette har maksimal varighet på dagpengeperioden i ett år.

8.9.11 Avgifter til trygden

Ulikheter i ytelsene fra folketrygden for henholdsvis arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende, har sammenheng med finansieringen av trygden. For folketrygdens vedkommende finansieres den fra tre kilder. For det første gjennom trygdeavgift for medlemmene. Denne er på 8,2

[35] https://www.finansnorge.no/statistikk/livsforsikringg/statistikk-og-nokkeltall-for-livsforsikring-og-pensjon-2019/privat-tjenestepensjon--innskuddsordninger/

prosent for arbeidstakere og frilansere («lønnstakere»), og 11,4 prosent for selvstendig næringsdrivende. Fiskere betaler en trygdeavgift på 8,2 prosent, men betaler i tillegg en produktavgift på førstegangsomsetning av fisk. Produktavgiften i fiskerinæringen skal, foruten å dekke mellomlegget mellom 8,2 prosent og 11,4 prosent i trygdeavgiften, også dekke kollektiv medlemspremie til yrkesskadetrygd, kollektiv forsikring for tilleggssykepenger for manntallsførte fiskere og utgifter i forbindelse med stønad til arbeidsledige i næringen. For det andre finansieres trygden gjennom arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert med en maksimalsats på 14,1 prosent og gjennomsnittssats på 13 prosent, og betales kun av lønnsinntekt, det vil si for arbeidstakere og frilansere. Trygden finansieres for det tredje gjennom skattefinansiert statstilskudd.

Dette innebærer at det betales vesentlig mer i avgifter for arbeidstakere og frilansere, enn hva som er tilfelle for selvstendig næringsdrivende, og forklarer dermed også hvorfor arbeidstakere og frilansere har krav på flere og større ytelser. Mens det for arbeidstakere betales trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden på til sammen inntil 22,3 prosent av lønnen, betaler selvstendig næringsdrivende trygdeavgift på 11,4 prosent av inntekten og ingen arbeidsgiveravgift. Selvstendig næringsdrivende kan på sin side velge å utvide sin dekning på enkelte ytelser gjennom frivillige ordninger, gjennom en selvfinansierende tilleggspremie.

8.9.12 Midlertidige ordninger i forbindelse med koronapandemien

Utbruddet av koronapandemien i 2020 førte til at store deler av norsk arbeids- og næringsliv omtrent over natten måtte stenge ned, og både permitteringer og arbeidsledighet skjøt i været. Det oppstod et akutt behov for inntektssikring for en rekke personer. På grunn av situasjonen ble det innført flere midlertidige ordninger, blant annet knyttet til dagpenger, arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering, arbeidsavklaringspenger, omsorgspenger, og sykepenger, jf. blant annet midlertidig forskrift 20. mars 2020 nr. 368 om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med koronapandemien, med senere endringer.

Som følge av pandemien opplevde også mange selvstendig næringsdrivende og frilansere inntektsbortfall. I tråd med anmodningsvedtak 395 som Stortinget fattet 16. mars 2020, ble det innført en midlertidig inntektssikring for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Ordningen er nå hjemlet i midlertidig lov 5. mars 2021 om kompensasjonsytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19, og opphører 1. oktober 2021.[36]

Formålet er, opp til et visst nivå, å kompensere for inntektsbortfall som selvstendig næringsdrivende og frilansere har som en følge av koronautbruddet, og som ikke kan kompenseres gjennom andre ordninger. Ordningen er knyttet til tap av inntekt for personer, ikke til omsetningssvikt i virksomheter. Til og med oktober 2020 ga ordningen en kompensasjon på 80 prosent. Fra 1. november 2020 er satsen 60 prosent.

[36] Ordningen var først etablert ved en midlertidig forskrift vedtatt 8. april 2020, med hjemmel i koronaloven. Forskriften ble forlenget til og med 27. mai 2020, men ble opphevet som følge av at koronaloven (midlertidig lov 27. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.) opphørte å gjelde. Ordningen ble deretter hjemlet i en egen, midlertidig lov.

Del III
Vurderinger og forslag

Kapittel 9
Utvalgets overordnede vurderinger

9.1 Innledning

I dette kapitlet og videre i del 3 av innstillingen legger utvalget frem sine vurderinger av utviklingstrekk og utfordringer i norsk arbeidsliv, sett i sammenheng med det internasjonale rammeverket og de analyser og initiativer som er lagt frem av blant annet EU, OECD og ILO. På bakgrunn av de utfordringer man ser gjennom utviklingstrekk vurderer utvalget rammeverket for ulike tilknytningsformer, arbeidsgiveransvar og organisering av arbeid og virksomhet. I dette kapitlet legges vekten på det overordnede bildet. I de påfølgende kapitlene i vurderingsdelen vil utvalget gå nærmere inn på enkelte temaer. Utvalgets vurderinger og forslag må ses i lys av målet om en fortsatt høy andel faste ansettelser og legge til rette for tariffavtaler i alle deler av arbeidslivet.

9.2 Situasjonen i norsk arbeidsliv

9.2.1 Høy stabilitet og gode arbeidsforhold for de fleste

Utvalget registrerer at tilstandsbeskrivelsen viser at det er stor stabilitet i norsk arbeidsliv med hensyn til bruken av ulike tilknytningsformer. Andelen arbeidstakere med fast ansettelse har vært jevnt økende de siste 20–25 årene og Norge har en høyere andel med fast tilknytning til arbeid enn gjennomsnittet for EU-landene, jf. punkt 5.4.1. Analyser basert på registerdata tyder ikke på at det er blitt flere med alternative tilknytningsformer, men sammensetningen har endret seg ved at det er blitt færre selvstendige og flere innleide (Strøm og von Simson, 2020). Utviklingen i bruken av tilknytningsformer i arbeidslivet omtales nærmere i punkt 9.4.

Situasjonen i norsk arbeidsliv er beskrevet i del II av innstillingen. Det er visse dokumentasjonsutfordringer når det gjelder grupper som i antall utgjør en liten del av arbeidslivet, som for eksempel selvstendige og innleide arbeidstakere. Samlet sett foreligger det imidlertid mye kunnskap, både fra kvalitative og kvantitative nasjonale kartlegginger, internasjonale sammenligninger og partenes og myndighetenes erfaringer. Utvalget har også selv tatt ulike initiativ for å få frem ny kunnskap på enkelte områder.

De fleste i norsk arbeidsliv opplever gode arbeidsforhold. Lønnsnivået er høyt sammenlignet med andre land. Arbeidslivsreguleringene gir trygghet, og arbeidsmiljøet bidrar til gode og helsefremmende arbeidsplasser for de fleste. Mange opplever gode muligheter for medvirkning, medbestemmelse og samarbeid på arbeidsplassen. Arbeidstakerne har muligheter for å utvikle sin kompetanse. Myndighetene og partene har hver for seg og sammen over tid satt kompetanse på dagsorden, gjennom blant annet Nasjonal kompetansepolitisk strategi og Regjeringens kompetansereform.

Som følge av koronapandemien er imidlertid arbeidsledigheten blitt høyere og flere arbeidstakere og virksomheter opplever en usikker situasjon.

Arbeidslivet er sammensatt. De som deltar i arbeidslivet spenner fra de som har få kvalifikasjoner og vansker med å oppnå fast jobb til de som sitter på unik, spesialisert kompetanse som en arbeidsgiver eller oppdragsgiver har stort behov for å få del i. En sentral målsetting er at alle, uansett forutsetninger, skal gis muligheter til å delta i arbeidslivet. At store grupper av befolkningen har mulighet for å delta i arbeidslivet er en vesentlig forutsetning for vårt velferdssamfunn, jf. punkt 3.1.

Det er høy oppslutning om det organiserte arbeidslivet, men en økende del av arbeidstakerne i privat sektor er ikke omfattet av tariffavtaler og det er store forskjeller mellom næringer, jf. punkt 3.4.4. Trepartssamarbeidet mellom organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene er omfattende, og bygger på samarbeidet mellom partene i arbeidslivet som er forankret lokalt på arbeidsplassene. Medlemstallet i organisasjonene har vært jevnt økende, andelen organiserte arbeidstakere av alle sysselsatte er

imidlertid noe lavere enn situasjonen på 1980- og 1990-tallet. Organisasjonsgraden blant arbeidsgivere i privat sektor har vært økende i samme periode. I offentlig sektor er organisasjonsgraden blant arbeidstakere høy og alle omfattes av tariffavtaler. Utfordringene med svakere oppslutning om det organiserte arbeidslivet er størst innen de voksende tjenestenæringene og innen bygg og anlegg.

9.2.2 Endringer som påvirker arbeidsmarked, næringsstruktur og virksomhetsorganisering

Samtidig med at bruken av ulike tilknytningsformer har vært stabil, har det skjedd strukturelle endringer som påvirker arbeidsmarkedet og næringslivet. Næringssammensetningen har endret seg over tid, med økende andel i tjenestenæringer og fallende andel i primærnæringer og vareproduksjon. De siste tiårene har det vært en markant økning i sysselsettingen innen helse og omsorg, kunnskapsbasert tjenesteyting (blant annet IKT-tjenester), samt kultur og opplevelser, jf. punkt 4.2.1. Mye av veksten i sysselsetting er kommet innen offentlig sektor, som har mindre forskjeller i lønn enn privat sektor. Det har også vært betydelig vekst innen privat tjenesteyting. Industrien står nå for rundt ti prosent av sysselsettingen. Der er det blitt gjennomført omfattende effektiviseringer og enkelte funksjoner er blitt skilt ut i tjenestevirksomheter.

Andre endringer med konsekvenser for arbeidslivet er at utdanningsnivået har blitt og blir stadig høyere. Videre at det siden EU-utvidelsene fra 2004 har vært en betydelig arbeidsinnvandring til Norge. En annen endring er at det i løpet av det siste tiåret har vært en svakt nedadgående trend i samlet sysselsettingsnivå.

Det norske arbeidslivet preges av mange små virksomheter, men flertallet av de sysselsatte i privat sektor er likevel ansatt i større virksomheter. Nærmere halvparten jobber i virksomheter med mer enn 50 ansatte. Det siste tiåret har denne andelen økt noe. Omstillingstakten i norsk arbeidsliv er høy, målt som andel arbeidstakere som slutter og begynner i ny jobb.

9.2.3 Norge sammenlignet med andre land

Yrkesdeltakelsen og sysselsettingen er høy i Norge sammenlignet med andre land. Også lønnsnivået for arbeidstakere ligger vesentlig høyere. Teknisk beregningsutvalg viser at timelønnsnivået i industrien var 20 prosent høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i 2020, jf. NOU 2021: 5, figur 5.4. Internasjonale sammenligninger av arbeidsmiljø som den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2017) og OECD Job Quality Framework[1] viser at Norge skårer høyt når det gjelder jobbtrygghet og arbeidsmiljøstandard.

Omfanget av alternative tilknytningsformer i arbeidslivet er lavere enn i de fleste andre europeiske land. Særlig gjelder dette selvstendige, hvor Norge er et av landene med lavest andel. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet utviklingen på arbeidsmarkedet og at mange har hatt muligheter for å oppnå fast ansettelse. Norge er et av landene med høy andel deltidsarbeidende. De fleste av disse er fast ansatte.

OECDs sammenligninger av stillingsvernreglene viser at Norge er om lag midt på treet når det gjelder stillingsvern for fast ansatte, mens vi er et av landene som har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse og andre kortvarige tilknytningsformer, jf. punkt 5.8.1.

Internasjonalt er det rettet oppmerksomhet mot tendenser til polarisering i arbeidslivet. Det innebærer at andelen som jobber i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen reduseres, mens veksten i sysselsetting konsentreres til høykompetansejobber, samt jobber med lite krav til utdanning. Dette øker risikoen for sterkere todeling av arbeidsmarkedet mellom grupper med gode betingelser og de som opplever økt usikkerhet knyttet til arbeidsforholdet. Studier OECD har gjennomført tyder på at tendensen til polarisering henger nokså direkte sammen med teknologiendringer, og det er en utvikling der «jobber i midten» forsvinner i de fleste OECD-land. I Norge tyder imidlertid utviklingen i senere år på at det ikke skjer en tilsvarende polarisering, men at det er en mer entydig utvikling i retning av økt etterspørsel i yrker hvor det er vanlig med høy utdanning, jf. punkt 4.8.3.

9.3 Drivkrefter og utviklingstrekk

9.3.1 Betydningen av teknologiendringer

Økende digitalisering og automatisering har og vil fortsatt få konsekvenser for hvordan virksomheter organiserer seg, også med tanke på arbeidsgiveransvar og hvilken status og rettigheter de som utfører arbeidet får. Det er ulike vurderinger av i

[1] Se OECDs nettside: http://www.oecd.org/employment/job-quality.htm

hvilken grad automatisering vil føre til at en økende andel arbeidstakere blir overflødige. OECD venter at norsk arbeidsliv vil bli relativt lite påvirket av automatisering, noe som blant annet kan skyldes at det allerede er gjennomført omfattende omstillinger og effektiviseringer i norsk arbeidsliv, jf. punkt 4.1.2. Digitaliseringen av varer og tjenester innebærer uansett en mer gjennomgripende endring og fører til nye forretningsmodeller som vil kunne omforme nesten alle sektorer i nærings- og arbeidslivet (Kvernberg Andersen, 2020). Teknologi skaper for eksempel nye muligheter og koblinger mellom de som skal ha en oppgave utført og de som skal utføre arbeid. Fremveksten av digitale plattformer representerer nye måter å organisere tilknytningen til arbeid. Bruken så langt har vært begrenset, kartlegginger fra noen år tilbake viste at mellom 0,3 og 2,5 prosent av den yrkesaktive befolkningen hadde utført arbeid formidlet gjennom digitale plattformer en eller flere ganger siste år, jf. punkt 5.3.2. Samtidig representerer de digitale plattformene muligheter for nyskaping, vekst og økt sysselsetting, jf. punkt 5.3.5.

Digitalisering og innføring og økt bruk av nye og mer avanserte IKT-systemer påvirker arbeidsprosessene, organiseringen og utføringen av arbeidsoppgaver og tjenester på mange måter. Det gjør det mulig å utføre arbeid på andre steder enn det tradisjonelle arbeidsstedet. Under koronapandemien er hjemmekontor og digitale løsninger tatt i bruk i stort omfang. Det kan være grunn til å anta at det vil føre til endringer i måten det arbeides på og at virksomhetene vil legge opp til økt bruk av fjernarbeid også i en normalsituasjon. Bruk av fjernarbeid og digitale løsninger kan gi muligheter for reduserte kostnader for virksomhetene og gi arbeidstakere en mer fleksibel arbeidshverdag. Samtidig vil det påvirke arbeidsmiljøet for arbeidstakere dersom de i større grad arbeider selvstendig og alene.

9.3.2 Andre sentrale drivkrefter

I del 2 er det i tillegg til teknologiendringer pekt på globalisering, klima og endringer i befolkningssammensetningen som sentrale drivkrefter som påvirker arbeidslivet.

Globaliseringen og ny teknologi omformer det internasjonale næringslivet. Dannelse av multinasjonale konserner har vært en langvarig utvikling, men en ser nå en kanskje enda sterkere konsentrasjon av markedsandeler og makt hos store globale virksomheter med utgangspunkt i informasjonsteknologi og media, slik som Amazon, Google, Microsoft med flere. Også de store norske bedriftene er blitt globale aktører og har de siste tiårene i hovedsak vokst utenlands når det gjelder verdiskapning og sysselsetting, noe som også bidrar til å utvikle næringslivet og trygge norske arbeidsplasser.

Behovet for å motvirke for store klimaendringer representerer en grunnleggende utfordring for verdenssamfunnet. Dette krever betydelige omstillinger og utvikling av ny kompetanse, som vil påvirke arbeidslivet langs flere dimensjoner, også når det gjelder virksomhetenes organisering. Forsterkede krav til kutt i klimagasser og forventet lavere etterspørsel etter olje og gass vil gjøre behovet for omstillinger større i tiden som kommer. Dette kan bli mer krevende for Norge enn for mange andre land, jf. Norge mot 2025-utvalgets innstilling (NOU 2021: 4, punkt 6.5). På den andre siden peker Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) på at land med høyere inntektsnivå og fleksible arbeidsmarkeder kan ha større evne til å bære omstillingskostnader på veien til et lavutslippssamfunn.

I flere offentlige utredninger[2] og i regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 14 (2020–2021)) pekes det på at endringer i befolkningssammensetningen medfører endringer for det norske samfunnet. En aldrende befolkning vil øke forsørgerbyrden for de som er yrkesaktive, samtidig vil utgiftene og arbeidskraftsbehovet innen helse- og omsorgsyrkene øke betydelig.

9.3.3 Virkninger av arbeidsinnvandring

Utvalget peker på at høy arbeidsinnvandring har vært et særlig viktig utviklingstrekk i norsk arbeidsliv de siste 15 årene. Mange utenlandske arbeidstakere, i hovedsak fra nye EU-land, er blitt tilknyttet blant annet bygg og anlegg, industri, fiskeindustri, landbruk og næringer innen tjenestesektoren, jf. punkt 4.6. Mange utenlandske arbeidstakere er ansatt i bemanningsforetak, jf. punkt 9.5.2. Mange utenlandske arbeidstakere er også knyttet til underleverandører, eller er blitt direkte ansatt i norske virksomheter. Den økte tilgangen på arbeidskraft har bidratt vesentlig til veksten i produksjon og sysselsetting, ikke minst i distriktene, og har dermed også bidratt til sikring av norsk velferd. Samtidig har kontrollmyndighetene avdekket mange tilfeller der utenlandske arbeidstakere underbetales eller lønnes svart. Kontrollmyndighetene har også funnet tilfeller av

[2] Jf. NOU 2020: 15. Det handler om Norge og NOU 2021: 4 Norge mot 2025.

omgåelse av arbeidsgiveransvar og bruk av selvstendige oppdragstakere i stedet for arbeidstakere, samt tilfeller der innleie av arbeidskraft behandles som entreprise.

Erfaringene fra etatenes kontrollvirksomhet viser at omgåelser av regelverk er økonomisk motivert. Det er innført ulike typer regelverk for å motvirke dette, slik som allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtaler og likebehandlingsreglene for ansatte i bemanningsforetak. Kartleggingen tyder på at nytt regelverk har bidratt til økt etterlevelse (jf. Eldring mfl. 2011, Bjørnstad (red.) 2015, Alsos mfl. 2016). Arbeidstilsynet har ved lovendring i 2020 fått utvidet kompetanse til å føre tilsyn med innleie.

Internasjonalt er det blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av innvandring på lønnsutviklingen. Resultatene varierer betydelig. Ifølge en oppsummering i Holden III-utvalget konkluderer en overvekt av studiene med at arbeidsinnvandring fører til lavere lønnsvekst for tidligere innvandrere og i noen grad for innfødte arbeidstakere med lav kompetanse, utdanning og yrkeserfaring, jf. punkt 4.6.2.

9.3.4 Endringer i virksomhetsorganisering

Virksomheter kan organiseres på ulike måter, ut fra deres behov for utvikling og verdiskapning. Dette kan ha betydning for utøvelse av roller som arbeidsgiver eller oppdragsgiver, og for hvordan arbeidstakere og oppdragstakere knyttes til virksomheten. Dette berører både privat og offentlig sektor, hvor det har skjedd og fortsatt skjer omfattende endringer i organiseringen av tjenester og oppgaver. På en del områder benyttes bruk av konkurranse og kontrakter med private tjenesteleverandører i gjennomføringen av oppgaver det offentlige har ansvar for. Dette er tema som nylig er gjennomgått av Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13).

Utvalget har i samsvar med mandatet rettet særlig oppmerksomhet mot situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring/kontroll/ledelse av arbeidet, eller hvor arbeidskraften samles i egne selskaper eller at arbeidsoppgaver og tjenester settes ut til andre.

Utviklingen ser ut til å gå i retning av at konserndannelser blir stadig mer vanlig i næringslivet, jf. punkt 4.3.2. En kartlegging som er gjort innen tjenestenæringene tyder på at virksomhetene med konserntilknytning har flere sysselsatte og høyere omsetning enn de frittstående virksomhetene (Ødegård mfl. 2021). Bruken av franchisekontrakter er også blitt kartlagt. Dette har mindre omfang og gjelder først og fremst varehandel. Franchisedrift innebærer at enkelte rammer for forretningsdriften fastsettes i en egen avtale, men det er fortsatt den enkelte franchisetaker som har arbeidsgiveransvar.

En annen utbredt kontraktsform i næringslivet er entreprisekontrakter mellom virksomheter. Omfang og bruk av entreprise har vært lite kartlagt. Utvalget tok initiativ til å få gjennomført en utredning og beskrivelse av bruken av entreprisekontrakter, hvor vekten er lagt på å beskrive omfang og særtrekk ved entreprise som utføres «på stedet» («on-site») hos en oppdragsgiver (Oslo Economics, 2020). På bakgrunn av analyser av foreliggende statistikk anslås det at vel 8,5 prosent av den samlede arbeidsstyrken arbeider gjennom «on-site» entreprisekontrakter. Omfanget er størst innen bygg og anlegg, der entrepriser er en sentral del av bransjens særpreg, og innen forretningsmessig tjenesteyting, jf. nærmere omtale av rapporten og konklusjoner i punkt 4.3.5.

Det er ikke et nytt utviklingstrekk at mange virksomheter har valgt å konsentrere sine ressurser om deler av en verdikjede eller om såkalt kjernevirksomhet, og ut over dette kjøpe støttetjenester fra andre. Hastigheten og omfanget i den teknologiske utviklingen kan øke virksomhetenes behov for – og ønsker om å gjøre omstillinger. Teknologiske endringer og digitalisering kan slik sett være en sentral driver bak de pågående og raske endringene i virksomhetenes arbeidsprosesser og organisering. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor.

Som en del av sin kartlegging gjennomførte Oslo Economics en spørreundersøkelse innen byggenæringen og intervjuet representanter fra organisasjonene i arbeidslivet. Grensen mellom innleie og «on-site» entreprise ble av flere nevnt som svært problematisk. Oslo Economics konkluderte med at det kan være indikasjoner på at innstramming av regelverket for innleie har ført til at enkelte virksomheter omgår innleieregelverket ved å organisere virksomheten som entreprise.

I Norwegian-dommen (HR-2018-2371-A) tok Høyesterett stilling til en virksomhetsmodell der ulike deler av virksomheten, herunder drift, personell og tjenester ble lagt til ulike datterselskaper. Driftsselskapene skulle deretter kjøpe inn tjenester fra de øvrige selskapene ved behov, men i en varig entrepriseløsning (jf. boks 4.2).

9.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget understreker at norsk arbeidsliv er preget av høy stabilitet og god evne til omstilling. Dette er en sentral effekt av blant annet den norske modellen. Systemet for lønnsdannelse og opprettholdelse av en sammenpresset lønnsstruktur bidrar til at høyproduktive sektorer ekspanderer, mens lavproduktive sektorer reduseres. Historisk sett har dette gitt mulighet for at arbeidstakere kan finne bedre jobber i de delene av arbeidslivet som vokser, samtidig som virksomhetene har kunnet drive effektivt og øke sin verdiskapning. På denne måten tjener både arbeidstakere og arbeidsgivere på samarbeidet. Dette er et kjernepunkt i den norske modellen i arbeidslivet, jf. punkt 3.3.

Det nære samspillet mellom privat og offentlig sektor bidrar til verdiskapning og velferd. Offentlig sektor utgjør en stor del av arbeidsmarkedet og bidrar til innovasjon og utvikling av tjenester som kommer hele arbeidslivet til gode. Et eksempel på dette er tiltak for å styrke samspillet mellom utdanning, næringsliv og arbeidsliv, jf. nylige fremlagte stortingsmeldinger om innovasjon i offentlig sektor og arbeidsrelevans i utdanning.[3] Gode velferdsordninger og det offentlig finansierte sikkerhetsnettet bidrar til å bygge opp under et godt arbeidsliv og sikrer omstillingsevne, noe som gir Norge et fortrinn sammenlignet med mange andre land. Eksempler på dette er innretningen av dagpenge- og sykepengeordningen, hvor det offentlige i større grad avlaster arbeidsgivere med kostnadene enn hva som er tilfelle i mange andre land. Det offentlige tar også et ansvar for å sikre trygge rammer og sosialt sikkerhetsnett for de som jobber med en annen tilknytning enn faste ansettelser. Dette er blitt tydeliggjort gjennom de kompensasjonsordningene som er blitt innført i forbindelse med koronapandemien.

Utvalget peker på den betydningen høy yrkesdeltakelse har, både for samlet verdiskapning og for den enkeltes muligheter for selvrealisering gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Utvalget viser til omtalen av drivkreftene som fører til endringer i arbeidslivet. Klimaendringer representerer trolig den største utfordringen verdenssamfunnet står overfor. Tiltak for å redusere utslipp og omstille produksjon og forbruk vil generelt ha en stor påvirkning på samfunnet og arbeidslivet i de kommende årene. Teknologiendringer skjer fortløpende og vil ha stor betydning for måten det arbeides på i de fleste næringer og yrker. Et sentralt utviklingstrekk er fremveksten av globale virksomheter med en dominerende posisjon på sine områder. Dette påvirker konkurransesituasjonen også på nasjonalt nivå. Slike utviklingstrekk fører til at virksomhetene stadig må endre seg og tilpasse seg til omskiftelige rammebetingelser. Selv om de fleste virksomheter fortsatt drives stedbundet, er det et nytt trekk ved utviklingen at teknologien muliggjør løsninger som i mindre grad enn tidligere krever fysisk og stedbunden kapital. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom den sterke veksten i salg av varer og tjenester over internett, gjennom fremvekst av ulike former for nettbaserte tjenester på tvers av landegrenser og økende bruk av kunstig intelligens. Teknologiske endringer påvirker i stor grad hvordan og hvor arbeid utføres. I noen tilfeller har IKT-løsninger allerede erstattet det fysiske arbeidsstedet eller den fysiske arbeidsgiveren, jf. for eksempel plattformøkonomien.

Koronapandemien har ført til omfattende bruk av digitale løsninger, og flere av disse vil trolig innebære permanente endringer. Det må derfor forventes økende bruk av hjemmekontor og annet fjernarbeid fremover. Det kan medføre behov for endringer på flere plan. Temaet er på dagsordenen for trepartssamarbeidet i arbeidslivet, både når det gjelder styrket kunnskapsgrunnlag og gjennomgang av reguleringer. *Utvalget* ser at bruken av digitale løsninger kan gi vinn-vinn-situasjoner for arbeidstakere og arbeidsgivere. Så langt er det ikke tegn som tyder på at bruk av hjemmekontor og annet fjernarbeid benyttes som steg i retning av løsere tilknytningsformer i arbeidslivet, men det er viktig å følge med på denne utviklingen.

Utvalget understreker at situasjonen er sammensatt. Det er usikkerhet om hva som blir de langsiktige konsekvensene av koronapandemien. Finanskrisen fikk ikke så store konsekvenser for Norge som for andre land. Som nevnt tyder beregninger på at automatisering og digitalisering kan få mindre betydning for sysselsettingen i Norge enn i andre land. En viktig årsak er at det allerede er gjennomført store omstillinger der vi ligger helt i front med å ta i bruk teknologiske løsninger.

Samlet sett representerer de ytre drivkreftene betydelige utfordringer som kan påvirke den fremtidige utviklingen i norsk arbeidsliv. Klimatiltak vil måtte innebære betydelige omstillinger og kan ha konsekvenser for olje- og gassvirksomheten, som har skapt mange arbeidsplasser, høy

[3] Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor, Meld. St. 16 (2020–2021) Utdanning for omstilling. Økt arbeidsrelevans i høyere utdanning.

verdiskapning og betydelige samfunnsinntekter gjennom flere tiår.

Dette faller sammen med en tid hvor veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta markert, mens veksten i utgiftene til store regelstyrte ordninger fortsetter å øke (jf. Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021), punkt 1.7). Dessuten vil andelen eldre øke, noe som øker forsørgerbyrden. Dette fører med seg en del særskilte omstillingsutfordringer i norsk økonomi og på arbeidsmarkedet.

Andelen arbeidstakere som er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner ligger stabilt på om lag 50 prosent. Andelen arbeidsgivere som er medlemmer i arbeidsgiverorganisasjoner har vært økende. I privat sektor er imidlertid andelen arbeidstakere som arbeider i virksomheter som er omfattet av tariffavtaler blitt noe lavere i de senere år. Som følge av et mer sammensatt arbeidsliv og svekket tariffavtaledekning i privat sektor kan det bli utfordrende å sikre fortsatt høy oppslutning om det organiserte arbeidslivet og dermed kan en risikere at noe av grunnlaget for den norske arbeidslivsmodellen undergraves. Mens oppslutningen om organisasjonene i arbeidslivet fortsatt er høy innen offentlig sektor og i industrien, er den betydelig lavere i tjenestenæringene i privat sektor. Dette er ingen ny situasjon, men når tjenestenæringene utgjør en økende andel av samlet sysselsetting innebærer dette større utfordringer for helheten i den norske arbeidslivsmodellen. *Utvalget* ser det som uheldig at kun under halvparten av arbeidstakerne i privat sektor nå er omfattet av tariffavtaler.

Utvalget viser til at koronapandemien innebærer ekstra usikkerhet om videre utvikling i arbeidsmarkedet. De kortsiktige konsekvensene er i seg selv svært alvorlige og fører til at mange arbeidstakere blir permitterte eller arbeidsledige og at mange virksomheter må innstille eller begrense aktiviteten. Erfaringen fra tidligere kriser er at de også kan føre til store langsiktige konsekvenser i arbeidslivet, og at pågående endringer og omstillinger kan forsterkes, for eksempel når det gjelder å ta i bruk ny teknologi som kan erstatte eller endre oppgaver som tidligere er utført manuelt. En av virkningene av koronapandemien kan også være at det blir vanskeligere for enkelte å få innpass i arbeidslivet, som personer med lite utdanning, innvandrere mv.

Utvalget ser det uansett som sannsynlig at teknologiendringer sammen med drivkrefter som globalisering, demografi og hensynet til miljø og klimautfordringer vil virke gjensidig forsterkende og kunne bidra til økt endringstakt i arbeidslivet fremover. Det er sannsynlig at arbeidsinnvandring og tjenestekontrakter mellom virksomheter på tvers av landegrenser fortsatt vil være en viktig faktor for å løse virksomhetenes behov for tilgang på arbeidskraft.

Utvalget peker på at hvordan virksomhetene møter og tilpasser seg endringer i stor grad er et spørsmål om hvilke strategier de velger. Enkelte virksomheter plasserer kapitalen i egne eierselskaper mens produksjonen plasseres i rene driftsselskaper. Norwegian-saken var et eksempel på dette. Det er ulike vurderinger i utvalget av hvilket omfang og hvilke konsekvenser dette har i arbeidslivet. Mange virksomheter satser på å styrke arbeidstakernes kompetanse og utvikle produksjonen til mer avanserte varer og tjenester med et høyere kunnskapsinnhold. Enkelte virksomheter velger å rendyrke «kjernevirksomheten», mens spesial- og støttefunksjoner hentes inn gjennom entreprisekontrakter, mens andre virksomheter utvikler seg i bredden, for eksempel for å dekke større deler av en verdikjede, men også de med ulik grad av utsetting av støttefunksjoner.

Utviklingen i retning av at flere foretak enn tidligere knytter seg sammen gjennom konsernorganisering, nettverk eller andre former for integrering må ses i sammenheng med økende internasjonalisering av næringslivet og prosesser som fører til modning og konsolidering innen de ulike bransjene. Denne utviklingen fremmer konkurransedyktige virksomheter, samtidig som det har konsekvenser for driften av selskapene, og dermed kan få betydning for arbeidsgivers handlingsrom og styringsmuligheter og for arbeidstakeres muligheter for medvirkning og medbestemmelse.

Utvalget understreker at virksomhetenes behov må avveies mot arbeidstakeres behov og viktige samfunnshensyn. Den norske arbeidslivsmodellen representerer en finstemt balanse mellom de ulike hensynene og har gitt gevinster både for virksomhetene, arbeidstakerne og samfunnet. Det er viktig at denne balansen og tilliten mellom arbeidsgivere og arbeidstakere opprettholdes. En viktig side av dette er også at virksomhetene må sikres hensiktsmessige rammebetingelser slik at arbeidsplasser kan opprettholdes.

En side ved internasjonaliseringen av norsk næringsliv er større heterogenitet både i ledelse og blant arbeidstakerne. I stor grad er dette positivt, men holdninger til reglene og verdiene i norsk arbeidsliv er ikke nødvendigvis allmenne. Har man bakgrunn fra en annen arbeidslivstradisjon med hensyn til dialog, organisering og samarbeid, er det ikke gitt at det er den samme forståel-

sen for de elementer i den norske modellen som i vårt system har vist seg som en suksessfaktor.

Utvalget legger vekt på at norsk arbeidsliv i all hovedsak preges av ansvarlige arbeidsgivere. Det store flertallet av virksomheter driver seriøst og ønsker å følge regelverket, og anser fornøyde og trygge ansatte som en viktig forutsetning for å lykkes med sitt oppdrag, enten det er et offentlig samfunnsoppdrag eller i en konkurransesituasjon i det private næringslivet. Virksomhetene er også opptatt av sitt omdømme hos kunder og brukere og av sitt samfunnsansvar. Ordnede og seriøse arbeidsforhold er en viktig del av dette.

Utfordringer med arbeidslivskriminalitet, useriøse arbeidsforhold og forsøk på omgåelser av regelverk er også en del av virkelighetsbildet. Arbeidsmiljøloven og andre sentrale reguleringer gjelder likt for hele arbeidslivet. I tillegg er det innført særskilte reguleringer for områder med større utfordringer, dette gjelder for eksempel allmenngjøring av tariffavtaler på områdene hvor dette gjelder, jf. punkt 4.6.4. Behovet for særskilte reguleringer skyldes at problemene ikke er likt fordelt mellom næringer og bransjer. Sårbare arbeidstakere kan oppleve å bli utnyttet av aktører som er ute etter økt økonomisk vinning. Risikoen for at dette skjer er først og fremst til stede i de deler av arbeidslivet hvor organisering og tariffavtaler er mindre utbredt. Den offentlige kontrollinnsatsen er skjerpet for å bekjempe slike negative utviklingstrekk. De undersøkelser som er gjennomført tyder på at tiltak gjennom reguleringer, kontroll og tilsyn har betydning og bidrar til mer seriøse forhold i arbeidslivet, med likere konkurransevilkår mellom virksomhetene.

Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad endringer i regelverk fører til tilpasninger eller omgåelser gjennom bruk av andre tilknytnings- og kontraktsformer, for eksempel hvorvidt reglene om likebehandling av innleide har ført til økt bruk av entreprise/tjenestekontrakter.

9.5 Bruken av ulike tilknytningsformer

9.5.1 Innledning

Utvalget understreker at fast ansettelse hos en arbeidsgiver er arbeidsmiljølovens hovedregel og også den vanligste tilknytningsformen i praksis. I tillegg er det flere alternative måter å løse arbeidskrafts- og kompetansebehovet på. Bruken av alternative tilknytningsformer kan ha mange ulike årsaker, blant annet virksomhetenes behov for vikariater mv. i forbindelse med blant annet lovbestemt fravær, midlertidige behov for ekstra arbeidskraft, innhenting av spisskompetanse mv.

9.5.2 Omfanget av alternative tilknytningsformer

Utvalget viser til omtalen i kapittel 5 og oppsummerer kunnskapsgrunnlaget om omfang og bruken av alternative tilknytningsformer i følgende hovedpunkter:

- Over tid er det blitt færre som er midlertidig ansatt, fra 9–10 prosent først på 2000-tallet til i underkant av 8 prosent nå. Det er betydelige variasjoner mellom sektorer og bransjer. Mange av arbeidstakerne med midlertidig ansettelse oppnår fastere tilknytning til arbeidslivet etter noe tid, mens utfordringene er større for innvandrere og dem med lite utdanning eller redusert arbeidsevne/nedsatt funksjonsevne. Andelen midlertidig ansatte er lavere i Norge enn gjennomsnittet for OECD-landene.
- Bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt over tid, særlig innen byggenæringen. Samlet utgjør innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk, inkludert arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Bruken har endret karakter ved at en større andel av lønnstakerne i bemanningsbransjen er utenlandske arbeidstakere. Tall fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser at omfanget av innleie er blitt redusert siden 2019, med en betydelig nedgang innen byggenæringen. Også SSBs statistikk viser en viss reduksjon i sysselsettingen innen arbeidskrafttjenester fra 2019 til 2020. Men den statistikken som foreligger fanger ikke opp hele bildet, jf. punkt 5.5.
- Andelen selvstendige er redusert fra i overkant av 7 prosent i 2001 til i overkant av 5 prosent nå, og er lav sammenlignet med andre land. Det har skjedd endringer i hvilke næringer og deler av arbeidslivet de selvstendige arbeider. De fleste er selvstendige etter eget ønske og er tilfredse med sin situasjon. Blant de selvstendige finner en også en liten gruppe som karakteriseres av et sterkere og mer ufrivillig avhengighetsforhold til sine oppdragsgivere.

Unge på vei inn i arbeidslivet, eller som kombinerer utdanning og arbeid, arbeidsinnvandrere og personer med innvandringsbakgrunn utgjør en betydelig andel av dem med alternative tilknytningsformer. For en del fungerer dette som et steg på vei inn mot en fastere tilknytning til

arbeid. Ifølge blant annet SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø er det ikke uvanlig at samme personer benytter flere alternative tilknytningsformer samtidig, for eksempel ved at en kombinerer ulike arbeidsforhold og oppdragsforhold. Dette er mindre vanlig blant fast ansatte.

Til enhver tid er det et betydelig antall personer med en alternativ tilknytningsform. Samlet utgjør midlertidig ansatte, innleide og selvstendige rundt 15 prosent av de sysselsatte. For noen er dette en selvvalgt og ønsket tilknytning, for eksempel blant selvstendig næringsdrivende i profesjonsyrker. Undersøkelser viser imidlertid at flertallet blant midlertidig ansatte ønsker å oppnå fast ansettelse, og mange som leies ut fra bemanningsforetak ønsker å oppnå fast ansettelse i innleiebedriften. Kartlegginger viser at 40-50 prosent av midlertidig ansatte oppnår fast ansettelse etter ett år, jf. punkt 5.4.2. Mange gir uttrykk for at de tar sikte på å komme seg videre til annen jobb. De selvstendige skiller seg fra andre alternative tilknytningsformer ved at de uttrykker høyere tilfredshet med jobben og i større grad planlegger å bli værende i samme jobb fremover.

9.5.3 Implikasjoner av ulike tilknytningsformer

Utvalget viser til at Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet-storbyuniversitetet etter initiativ fra utvalget har utarbeidet en rapport som samler resultater fra ulike kartlegginger om hvilke forskjeller en finner i situasjonen for personer som utfører arbeid med alternative tilknytningsformer sammenlignet med arbeidstakere med en fast, direkte ansettelse (Ingelsrud mfl., 2020, jf. nærmere omtale i punkt 5.6).

Utvalget understreker at arbeidsmiljøundersøkelser viser at tilstanden i norsk arbeidsliv er god sammenlignet med andre land. Hovedbildet er at også de som har alternative tilknytningsformer jevnt over har en tilfredsstillende, og for mange god og ønsket, arbeidssituasjon, men det er likevel noen gjennomgående forskjeller som varierer med tilknytningsformen.

Utvalget vil særskilt trekke frem følgende implikasjoner av alternative tilknytningsformer:

- Midlertidig ansatte har noe lavere tilhørighet til jobben, og midlertidige og innleide har mindre selvbestemmelse i arbeidssituasjonen enn fast ansatte. Selvstendige skårer høyt når det gjelder jobbtilhørighet og tilfredshet.
- Midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere opplever ofte lavere jobbsikkerhet, har svakere tilknytning til arbeidsplassen og en mer passiv arbeidssituasjon enn fast ansatte, også når man sammenligner ansatte som ellers har like kjennetegn (alder, kjønn mv.). Lengre utdanning reduserer imidlertid noe av risikoen for at arbeidstakere med alternativ tilknytning opplever dårligere jobbkvalitet.
- Midlertidig ansatte og innleide har høyere risiko for arbeidsskader, men de er ikke mer utsatt for fysisk risiko sammenlignet med andre i samme yrke og næring.
- Midlertidig ansatte og innleide har lavere inntekter enn fast ansatte, mens selvstendige i gjennomsnitt tjener mer enn fast ansatte arbeidstakere.
- Det er markant lavere organisasjonsgrad blant dem med alternative tilknytningsformer. Forskjellen mellom fast ansatte og midlertidig ansatte var 29 prosentpoeng i offentlig sektor og 18 i privat sektor. Samlet sett er det få innleide og selvstendige som er organisert.
- Det er færre av de midlertidig ansatte og innleide som har eller kjenner til at det er kollektive ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU) på arbeidsplassen sin, enn av de fast ansatte.

Personer med alternative tilknytningsformer opplever større uforutsigbarhet og høyere risiko for endringer i arbeidssituasjonen. Svar i YS Arbeidslivsbarometer 2020 viser at endringer som oppstod i arbeidslivet som følge av koronapandemien hadde mer alvorlige konsekvenser for selvstendige, innleide, ekstrahjelper, ansatte i uønsket deltid og midlertidige enn for de med fast ansettelse. På den andre siden ble det i deler av offentlig sektor, særlig i helse- og omsorgssektoren et større behov for arbeidskraften til både deltidsansatte og midlertidig ansatte.

Kartlegginger blant de som utfører arbeid gjennom digitale plattformer viser mange likhetstrekk med andre former for alternative tilknytningsformer, blant annet når det gjelder lønn, arbeidstid, medvirkning, kompetanseutvikling og sosiale rettigheter. De som utfører arbeid gjennom digitale plattformer, opplever særlig risiko for å ha en uklar status i arbeidsmarkedet. Majoriteten opplever seg selv som arbeidstakere, mens de fleste plattformene definerer dem som oppdragstakere (jf. Brancati mfl., 2019; Jesnes og Oppegaard, 2020).

9.5.4 Utvalgets vurderinger av bruken av ulike tilknytningsformer

Utvalget understreker at bruken av faste ansettelser har vært en grunnleggende del av interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen, jf. kapittel 3. Det vanligste har vært, og fortsatt er, at virksomhetene benytter alternative tilknytningsformer som et unntak fra hovedregelen. Dette kan være for å løse avgrensede utfordringer, for eksempel ved midlertidige ansettelser i vikariater og ved at virksomheter i ulik konjunktursituasjon kan leie arbeidskraft av hverandre for et begrenset tidsrom eller ved innleie fra bemanningsforetak for å løse konkrete oppgaver. Omfanget av selvstendige har vært lavere i Norge enn i de fleste andre land. Selvstendige arbeider i hovedsak innen næringer og yrker hvor det har vært tradisjon for å organisere sin egen virksomhet, som i primærnæringene, kulturlivet og i profesjonsbaserte yrker som for eksempel advokat, lege og tannlege.

Utvalget mener det er naturlig at hovedregelen om faste ansettelser er blitt supplert av muligheter for å kunne benytte alternative tilknytningsformer for å løse avgrensede utfordringer. Det problematiske er dersom andre tilknytningsformer på permanent grunnlag erstatter bruk av fast ansatte. *Utvalget* understreker at også alternative tilknytningsformer kan innebære en tilfredsstillende, og for mange god og ønsket, arbeidssituasjon, men at det likevel er noen forskjeller i arbeidsforholdene som kan oppstå på grunn av selve tilknytningsformen.

Utvalget peker på at det er ulike situasjoner og ulike problemstillinger når det gjelder bruken av alternative tilknytningsformer i arbeidslivet. I offentlig sektor benyttes midlertidige ansettelser i stor grad ved vikariater, og vil for mange innebære gode muligheter til å gå over til fast ansettelse etter noe tid. Universitets- og høyskolesektoren skiller seg ut med en vesentlig høyere andel midlertidige ansatte enn i arbeidslivet for øvrig. Utvalget går nærmere inn på dette temaet i kapittel 12. Uavhengig av hvilken sektor en arbeider i, mener utvalget det er uheldig for arbeidstakere å oppleve gjentatte perioder med midlertidighet, med den usikkerhet det kan innebære for inntekter, etableringsmuligheter mv.

Mange i norsk arbeidsliv har erfart gode muligheter for å komme over i en fastere tilknytning til arbeid i løpet av få år. For enkelte vil veien inn til en fast ansettelse kunne gå gjennom for eksempel et vikariat. De kartlegginger som er gjort viser at 40–50 prosent av midlertidig ansatte oppnår fast ansettelse i løpet av ett år, men at dette i mindre grad gjelder for personer i grupper med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, som for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere. Det gjennomføres for øvrig ulike satsninger for å legge til rette for at personer med en slik svakere tilknytning kan komme inn i arbeidslivet.

De selvstendige er i en annen situasjon. For mange vil det å være selvstendig være et eget valg for deler av eller hele yrkeskarrieren. *Utvalget* ser det som viktig å legge til rette for at de som arbeider som selvstendige har gode rammebetingelser for sitt arbeid, og gis muligheter for å skape nye arbeidsplasser for seg selv og andre. Utfordringen er først hvor en oppdragsgiver ensidig definerer arbeidstakere som selvstendige. Slike omgåelser er ikke ønskelig og kan bidra til å undergrave hovedregelen om faste ansettelser.

Utvalget er opptatt av mulige omgåelser av regelverket, og gråsoneutfordringer hvor klassifiseringen kan være vanskelig. Grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker, og grensen mellom innleie og entreprise er eksempler på sistnevnte.

Et flertall i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener at dersom arbeidstakere over lengre tid har en alternativ tilknytningsform, som ikke er i tråd med forutsetningene for bruken av den enkelte tilknytningsform, kan dette bidra til at det oppstår en sterkere todeling av arbeidsmarkedet. Dessuten kan det svekke sentrale elementer i den norske modellen og føre til svekket medvirkning og samarbeid i arbeidslivet, lavere organisasjonsgrad, lavlønnspress og på lengre sikt lavere omstillingsevne.

Flertallet vurderer det som særlig viktig å vurdere tiltak for å unngå at ulike former for ansettelser og virksomhetsorganisering undergraver hovedregelen om faste ansettelser og den tradisjonelle bruken av alternative tilknytningsformer som et supplement til denne i avgrensede situasjoner.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, understreker at partene har en felles interesse i å hegne om den norske modellen. Når det gjelder vurdering av *behovet* for nye, generelle tiltak, har det for *disse medlemmer* sentral betydning at Norge er et av landene som har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse og andre kortvarige tilknytningsformer, også blant de nordiske landene. Kunnskapsgrunnlaget

viser at det er stor stabilitet i norsk arbeidsliv med hensyn til bruken av ulike tilknytningsformer.

9.6 Vurdering av endringsbehov

9.6.1 Generell vurdering

Utvalget viser til at den norske arbeidslivsmodellen har bidratt til gode arbeidsforhold for de aller fleste. Systemet for lønnsdannelse og det brede samarbeidet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere har bidratt til å fremme omstilling og overgang til høyproduktive næringer. I Norge har vi lykkes med å kombinere trygghet for arbeidstakere gjennom faste ansettelser i relativt godt betalte jobber med muligheter for fleksibilitet og omstilling for virksomhetene. Dette har lagt til rette for investeringer i ny teknologi og stadige effektiviseringer og forbedringer i oppgaveløsningen slik at virksomhetene har kunnet være internasjonalt konkurransedyktige tross et høyt nasjonalt kostnadsnivå. Virksomhetene har kunnet hente inn arbeidskraft utenfra i begrensede perioder for å kunne gjennomføre topper i produksjonen. Fra norsk arbeidsliv er det mange eksempler på at godt fungerende ordninger for medvirkning fra arbeidstakerne og nært samspill mellom ledelse og de tillitsvalgte bidrar til å fremme utvikling og vekst i virksomhetene. Det norske arbeidslivet er sammensatt og virksomhetenes behov for fleksibilitet vil variere mye mellom ulike næringer og sektorer. Motiverte og kvalifiserte arbeidstakere er uansett et fortrinn. Et godt samspill mellom arbeidsgivere og arbeidstakere har stor betydning for arbeidsmiljø og trivsel, men også for å kunne nyttiggjøre seg utviklingsmuligheter og virksomhetenes konkurransesituasjon.

Utvalget viser til at en av de største endringene i norsk arbeidsliv de siste tiårene har vært den omfattende arbeidsinnvandringen fra nye EU-land, som har medført økt tilgang på arbeidstakere til lavinntektsjobber. Dette har økt kapasiteten betydelig blant annet innen næringer som industri og bygg, og dermed hatt stor positiv betydning for virksomhetene og verdiskapningen i samfunnet. Mange utenlandske arbeidstakere formidles gjennom bemanningsforetak eller underentreprenører som tildeles oppdrag gjennom entreprisekontrakter, men mange ansettes også direkte i virksomhetene. Et arbeidsmarked med flere aktører og økt innslag av utenlandske arbeidstakere og virksomheter har også medført økt aktivitet fra aktører som driver i strid med lover og regler. Dette er blitt møtt med nye lovreguleringer og intensiverte kontrolltiltak. Økende lavlønnskonkurranse er blitt møtt med tiltak som allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtaler. Tiltak for å sikre seriøse arbeidsvilkår og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er nødvendig for at vi skal kunne videreføre de fortrinn vi har i norsk arbeidsliv. Brudd på, og manglende respekt for, regelverk representerer en undergraving av den gjensidige tilliten som preger norsk arbeidsliv. Omgåelser er gjerne motivert av økonomiske hensyn og kan innebære forsøk på å komme utenom arbeidsgiveransvar. *Utvalget* peker på betydningen av at myndighetenes kontroll- og tilsynsinnsats fungerer effektivt for å slå ned regelverksbrudd og utnyttelse av arbeidstakere. For *utvalget* er det en sentral målsetting i størst mulig grad å begrense muligheter for slike omgåelser. Utvalget vil komme tilbake til slike vurderinger i forbindelse med de enkelte tiltakene som vurderes i innstillingen. *Utvalget* ser det som uheldig dersom modeller for organisering av virksomheter basert på lavlønnskonkurranse og løs tilknytning av arbeidskraft skulle få fotfeste i norsk arbeidsliv. Hovedbildet viser høy stabilitet og gode arbeidsforhold for de fleste, men det avdekkes også tilfeller av underbetaling av arbeidstakere, systematiske omgåelser og regelverksbrudd for å oppnå økte økonomiske gevinster.

Utvalget mener det er av avgjørende betydning å unngå en eventuell utvikling i retning av et mer todelt arbeidsliv, der majoriteten vil befinne seg innenfor den norske modellen, men der en etter hvert økende andel vil befinne seg utenfor det organiserte arbeidslivet. I sluttrapporten fra prosjektet «The Future of Work – Opportunities and challenges for the Nordic models» pekes det på risikoen for å gå i retning av et 4/5-samfunn, der 1/5 blir stående utenfor eller med en løs tilknytning til det etablerte arbeidslivet (Alsos og Dølvik, 2021). Det er særlig noen utviklingstrekk, først og fremst når det gjelder teknologiendringer, som legger, og i økende grad kan legge, til rette for andre former for organisering av virksomhet, med økt press på bruk av alternative tilknytningsformer. Digitaliseringen innebærer at mange arbeidsoppgaver kan gjennomføres nærmest hvor som helst, og har potensial til å endre tradisjonelle produksjonskjeder og å bryte disse opp i mindre deler som en oppdragsgiver kan sette sammen etter egne behov. De nye mulighetene som dette innebærer kan medføre økt risiko for at bruken av faste ansettelser reduseres og at andre tilknytningsformer benyttes i sterkere grad. I den voksende tjenestesektoren er omfanget av organise-

ring og tariffavtaler lavere enn i andre deler av arbeidslivet.

Det organiserte arbeidslivet bidrar til å skape samarbeidsrelasjoner og binder arbeidstakere og arbeidsgivere sammen gjennom tariffavtalene. Legitimiteten til den norske lønnsdannelsesmodellen hviler dessuten på representative organisasjoner og høy tariffavtaledekning. Det er således en utvikling det er grunn til å være oppmerksom på når under halvparten av arbeidstakerne i privat sektor nå er omfattet av tariffavtaler. En svekkelse av det organiserte arbeidslivet kan også bidra til å svekke noen av de fortrinn vi har hatt i norsk arbeidsliv sammenlignet med andre land.

Utvalget viser til at omstillinger og økonomiske nedgangsperioder har ført til betydelig tilbakegang for det organiserte arbeidslivet i en rekke europeiske land, og at mange har svart på kriser og omstillingsutfordringer med å gi større åpning for alternative tilknytningsformer. En konsekvens ser ut til å være enda større forskjeller og økende todeling av arbeidslivet. *Utvalget* viser til at dette imidlertid ikke har vært måten kriser er blitt svart på i Norge, og at det er viktig å unngå en slik utvikling fremover også.

9.6.2 Fremtidig kunnskapsbehov

I mandatet nevnes det at utvalget kan peke på områder hvor det er behov for videre forskning og utredning. *Utvalget* mener det foreliggende kunnskapsgrunnlaget gir et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere hovedtrekkene i bruken av ulike tilknytningsformer. Det har vært noe mer krevende å sammenfatte situasjonsbeskrivelse og utviklingstrekk når det gjelder virksomhetsorganisering. Trolig skyldes dette at temaet er komplekst og at det må samles informasjon fra ulike datakilder. Utvalget har selv tatt initiativ til en kartlegging av entreprise som kontraktsform. For å følge utviklingen over tid vil det være behov for systematisk oppfølging av dette og andre sentrale tema som gjelder hvordan virksomheter organiseres og samhandler med andre. Dette har også stor betydning for utviklingen i arbeidslivet.

Utvalget vil anbefale at det settes i gang et mer systematisk arbeid for å dokumentere utviklingstrekk i nærings- og arbeidslivet som kan ha konsekvenser for utøvelse av ansvar som arbeidsgiver og oppdragsgiver, og peker på at det kan ligge godt til rette for å gjøre dette i et samarbeid mellom myndighetene, blant annet Statistisk sentralbyrå, og partene i arbeidslivet.

Utvalget understreker betydningen av at myndighetene og partene i arbeidslivet har et kontinuerlig samarbeid om kunnskapsutvikling om arbeidslivet. I senere år er det gjennomført flere kartleggingsprosjekter for å vurdere utviklingen i bruken av alternative tilknytningsformer. Samarbeidet om slike prosjekter bør videreføres og eksisterende rapportering fra virksomhetene til offentlige myndigheter, blant annet gjennom a-ordningen og andre rapporteringsplikter, bør benyttes som grunnlag for å utarbeide samlet statistikk fra hele arbeidslivet. *Utvalget* peker på at tallgrunnlaget om innleie av arbeidskraft ikke er tilfredsstillende og anbefaler at det prioriteres tiltak for å styrke en helhetlig og løpende statistikk på dette området.

Det vil ta tid å komme over virkningene av koronapandemien. Erfaringer fra tidligere kriser er at mange er forsiktige med å ta på seg nye faste kostnader i den første opphentingsperioden. Sverige opplevde en kraftig økning i bruken av midlertidige ansettelser etter de økonomiske kriseårene på starten av 1990-tallet. Også Danmark og Finland fikk en oppblomstring i bruken av alternative og kortvarige tilknytningsformer etter finanskrisen, mens Norge ikke fikk en slik utvikling. Det kan være grunn til å være oppmerksomme på utviklingen i norsk arbeidsliv de nærmeste årene, særlig med tanke på at unge, de med lite utdanning og innvandrere er de som allerede er blitt rammet hardest av pandemiens virkninger i arbeidsmarkedet.

9.6.3 Videreutvikle den norske modellen

Utvalgets vurderinger av endringsbehov bygger på beskrivelsene av utviklingstrekk og tilstand, og de grunnleggende hensynene og målsettingene for arbeidslivet som er beskrevet i kapittel 3. Utvalgets mandat favner vidt. Det har derfor vært nødvendig å gjøre noen prioriteringer med hensyn til hvilke problemstillinger utvalget går nærmere inn i. Dette er gjort med utgangspunkt i utvalgets samlede vurdering av hvordan utfordringsbildet ser ut i lys av det foreliggende kunnskapsgrunnlaget. Det er også tatt hensyn til andre pågående prosesser og utvalg. Dette innebærer at det er problemstillinger og temaer utvalget ikke kommer til å gå nærmere inn på. Nedenfor gis en overordnet vurdering av utfordringsbildet og hvilke deler av rammeverket for tilknytningsformer som derfor bør vurderes.

Det har vært en stabil bruk av ulike tilknytningsformer. Samtidig er det høy endringstakt i arbeidslivet, blant annet målt i omfanget av jobbskifter. Det gjelder både i offentlig og privat sektor. Ny teknologi bidrar til å endre innholdet i

mange jobber, kompetansekravene for arbeidstakere øker og virksomhetene endrer organisering av oppgaver og arbeid, eller sine forretningsmodeller.

Utvalget mener dette kan medføre behov for å vurdere utviklingen og hvorvidt reguleringene tar høyde for endringer og nyvinninger.

Utvalget viser til Sysselsettingsutvalgets konklusjoner, jf. NOU 2021: 2, punkt 3.6:

> Den norske modellen må kontinuerlig vurderes, utvikles og styrkes for å møte framtidige utfordringer. Modellen er avhengig av bred oppslutning i befolkningen, høy organisasjonsgrad, og at det er bred enighet om at modellen fungerer godt. Det krever at den evner å håndtere eksisterende og nye utfordringer på en hensiktsmessig måte.

Utvalget legger til grunn at den norske modellen skal styrkes og videreutvikles. Som omtalt tidligere har den bidratt til å fremme produktivitet, verdiskapning, kompetanse og omstillingsevne i samfunnet samtidig som lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidstakerne er blitt forbedret. Samfunnet har på den ene siden overlatt mye ansvar til partene i arbeidslivet, som de har ivaretatt på en ansvarlig og helhetlig måte. På den andre siden har samfunnet tatt ansvar for utbygging av velferdsordninger i bred forstand som har bidratt til sosial sikkerhet og mindre forskjeller enn det en kan finne i mange andre land.

Utvalget viser til at arbeidslivet i Norge i større grad enn andre land preges av faste ansettelser og at omfanget av alternative tilknytningsformer samlet sett har vært mindre enn i mange andre land. Det er naturlig å gå ut fra at ulikhetene i arbeidslivet, og dermed i samfunnet, er blitt mindre hos oss enn i de fleste andre land som følge av de mekanismene som samlet utgjør den norske modellen, hvor samarbeid og medvirkning står sentralt. Det er viktig at reguleringene av arbeidslivet fortsatt legger til rette for å bruke faste ansettelser i størst mulig grad. Det er også viktig å bygge videre på et organisert arbeidsliv og den balansen mellom lov- og avtaleregulering som med stort hell er gjennomført i vårt arbeidsliv.

Utvalget er i hovedsak enige om beskrivelsene av utviklingstrekk i arbeidslivet og hvilke utfordringer det er viktig å være oppmerksomme på for å hindre en uønsket svekkelse av den norske modellen og de kvaliteter som preger arbeidslivet i dag. I utvalget er det imidlertid ulike syn på i hvilken grad dette utløser behov for endringer i rammeverket. Disse vurderingene kommer frem i kapitlene 10–15.

9.6.4 Behov for å vurdere endringer i rammeverket

På bakgrunn av mandatet og i lys av det kunnskapsgrunnlaget utvalget har redegjort for over, vil utvalget vurdere særlig følgende temaer og regler:

Utvalget mener arbeidslivsreguleringene må ivareta grunnleggende vernebehov for de som trenger det. Et sentralt spørsmål er hvem som bør omfattes av arbeidstakerbegrepet. De som har sin egen arbeidskraft som den vesentlige innsatsfaktoren kan ha større behov for vern som arbeidstakere enn de som er selvstendige med utgangspunkt i for eksempel en profesjonskompetanse som lege, advokat eller med en yrkesfaglig bakgrunn og kompetanse. Etter utvalgets syn er det behov for en gjennomgang av arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven, blant annet for å vurdere om begrepet er hensiktsmessig regulert og tilpasningsdyktig også for fremtiden. Dette behandles i kapittel 10 nedenfor.

Utvalget viser til at et tema som henger nært sammen med drøftingen av arbeidstakerbegrepet er mulighetene til å delta i det kollektive arbeidslivet, herunder muligheten for kollektiv forhandling av vederlag og arbeidsvilkår også for selvstendige. OECD har overfor utvalget pekt på dette som et fleksibelt instrument for å kunne inngå nærmere avtaler om rettigheter og plikter, og at dette i noen situasjoner kan være mer effektivt enn at den enkelte må gå rettens vei for eventuelt å kunne få avklart at en har krav på rettigheter som arbeidstaker. Utvalget viser til pågående arbeid i EU med å avklare konkurranseregelverket slik at selvstendige som har behov for det kan inngå kollektive avtaler uten å komme i konflikt med kartellforbudet. Også dette temaet blir nærmere omtalt i kapittel 10.

I mandatet nevnes det at utvalget kan vurdere hvorvidt arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig, særlig med tanke på den som har reell styring og beslutningsmyndighet når det gjelder arbeidsgivers virksomhet. Problemstillingen gjelder særlig hvem som har arbeidsgiveransvar i situasjoner hvor avgjørelser tas av andre enn den som etter arbeidsavtalen er arbeidsgiver, og utvalget vil særlig vurdere arbeidsgiveransvar i konsern. Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar blir behandlet i kapittel 11.

Regler og vilkår for fast og midlertidig ansettelse har vært gjenstand for diskusjon og endringer flere ganger de senere år. Rammeverket for midlertidige ansettelser er sentralt for temaet som utvalget er bedt om å vurdere, og utvalget går nærmere inn på enkelte spørsmål som gjelder regelverket for midlertidig ansettelse. Dette behandles i kapittel 12.

På samme måte som regler om fast og midlertidig ansettelse, er også innleie fra bemanningsforetak en tilknytningsform som har vært gjenstand for diskusjon og lovendringer de senere år. Et tema som særlig er blitt aktualisert etter Norwegian-saken, er grensen mellom innleie og entreprise. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på grensen mellom innleie og entreprise og hvorvidt denne bør tydeliggjøres. Dette behandles i kapittel 13. Her vurderer utvalget også hvorvidt enkelte entreprisemodeller kan utfordre lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold.

Rammene for arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid utgjør sentrale elementer i den norske arbeidslivsmodellen. Valg av organisasjons- og tilknytningsform kan få direkte betydning for grunnleggende rettigheter i arbeidslivet, slik som lokal medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS. De kartlegginger som er gjort viser at det er en del forskjeller etter tilknytningsform når det gjelder arbeidsmiljøforhold og arbeidstakeres muligheter for medvirkning. Behovet for tiltak på dette området vurderes nærmere i kapittel 14.

Arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter har en felles interesse av å bekjempe omgåelser og brudd på regelverket som rammer sårbare arbeidstakere, og som fører til konkurransevridning for virksomhetene og unndragelse av plikter som innbetaling av skatt mv. overfor det offentlige. Muligheter for omgåelser svekker respekten for regelverket generelt og representerer en kilde til arbeidslivskriminalitet. Behovet for lovfesting av en gjennomskjæringsregel eller omgåelsesnorm vurderes i kapittel 15.

Kapittel 10
Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere

10.1 Innledning

Arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep og dets avgrensning er avgjørende for om loven kommer til anvendelse, og derved hvem som er omfattet av vernet. Det samme gjelder andre lover på arbeidsrettens område, for eksempel ferieloven og arbeidstvistloven. Om man klassifiseres som arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker har stor betydning for hvilke regler som gjelder og hvilke rettigheter og plikter man har. Klassifisering og arbeidstakerstatus kan også ha betydning for ulike rettigheter og plikter etter annet regelverk. Utvalget viser til beskrivelsen av rettigheter for henholdsvis arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere i kapittel 8.

I utvalgets mandat er det nevnt at det eksempelvis kan være aktuelt å vurdere grenseoppgangene mellom ulike tilknytningsformer, og om begrepene, herunder arbeidstakerbegrepet, er tydelige og hensiktsmessige og omfatter de grupper det er ønskelig at de skal omfatte. Utvalgets mandat viser særlig til at det kan vurderes hvilken betydning og konsekvenser ulike tilknytningsformer har, med hensyn til rettigheter knyttet til medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS. Dette er rettigheter som er regulert i arbeidsmiljøloven, og følgelig vil arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep være det mest sentrale for utvalget å vurdere.

Viktige spørsmål for utvalget har vært å identifisere om og hva eventuelle utfordringer består av for norsk arbeidsliv når det gjelder arbeidstakerstatus, og om det er grunnlag for å si hva som kan forventes fremover. Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det er behov for endring av arbeidstakerbegrepet blant annet for å forhindre omgåelser og feilklassifisering, samt minimere tvilstilfeller. Bakgrunnen er at det alltid vil og bør være noen grunnleggende forskjeller i regelverk og rettigheter mellom de som er arbeidstakere og de som er selvstendige oppdragstakere.

Noen oppdragstakere kan ha flere likhetstrekk med arbeidstakere, for eksempel at oppdragsforholdet innehar noen av de tradisjonelle kjennetegnene på arbeidsforhold, men ikke alle. Dette omtales gjerne som at de befinner seg i en «gråsone» mellom å være selvstendig oppdragstaker og arbeidstaker. I gråsonen er ikke forskjellene mellom en arbeidstaker og en oppdragstaker nødvendigvis så store, men konsekvensene av å havne på den ene eller den andre siden av streken, er betydelige. Det å være arbeidstaker gir flere rettigheter og større trygghet. Det å være selvstendig oppdragstaker er et valg som innebærer muligheter for økt frihet og høyere fortjeneste, men også høyere risiko. Dette henger sammen. En mulig utfordring kan oppstå hvis grensene blir uklare. I gråsonene kan de tradisjonelle momentene peke i begge retninger og dermed skape usikkerhet rundt klassifiseringen. Nye arbeidsformer og teknologiske løsninger kan dessuten innebære at de tradisjonelle kjennetegnene ved arbeidsforhold ikke lenger passer så godt eller er mindre egnet til å trekke grensene, uten at det nødvendigvis tilsier et mindre vernebehov. Et vurderingstema for utvalget har vært om gjeldende arbeidstakerbegrep fanger opp de som trenger eller bør ha arbeidstakervern, eller om endringer og utviklingstrekk har ført til, eller vil kunne føre til, at flere havner i gråsonen med usikker status.

Gjeldende arbeidstakerbegrep er funksjonelt, og klassifisering avgjøres gjennom en formålsorientert helhetsvurdering ved hjelp av forarbeids- og domstolsskapte kriterier, jf. punkt 8.1. Grensetilfeller og tolkningstvil kan bringes inn for domstolene. Vurderingstema for utvalget har vært om gjeldende arbeidstakerbegrep er enkelt nok å anvende i praksis, om det er hensiktsmessig utformet for å hindre feilklassifisering, omgåelse og/eller tvist, og om gjeldende håndhevingsmekanismer er hensiktsmessige.

Ikke alle som utfører arbeid skal eller ønsker å være arbeidstakere. Et annet vurderingstema for utvalget har vært om enkelte oppdragstakere likevel kan ha behov for enkelte rettigheter eller vern som i utgangspunktet er forbeholdt arbeidstakere. Muligheten for å forhandle kollektivt har utpekt seg som det mest relevante spørsmålet, og behandles i dette kapitlet. Det vises for øvrig til kapittel 14 nedenfor som vurderer behovet for utvidelse av visse arbeidsgiverplikter, særlig knyttet til arbeidsmiljø og medvirkning, også overfor selvstendige oppdragstakere.

10.2 Vurdering av utfordringsbildet

10.2.1 Utgangspunkter for vurderingen

Fast ansettelse mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver er et sentralt element i den norske arbeidslivsmodellen. Etter *utvalgets* vurdering er det av stor betydning at omgåelser og feilklassifisering av arbeidstakere unngås. Dette gjelder både når feilklassifisering skyldes uklarhet rundt grensedragningen, men ikke minst når feilklassifisering skyldes bevisste omgåelser for å unngå regler eller oppnå økonomiske fordeler. Regelverket må også støtte opp om de sentrale elementene i den norske arbeidslivsmodellen.

Det er likevel viktig og nødvendig å legge til rette for at de personer som ønsker det, kan jobbe som selvstendige oppdragstakere. Ikke minst er det viktig å legge til rette for næringsvirksomhet, innovasjon og gründerskap, både med tanke på verdiskapning og sysselsetting. Om det i en tenkt situasjon skulle skje stor vekst i andelen selvstendige sammenlignet med andelen ansatte, ville det kunne få betydning også på samfunnsnivå, for eksempel ved at en nedgang i andel ansatte kan føre til at organisasjonsgraden går ned og trepartssamarbeidet svekkes. Dette er imidlertid på kort og mellomlang sikt en lite sannsynlig utvikling. Norge har en lav andel selvstendige sammenlignet med andre land. Det er ikke grunn til å tro at det samlede omfanget av selvstendige vil innebære utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen, men eventuelle omgåelser og feilklassifiseringer av reelle arbeidstakere som selvstendige vil være uheldig og uønsket. *Utvalget* mener derfor det er et viktig mål at andelen som befinner seg i en gråsone mellom arbeidstaker og oppdragstaker med uklar status er færrest mulig. Uklarhet og tvil rundt arbeidstakerstatus er uheldig for begge parter i kontraktsforholdet.

Utvalget vil i det følgende vurdere om det er behov for endringer i arbeidstakerbegrepet. Utvalget vil særlig vurdere endringsbehov i lys av nåsituasjonen i arbeidslivet, relevante utviklingstrekk som kan utfordre arbeidstakerbegrepet også i tiden fremover, samt om arbeidstakerbegrepet isolert sett er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og framtidens arbeidsliv, jf. mandatet.

10.2.2 Vurdering av tilstanden

Slik *utvalget* ser det, kan det være mange faktorer som spiller inn på utvikling og omfang av ulike tilknytningsformer, herunder andelen selvstendige oppdragstakere. Blant annet kan det ha betydning hvordan velferdsordningene er innrettet, konjunktursituasjonen, samt nivået på sysselsetting og arbeidsledighet. Videre kan ulike faktorer, som for eksempel teknologisk utvikling, legge til rette for at man velger alternative tilknytningsformer. Regelverk kan også antas å ha betydning for valg av tilknytningsform.

Utvalget konstaterer at hovedbildet viser stabilitet i bruken av de ulike tilknytningsformene i norsk arbeidsliv. Andelen selvstendige har blitt noe lavere de siste 20–25 årene, jf. punkt 5.2. De aller fleste som utfører arbeid i Norge, har status som arbeidstaker. Utvalget viser imidlertid til at man ser en endring med hensyn til hvilke bransjer de selvstendige befinner seg i. Det er en dreining fra primæryrkene til andre næringer som IKT, undervisning, kultur og personlige tjenester. Andelen selvstendige har gått tydelig ned over tid i alle næringer bortsett fra personlig tjenesteyting, inkludert kulturell virksomhet, hvor den mest vanlige tilknytningsformen er å være selvstendig næringsdrivende, jf. punkt 5.2.3. Videre er de fleste som utfører arbeid gjennom digitale plattformer selvstendige, men så langt er omfanget begrenset, jf. punkt 5.3.2. Omsetningen i de kunnskapsbaserte plattformene er imidlertid økende.

Etter *utvalgets* syn er det positivt og viktig å ivareta muligheten til å kunne være selvstendig og skape sin egen arbeidsplass. Dette er viktig for omstillingsevnen, ikke minst i perioder med høy arbeidsledighet. Gründervirksomhet kan skape nye arbeidsplasser for andre. Som påpekt i regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 14 (2020–2021)) er et sterkt, mangfoldig og omstillingsdyktig næringsliv avgjørende for Norges vekstevne og for et godt velferdsnivå i fremtiden. Det forutsetter evne til omstilling, innovasjon og nyskapning både i bedrifter og hos den enkelte arbeidstaker. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på omgåelser av arbeidstakerbegrepet, slik man har sett i enkelte andre land, og slik Arbeidstilsynet

avdekker tilfeller av også her i landet, jf. punkt 5.7.2. I Norge utgjør imidlertid ikke omfanget av selvstendige i seg selv en utfordring. *Utvalget* oppfordrer likevel myndighetene til å følge utviklingen nøye.

Utvalget viser til at de selvstendige er en sammensatt gruppe. En finner både flere med kort utdanning og flere med lang utdanning sammenlignet med de sysselsatte for øvrig. Andelen selvstendige er høyest blant de med kort utdanning, men blant kvinner er det mange med lang utdanning.

Utvalget viser videre til at undersøkelser tyder på at de fleste er selvstendige etter eget valg. I en undersøkelse blant selvstendige i 2017 svarte rundt 70 prosent at de selv hadde ønsket å bli selvstendig, mens om lag 20 prosent svarte at de heller ville vært lønnstaker om de hadde mulighet til å velge (SSB/Eurostat). Det var en høy andel som svarte at de var fornøyde med jobben, og en høyere andel av de selvstendige sa seg «svært fornøyd» sammenlignet med lønnstakere.

Utvalget viser til omtalen i punkt 5.6 foran om hvilke forskjeller en finner for personer som utfører arbeid med alternative tilknytningsformer sammenlignet med arbeidstakere med en fast ansettelse. For de selvstendige kan særlig følgende trekkes frem:

- Personer som arbeider som selvstendige skårer høyest når det gjelder motivasjon (93 prosent) og jobbtilhørighet (96 prosent) i Levekårsundersøkelsen (LKU) 2019. Det er en overvekt blant selvstendige som først og fremst ser sitt arbeid som en kilde til utvikling og utfoldelse, og som sier at det er helt nødvendig at de får bruke sin fantasi og kreativitet i arbeidet.
- Selvstendige er den gruppen som arbeider flest timer i løpet av en uke.
- Det er relativt lite vanlig blant selvstendige å være fagorganisert, men innen enkelte profesjonsgrupper som leger, tannleger, psykologer, veterinærer, jurister og ingeniører er det betydelig grad av organisering. Akademikerne opplyser at bortimot ti prosent av deres medlemmer er næringsdrivende. I YS Arbeidslivsbarometer svarte 25 prosent blant de selvstendige at de var organisert (69 prosent samlet). I LKU er gruppen «konsulenter» særskilt skilt ut. Dette kan være selvstendige, men også ansatte i en virksomhet som arbeider for andre gjennom entreprisekontrakter. For dem var organisasjonsgraden lik andre, men langt færre er omfattet av tariffavtaler. Tariffavtaledekningen er imidlertid lav også for arbeidstakere innen IKT, rådgivning mv.
- Selvstendige har i gjennomsnitt høyere inntekt enn fast ansatte. Det er imidlertid store forskjeller i gruppen, og over tid er det blitt flere selvstendige i den nedre delen av inntektsfordelingen og færre i den øvre delen.
- Selvstendige svarer oftere enn fast ansatte at de sannsynligvis er i samme jobb og samme bransje om fem år.
- Det er forskjeller mellom arbeidstakere og selvstendige når det gjelder enkelte trygde- og pensjonsrettigheter og selvstendige kan oppleve større usikkerhet rundt sitt sikkerhetsnett, og større behov for å spare selv.

Etter *utvalgets* vurdering indikerer disse funnene at selvstendige er tilfredse med sin arbeidssituasjon. Det er særlig positivt at de selvstendige skårer høyt på motivasjon og jobbtilhørighet.

Det å være selvstendig innebærer større grad av frihet og større muligheter til inntjening, samtidig som det også innebærer høyere risiko. Tradisjonelt velger gjerne personer med høy kompetanse innenfor en del yrker med lang utdanning, som for eksempel advokat, veterinær, lege eller tannlege, å være selvstendig. Enkeltyrkene med høyest andel selvstendige er tømrere/snekkere, frisører og musikere. *Utvalget* ser at dette i mange tilfeller er en hensiktsmessig tilknytning både for den enkelte og for samfunnet.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, ser imidlertid flere potensielle utfordringer på dette området. Det ene knytter seg til omgåelser. Det er problematisk dersom virksomheter kommer i en bedre konkurransemessig posisjon enn andre ved å kutte kostnader gjennom omgåelser av regelverket. Det er også problematisk dersom personer ikke har andre sysselsettingsvalg enn å inngå oppdragskontrakter, eller presses ut av ansettelsesforhold og inn i oppdragsforhold, med tap av vern og rettigheter, dersom det i realiteten foreligger et arbeidsforhold. De negative sidene ved dette forsterkes ytterligere dersom det er tale om personer med marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten utdanning og lav inntekt, som antas å stå i større fare for utnyttelse og med mindre sjanse for å utfordre arbeidstakerstatusen rettslig. Flertallet kommer tilbake til dette nedenfor i punkt 10.2.4. Flertallet peker i denne sammenheng også på at rundt 20 prosent av de selvstendige oppgir at de heller ville vært arbeidstaker om de hadde mulighet til å velge, og at det over tid har blitt flere selvstendige i den nedre delen av inntektsfordelingen og færre i den øvre delen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, viser til sin merknad i punkt 10.3.3.

Det andre knytter seg til gråsoneproblematikk. *Utvalget* mener det er særlig grunn til å være oppmerksomme på personer som befinner seg i en gråsone mellom arbeidstaker og oppdragstaker med uklar status. Med «gråsone» mener utvalget oppdragstakere som har likhetstrekk med arbeidstakere, og som av denne grunn kan oppleve skjevhet i avtaleforholdet. Hotvedt mfl. (2020b side 30) omtaler gråsonekontrakter som kontraktsforhold som inneholder både avhengige og uavhengige elementer, og viser til at arbeidstakervurderingen i slike tilfeller er kompliserte og vanskelige å forutse. OECD viser til at denne gruppen kan oppleve elementer av avhengighet og/eller underordning, men fordi de klassifiseres som selvstendige, vil de generelt sett ikke dra nytte av beskyttelsen arbeidslovgivningen gir for arbeidstakere, slik som kollektiv forhandlingsrett, sosial beskyttelse og lik tilgang til opplæring. I ytterste konsekvens står man igjen med risikoen, uten å dra fordelene av mulighetene for inntjening og fleksibilitet som selvstendige normalt har.

Det å identifisere og tallfeste hvor mange som befinner seg i den såkalte gråsonen, og dermed angi omfanget på problemet, er imidlertid ikke helt enkelt. Ei heller å si noe om forventet fremtidig utvikling.

Én bekymring som er uttrykt, blant annet fra OECD, er tilfeller hvor selvstendig næringsdrivende er avhengig av én enkeltkunde eller oppdragsgiver, som kan innebære så sterk tilknytning og avhengighet, at kontraktsforholdet i realiteten ligner et arbeidsforhold. OECD viser til at situasjoner hvor oppdragstakere blir avhengige av en dominerende oppdragsgiver, kan føre til ubalanse mellom partene, med større forhandlingsmakt for oppdragsgiver, noe som kan føre til lavere inntjening gjennom lavere etterspørsel etter arbeid. Dette refereres ofte til som arbeidsmarkedsmonopsoni. En undersøkelse fra 2017 som ble gjennomført av SSB/Eurostat tyder på at det i Norge er få som kan regnes som avhengige selvstendige og en noe større gruppe som er økonomisk avhengige av en dominerende kunde, jf. punkt 5.2.4. En undersøkelse gjennomført av Respons Analyse for Akademikerne i 2021 viser at 60 prosent av de selvstendige oppgir at de har et større antall kunder/oppdragsgivere, 11 prosent sier at de hovedsakelig jobber for én kunde/oppdragsgiver. 24 prosent oppgir at de hovedsakelig har to til fem faste kunder/oppdragsgivere.

Opplysninger som er innhentet fra Skatteetaten viser at det er om lag 27 000 personer som er det de karakteriserer som «selvstendig næringsdrivende uten fast forretningssted». Disse personene utfører oppdrag for en lang rekke oppdragsgivere, med hovedvekt innen kultursektoren, offentlige tjenester, forretningsmessig tjenesteyting og primærnæringene. I denne gruppen kan det imidlertid også være arbeidstakere som har biinntekter fra oppdrag.

En gruppe som ofte blir brukt som eksempel på «gråsone»-arbeidere, er personer som utfører arbeid gjennom digitale plattformer, se blant annet Hotvedt mfl. (2020b, side 70). Disse finnes i en rekke former. Her er rene selvstendige, som bruker plattformen som et sted blant annet for markedsføring. Disse kan bruke oppdragskontrakter via tjenester som yelpi.no, luado.no og lignende. Videre er det dem som yter tjenester for eksempel gjennom matbestillingsplattformer, som sykkelbudene til Foodora, som er arbeidstakere, jf. punkt 5.3. Også mer tradisjonell virksomhet innenfor tjenesteytende sektor kan ha «gråsonearbeidere», eksempler finnes i transportbransjen og treningssenterbransjen. Delingsøkonomiutvalget viste i NOU 2017: 4 punkt 5.2.1.2 til at det er «stor variasjon mellom de forskjellige plattformene når det gjelder ytelsen, grad av styring fra plattformeier eller kunde, krav til utførelsen og annen oppfølging, vilkår for å tilknytte seg plattformen, varighet og omfang av tilknytningen osv.» Det kan derfor ikke sies noe generelt om arbeidstakerstatusen til plattformarbeidere i Norge, men den må vurderes fra sak til sak. Spørsmålet er så langt heller ikke prøvd for norske domstoler. Grunnen til at denne gruppen gjerne blir omtalt å befinne seg i gråsonen, kan være at de tradisjonelle momentene for å avklare arbeidstakerstatus gjerne peker i begge retninger, eller at de tradisjonelle momentene ikke passer så godt. I Hotvedt (2016b, side 499) ble det foretatt en rettslig analyse av om oppdragsavtalene i Uber var arbeidsavtaler. Hotvedts analyse viste at de tradisjonelle momentene pekte i begge retninger i dette tilfellet:

> Etter min vurdering ligger sjåføravtalene nær arbeidsavtaler. Realitetene under utførelsen av arbeidet tilsier isolert sett at arbeidsavtalens primærforpliktelser er til stede. Under utførelsen av oppdragene er arbeidsplikten strengt personlig, og sjåførene styres i betydelig grad. Når sjåføren er pålogget, er det den personlige arbeidskraften som stilles til rådighet. Det som i første rekke skaper tvil, er at kontrakten – i

hvert fall formelt – åpner for bruk av medhjelpere og gir frihet til å bestemme hvor ofte og hvor lenge man vil være pålogget. Et viktig spørsmål er derfor hvor reell friheten er. Det varierer antakelig sterkt fra sjåfør til sjåfør.

Denne type plattformarbeid kjennetegnes også av at personene som utfører arbeid gjennom digitale plattformer ofte har liten innflytelse på prisen på tjenesten de leverer, dette blir gjerne fastsatt av plattformen. De kan også mangle individuell forhandlingsmakt for å forhandle egne vilkår. Både EU og OECD viser til at dette er forhold som kan begrunne kollektiv forhandlingsrett for denne gruppen.[1]

Utvalget viser til at selv om arbeid gjennom digitale plattformer er et forholdsvis nytt fenomen muliggjort av den teknologiske utviklingen, er ikke problemstillingen vedrørende klassifiseringsutfordringene ny. På 1980- og 1990-tallet ble det avsagt flere avgjørelser om hvorvidt bud- og transportarbeidere skulle anses som næringsdrivende eller lønnstakere i relasjon til merverdiavgiftsloven og/eller skatteloven.[2] Sakene ble vurdert konkret med ulikt utfall, og det kan ikke utledes noe generelt med tanke på klassifisering av sjåfører. Sakene er likevel interessante fordi de viser at tilsvarende vanskelige grensespørsmål som plattformøkonomien reiser i dag, har eksistert lenge.

Ett eksempel er Borgarting lagmannsretts dom av 8. mai 1996. Flertallet mente at budbilsjåføren var næringsdrivende, og viste blant annet til at partenes valg av oppdragsforhold som tilknytningsform måtte tillegges vekt. Flertallet la dessuten «betydelig vekt» på at budbilsjåføren ikke var sikret transportoppdrag, samt pliktig til selv å holde driftsmiddelet, altså stille med egen bil. Mindretallet kom på sin side til at budbilsjåføren var lønnstaker, og viste blant annet til arbeidsinstruksens bestemmelser om arbeidstid, ferie, utbetaling av vederlag mv., at budbilsjåføren var pliktig til å stå til disposisjon for oppdragsgiver når sentralen var åpen, og at eventuell bruk av vikar måtte godkjennes av oppdragsgiver. Etter mindretallets syn innebar disse forholdene i praksis at oppdragsgiver hadde «faglig og organisasjonsmessig instruksjonsmyndighet over [A], og han har liten innflytelse på virksomheten», og dessuten at kontraktsforholdet ikke tok sikte på å være av forbigående art.

Utvalget viser til at det således ikke er noe nytt at personer kan befinne seg i en gråsone mellom arbeidstaker og oppdragstaker.

Per i dag er det ganske få personer som utfører arbeid innenfor plattformøkonomien i Norge, jf. ovenfor. Delingsøkonomiutvalgets flertall mente at det verken var grunn til å utvide, innsnevre eller presisere arbeidstakerbegrepet når det gjaldt plattformarbeid. Flertallet viste blant annet til at den begrensede utbredelsen av delingsøkonomien og på dette stadiet i utviklingen, ikke kunne peke på behov for endringer, jf. NOU 2017: 4 punkt 5.5.2. Mindretallet viste på sin side til at «delingsøkonomien har potensiale til å vokse raskt og omfatte mange flere arbeidstakere enn i dag», og at det «er viktig å være i forkant med å avklare rammebetingelsene for aktørene i delingsøkonomien». Mindretallet foreslo derfor at det ble nedsatt et «lovutvalg som skal vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat». Dette utvalget er et slikt utvalg.

Plattformbegrepet dekker plattformer med ulike kjennetegn. Plattform er ikke et homogent begrep. En viktig del av denne vurderingen er i hvilken grad plattformeier på egen hånd kan fastsette tjenestepris- og vilkår overfor de som tilbyr sine tjenester via plattformen. I Storbritannia har Høyesterett nylig avgjort at Ubersjåfører skal anses som «workers», jf. punkt 5.3.3.[3] Her kom domstolen til at sjåførene var i en underordnet og avhengig posisjon i relasjon til Uber, på en slik måte at de hadde lite eller ingen mulighet til å forbedre sin økonomiske posisjon gjennom faglige eller entrepenørskapende ferdigheter. Denne type særtrekk ved avtalerelasjonen synes i mindre grad å fanges opp i det gjeldende arbeidstakerbegrepet vi har i Norge i dag, eller det kan i hvert fall fremstå uklart om slike forhold kan og bør vektlegges i grensevurderingen.

Etter *utvalgets* vurdering kan det være et poeng i seg selv at man i en tidlig fase av utviklingen foretar de nødvendige avklaringer, for å sikre en større klarhet og forutsigbarhet for denne gruppens status, både av hensyn til de som utfører arbeid og til plattformene selv. Utvalget viser til at det er flere pågående prosesser i EU som berører regulering og rettigheter for plattformarbeidere, som i sin tur kan innebære behov for regelendringer i norsk rett på sikt, jf. kapittel 6.

---

1 Se OECD (2019) og Europakommisjonens Inception Impact Assessment Ref. Ares(2021)102652 – 06/01/2021.

2 Hålogaland lagmannsrett 18. desember 1986, Eidsivating lagmannsrett 25. februar 1991, Borgarting lagmannsrett 8. mai 1996.

3 «Workers» er en mellomkategori mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker.

Det er likevel noe ulike syn i utvalget. *Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund*, mener at utbredelsen av nye forretningsvirksomheter ikke kan være grunnlag for fraskrivelse av arbeidsgiveransvar og hvem som skal omfattes av arbeidstakerbegrepet. Oppdragsforhold som etter en helhetsvurdering i praksis bærer preg av underordning, avhengighet og skjevhet i styrkeforholdet, må klassifiseres som arbeidstakerforhold uavhengig av om arbeidet formidles gjennom en digital plattform eller i mer tradisjonelle former. Etter hva *flertallet* kan forstå, også i lys av rettsavgjørelser fra andre land, er det sannsynlig at enkelte plattformarbeidere i dag er feilklassifiserte som oppdragstakere og at de dermed reelt sett er arbeidstakere. *Flertallet* mener det er behov for klargjøring, slik at det for denne gruppen blir lettere å avklare klassifiseringsspørsmålet.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, viser til sin merknad i punkt 10.3.3.

Utvalget er enige om at andelen personer i gråsonen mellom arbeidstaker og oppdragstaker med uklar status bør være så liten som mulig, både innenfor og utenfor plattformøkonomien.

Det vises for øvrig til vurderingene som fremgår av punkt 10.3 nedenfor.

10.2.3 Vurdering av utviklingstrekk

En rekke utviklingstrekk og drivkrefter påvirker norsk arbeidsliv på ulike måter, hver for seg og sammen, jf. punkt 4.1. Teknologiendringer er kanskje det utviklingstrekket som i størst grad har endret, og vil kunne endre, måtene vi jobber og samhandler på. *Utvalget* mener det er viktig og nødvendig at norsk arbeidsliv innrettes slik at fordelene som ny teknologi fører med seg kan benyttes på en hensiktsmessig måte. Dette kan skape økonomisk vekst, gi effektiviseringsgevinster og konkurransefortrinn, samt skape nye arbeidsplasser, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 9. *Utvalget* peker samtidig på at det er viktig at arbeidslivet tar i bruk digitale løsninger på en kunnskapsbasert måte hvor implementering av løsninger kan stå seg over tid.

I relasjon til arbeidstakerklassifisering ønsker *utvalget* likevel å fremheve særlig to områder som det er grunn til å være oppmerksomme på.

For det første legger teknologien til rette for bruk av fjernarbeid. Dette har to implikasjoner. Der hvor man tidligere måtte møte fysisk på en arbeidsplass, kan mye arbeid utføres og leveres digitalt. Fjernarbeid legger således for det første til rette for at virksomheter i stedet for ansettelser kan innhente spisskompetanse gjennom tjenestekjøp, ikke bare fra norske oppdragstakere, men fra hele verdens arbeidsmarked. Teknologien og globaliseringen forsterker dermed hverandre. Etter *utvalgets* vurdering gir dette muligheter for effektiv arbeidsdeling og kan være egnet for at virksomhetene kan få utført enkeltstående oppgaver. Utvalget viser til at muligheten til fjernarbeid gjennom teknologiske løsninger har vært til stede en stund, uten at det så langt har endret på hovedbildet om stabiliteten i bruken av ulike tilknytningsformer. *Utvalget* er imidlertid opptatt av at oppdragskontrakter på permanent basis ikke erstatter bruk av fast ansatte.

Da koronapandemien rammet Norge i 2020, ble man i store deler av arbeidslivet over natten tvunget til å arbeide og samhandle fra hjemmekontor. Større bruk av fjernarbeid og hjemmekontor enn det vi hadde før pandemien vil uten tvil gjøre seg gjeldende. Et av de viktigste kjennetegnene ved arbeidsforhold er arbeidsgivers rettslige adgang eller faktiske mulighet til styring, ledelse og kontroll over arbeidstakeren. En naturlig konsekvens av utstrakt bruk av hjemmekontor eller fjernarbeid generelt, er at det kan skape større avstand mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, med større grad av selvstendighet i arbeidet for arbeidstaker og mindre grad av, eller annen form for, styring og kontroll fra arbeidsgiver. Også enkelte av de andre tradisjonelle momentene kan muligens «utfordres» når arbeidet utføres andre steder enn på arbeidsplassen, for eksempel at det er arbeidstaker som stiller med arbeidsrom og/eller utstyr. Dette tilsier imidlertid ikke nødvendigvis at vernebehovet er mindre. Den andre implikasjonen av fjernarbeid er således at det kan utfordre de tradisjonelle kjennetegnene ved et arbeidsforhold. Etter *utvalgets* vurdering må arbeidstakerbegrepet være teknologinøytralt og tilpasset at arbeid, jevnlig eller sporadisk, kan utføres digitalt og på andre steder enn arbeidsplassen.

For det andre viser *utvalget* til teknologiens avgjørende betydning for utbredelsen av nye forretningsmodeller innenfor den digitale økonomien. Det vises til omtalen ovenfor.

10.2.4 Vurdering av arbeidstakerbegrepets «anvendelighet»

Utvalget mener at et helt sentralt mål er å unngå svekkelse av arbeidstakervern og omgåelse av arbeidsgiveransvar gjennom at arbeidstakere blir

feilklassifisert som selvstendig oppdragstaker, enten dette skyldes uklarheter og misforståelser eller bevisste omgåelser. For å sikre dette må arbeidstakerbegrepet etter *utvalgets* vurdering være lett å forstå og anvende i praksis, gi minst mulig rom for tvil, samtidig som det innehar en fleksibilitet til å favne et bredt og mangefasettert arbeidsliv, samt å tilpasse seg endringer og et stadig skiftende arbeidsliv.

Et viktig spørsmål for utvalget har vært om arbeidstakerbegrepet er tilstrekkelig enkelt å praktisere. En indikator på dette spørsmålet kan være antallet tvistesaker for domstolene. I Advokatfirmaet Haavinds kartlegging av rettssaker om arbeidstakerbegrepet i perioden 2010 til 2020, ble det identifisert 25 saker, hvorav 3 i Høyesterett, 5 i lagmannsrettene og 17 i tingrettene, jf. punkt 5.7. Sakene knytter seg i all hovedsak til grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker. I 20 av 25 saker har retten funnet at resultatet er klart. I de fem sakene som skapte tvil, var det enten fordi de ulike momentene trakk i forskjellige retninger, eller fordi det var en klar uenighet mellom mindretallet og flertallet i vurderingen av momentene og/eller resultatet. I 13 saker kom domstolen til at saksøker(ne) var arbeidstaker, og i 11 saker kom domstolen til at saksøker(ne) ikke var arbeidstaker.

Etter *utvalgets* vurdering er ikke 25 saker for domstolene i løpet av en tiårsperiode isolert sett et høyt tall. Flere i utvalget mener imidlertid at det er betenkelig at såpass mange saker om lovens *virkeområde* må finne sin avgjørelse i domstolene, mens andre mener det ikke er betenkelig blant annet fordi retten i så mange som 20 av 25 saker fant resultatet klart.

Samtidig kan ikke antall rettssaker for domstolene alene si noe om hvor mange tilfeller av feilklassifisering eller uklarhet som skjer ute i arbeidslivet. *Utvalget* utelukker ikke at regelverket kan praktiseres feil selv om forholdet ikke prøves for retten. I noen tilfeller vil begge parter leve godt med et oppdragsforhold selv om realiteten tilsier at det skulle være et arbeidsforhold. Andre ganger kan det være vanskelig for arbeidstakeren å ta belastningen med å ta saken for retten. Utvalget viser i denne sammenheng også til at selvstendige oppdragstakere i mindre grad er organisert sammenlignet med fast ansatte, og derfor ikke får støtte og bistand fra fagforening til å få saken sin prøvd. Det å ta ut søksmål kan dessuten være svært kostbart, og man risikerer å måtte betale høye omkostninger om man ikke vinner frem. Etter *utvalgets* vurdering er det uheldig at det kan være knyttet stor økonomisk risiko og en høy terskel for den enkelte det gjelder til å få avklart noe så grunnleggende som arbeidstakerstatus. Det bør derfor være et mål i seg selv at arbeidstakerbegrepet gir minst mulig rom for uklarhet og tvil.

Utvalget viser til at arbeidstakerstatus i dag blant annet må avgjøres gjennom en formålsorientert helhetsvurdering med utgangspunkt i sju kriterier/momenter, jf. punkt 8.1. Etter *utvalgets* vurdering er en slik lovgivningsmetode godt egnet til å sikre et dynamisk og fleksibelt arbeidstakerbegrep.

Flertallet i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, viser samtidig til at rettstilstanden kan innebære uforutsigbarhet med tanke på hvilke momenter som blir vektlagt og hvordan de ulike momentene vektes seg imellom. Det vises til Rt. 2013 side 342 (Beredskapshjem) som et eksempel på at domstolene løste saken med utgangspunkt i momentene, men hvor det var behov for å utfylle utgangspunktet gjennom en formålsorientert helhetsvurdering. I dette tilfellet ble det funnet like mange kriterier som talte *for* at det var et arbeidsforhold, som *mot* at det var et arbeidsforhold. Høyesterett løste saken ved at det avgjørende ble at oppdraget (det å være beredskapshjem) adskilte seg i for stor grad fra det som tradisjonelt karakteriseres som arbeidsforhold, og uttalte følgende i avsnitt 62:

> Kjernen i oppdraget er å stille til rådighet et hjem hvor fosterbarnet så langt mulig skal være som et familiemedlem. En slik oppgave skiller seg i sine grunntrekk klart fra hva som naturlig kan karakteriseres som «arbeid i annens tjeneste.

I andre saker ser man at også en rekke andre momenter/kriterier enn de som er nevnt i forarbeidene, blir vurdert og tillagt vekt. Her er det viktig å påpeke at forarbeidene også åpner for dette.

Rettspraksis viser på den ene siden at det gjeldende arbeidstakerbegrepet nettopp er så fleksibelt som gjeldende forarbeider peker på er formålet, og at vanskelige grensedragninger vil gjøres av domstolene. På den andre siden synliggjør rettspraksis etter *flertallets* syn at det ikke nødvendigvis alltid er så enkelt å klassifisere riktig i praksis, og at det kan ligge større eller mindre grad av uforutsigbarhet knyttet til hvilke momenter en domstol vil legge vekt på og hvordan disse momentene vil vektes innbyrdes. Etter *flertallets* vurdering kan det være grunn til å vurdere om arbeidstakerbegrepet kan gjøres lettere tilgjengelig og mer forutsigbart enn det er utformet i dag.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, viser til sin merknad i punkt 10.3.3.

10.2.5 Oppsummering

Utvalgets vurderinger i punkt 10.2 kan oppsummeres slik:

Utvalget viser til at omfanget av selvstendige i norsk arbeidsliv i seg selv ikke er høyt, og de fleste har en slik tilknytning etter eget valg og ønske. Selvstendige er et viktig supplement til hovedregelen i norsk arbeidsliv som er og skal forbli faste ansettelser. Det er imidlertid grunn til å følge utviklingen nøye. Det er særlig grunn til å være oppmerksom på om det skulle skje en økning i andelen selvstendige i grupper med en mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet og/eller hos lavinntektsgrupper og hos de med svak posisjon i arbeidsmarkedet. *Utvalget* mener at omgåelser og feilklassifisering av arbeidstakerstatus må unngås, og at andelen personer med uklar status bør være så liten som mulig.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener at det er en fordel om arbeidstakerstatusen til personer som arbeider gjennom digitale plattformer blir tydeliggjort og avklart før fenomenet vokser seg større. Det er likevel ikke mulig å si noe helt generelt om arbeidstakerstatusen til hele grupper. Flertallet viser videre til at det gjeldende arbeidstakerbegrepet er fleksibelt og dynamisk, men at det noen ganger kan være vanskelig og uforutsigbart å avklare i praksis. *Flertallet* mener det er problematisk dersom personer ikke har andre sysselsettingsvalg enn å inngå oppdragskontrakter, eller presses ut av ansettelsesforhold og inn i oppdragsforhold, med tap av vern og rettigheter, dersom det i realiteten foreligger arbeidsforhold. *Flertallet* mener at det generelt er problematisk om personer befinner seg i gråsonen mellom arbeidstaker og oppdragstaker med uklar status. *Flertallet* mener på denne bakgrunn at det bør vurderes hvordan arbeidstakerbegrepet kan gjøres lettere tilgjengelig og mer brukervennlig.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, viser til sin merknad i punkt 10.3.3.

10.3 Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven

10.3.1 Generelle vurderinger

Norsk arbeidsliv er sammensatt, og det er et vidt spenn når det gjelder hva som kjennetegner arbeidstakere. Det kan strekke seg fra de med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lav kompetanse, til høykompetente spesialister som det er stor etterspørsel etter. Det er også stor spredning når det gjelder for eksempel lønns- og arbeidsvilkår, og graden av autonomi og selvstendighet i arbeidsutførelsen. Arbeidsmiljøloven skal gjelde for alle disse, og arbeidstakerbegrepet favner dermed et vidt spekter av variasjoner.

På tross av dette spennet er det likevel noen grunnleggende hensyn som kjennetegner og begrunner arbeidsmiljølovens verneregler. Hotvedt mfl. (2020b) viser til at de grunnleggende formålene med arbeidslivsreguleringene blant annet er å utligne maktubalanse og fasilitere samarbeid og tillit mellom partene. Gjeldende forarbeider beskriver arbeidstakeren som en som «normalt [er] økonomisk avhengig som lønnsmottaker og står i et organisatorisk avhengighetsforhold som innebærer underordning i forhold til arbeidsgiver», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.1.1. Etter *utvalgets* vurdering er dette fortsatt en nokså treffende beskrivelse, som synliggjør hvorfor arbeidstakeren har et vernebehov etter loven, og hvorfor Høyesterett har pekt på at de som har behov for vern må bli vernet, jf. Rt. 2013 side 354. Med «vernebehov» sikter utvalget til objektive kjennetegn ved arbeidsrelasjonen, og ikke til subjektive kjennetegn ved personen som på et individuelt plan tilsier et vernebehov.

Utvalget legger til grunn at de aller fleste arbeidsgivere i norsk arbeidsliv både ønsker, og rent faktisk, klassifiserer riktig. *Utvalget* mener at det gjeldende arbeidstakerbegrepet i utgangspunktet er en fleksibel og god regel, som fanger opp forsøk på eventuelle omgåelser, og som tar høyde for variasjoner og nyskapninger i arbeidslivet. Begrepet synes dessuten i det store og hele å være på linje med det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet og til dels også arbeidstakerbegrepet i andre europeiske land.

Et samlet *utvalg* er likevel enige om at det i lys av mandatet er behov for en gjennomgang av arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep.[4] Utvalget har blant vurdert om det er behov for å gjøre

[4] For en gjennomgang av momentene og dagens arbeidstakerbegrep, se foran i punkt 8.1.2, herunder også boks 8.1.

begrepet tydeligere, bedre egnet til å fange opp omgåelser og å unngå gråsonetilfeller og tvil. Utvalget har vurdert om begrepet bør innrettes eller formuleres på en måte som gjør det mer pedagogisk og brukervennlig, herunder gjøre det enklere å avklare arbeidstakerstatus i praksis. Det vises i denne sammenheng også til OECD som anbefaler medlemsstatene blant annet å sørge for å redusere omfanget av personer i «gråsonen» mellom arbeidstaker og oppdragstaker, ved å gjøre arbeidstakerdefinisjonen så tydelig som mulig for å redusere tvil og usikkerhet for begge parter (OECD, 2019, side 159).

Videre har utvalget vurdert om begrepet eller momentlisten bør fornyes, for eksempel slik at momentene i tydeligere grad enn i dag reflekterer instruksjons- og avhengighetsforholdet som særpreger arbeidsforholdet. Dette kan for eksempel innebære å fremheve og tydeliggjøre enkelte av de tradisjonelle momentene, nedtone betydningen av enkelte av de tradisjonelle momentene, eller å lansere nye momenter.

Flertallet viser i denne sammenheng også til anbefalingene i det nordiske prosjektet Future of Work, som mener at arbeidslivsreguleringene bør gjelde i avtaleforhold med tydelig maktubalanse, hvor arbeidstakere har liten påvirkning på egne individuelle arbeidsvilkår. I rapporten anbefales det at kriteriene for å avklare arbeidsforhold i tydeligere grad enn i dag, bør reflektere at personer som i realiteten er personlig eller økonomisk avhengig av «prinsipalen» sin, bør ha arbeidstakerstatus. Det vises til at mulige kriterier kan være hvorvidt arbeidspersonen er i posisjon til individuelt å forhandle arbeidsvilkår, og/eller hvorvidt arbeidet er ensidig sanksjonert (Hotvedt mfl., 2020b, side 149–150).

Utvalget har også vurdert om begrepet i tilstrekkelig grad reflekterer betydningen av digitalt arbeid, fjernarbeid og/eller arbeid gjennom digitale plattformer.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, har utarbeidet et forslag til momentliste nedenfor som dels er basert på de gjeldende tradisjonelle momentene, dels basert på nyere rettsutvikling, og dels er noen av momentene nye sammenlignet med i dag. Når flertallet har vurdert hvilke momenter som bør vektlegges, er det særlig sett hen til i hvilken grad momentene er egnet til å skille mellom avhengighet og underordning på den ene siden, og uavhengighet og selvstendighet på den andre siden.

Utvalget er delt i sitt syn på hvilken rettslig betydning momentlisten har eller bør ha. *Flertallet* ønsker å påpeke viktigheten av at arbeidsmiljøloven må komme til anvendelse i partsrelasjoner som er preget av maktubalanse, underordning og avhengighet. Graden av sistnevnte kan variere. Arbeidsforhold må avgrenses mot selvstendige oppdragsforhold, som dermed langt på vei statuerer det motsatte, nemlig en vesentlig sterkere grad av balanse i styrkeforholdet, selvstendighet og uavhengighet.

Etter *flertallets* vurdering er momentlisten nedenfor til dels ment som en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett, men samtidig som bidrag til å avklare noen eksisterende og potensielle gråsoner. Fordi det for visse personer eller visse grupper kan være uklart om man er arbeidstaker eller oppdragstaker i dag, utelukker ikke flertallet dermed at forslaget i praksis vil kunne innebære at flere får arbeidstakerstatus. Dette kan for eksempel gjelde personer som utfører arbeid innen den digitale plattformøkonomien. I momentlisten nedenfor er det adressert flere forhold som typisk kan gjelde innenfor plattformøkonomien. *Flertallet* ønsker å være tydelige på at arbeidstakerbegrepet og momentlisten må tolkes teknologinøytralt. Avtalerelasjoner som samlet sett bærer preg av avhengighet, underordning og skjevhet i styrkeforholdet, må klassifiseres som arbeidstakerforhold uavhengig av om arbeidet formidles gjennom en digital plattform eller i mer tradisjonelle former.

Utvalget er også delt i sitt syn på hvordan arbeidstakerbegrepet bør formuleres og innrettes i loven. Det vises til flertallets vurderinger og forslag som fremgår av punkt 10.3.2 og mindretallets vurdering i punkt 10.3.3 nedenfor.

Stiller sin arbeidskraft til disposisjon

Arbeidstakeren stiller seg og sin personlige arbeidskraft og kompetanse løpende til disposisjon, og arbeidsgiver står innenfor rammen av lov- og avtaleverk og styringsrett, fritt til å benytte arbeidstakers arbeidskraft. Arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet. En selvstendig oppdragstaker stiller på sin side ikke nødvendigvis med sin personlige arbeidskraft, men med en resultatforpliktelse. Tilbyr man som selvstendig oppdragstaker en spesialkompetanse, velges man også ofte ut fra en forventning om at man stiller sin personlige arbeidskraft/kunnskaper på området til disposisjon. Likevel anses slike tilfeller ikke å falle inn under dette momentet fordi det er leveransen av en resultatforpliktelse på grunn av spesialistkompetansen som overordnet etterspørres. Selvstendige oppdragstakere, også de med spesia-

listkompetanse, vil måtte stå til ansvar og bære risikoen for et kontraktsmessig resultat. Se også punktet om personlig arbeidsplikt nedenfor. Hvem som bærer risikoen for arbeidsresultatet, er til sammenligning også sentralt i den gjeldende rettslige grensen mellom innleie og entreprise.

Personlig arbeidsplikt

Arbeidsplikten til en arbeidstaker er personlig, og vedkommende kan ikke bruke andre til å utføre arbeidet. En selvstendig oppdragstaker kan på sin side som et utgangspunkt fritt benytte andre personer for egen regning i oppdragsleveransen. Det at enkelte selvstendige oppdragstakere, for eksempel en advokat eller snekker, forventes fra kundens side å utføre oppdraget selv, betyr imidlertid ikke at vedkommende er å anse som arbeidstaker av den grunn alene.

Underordnet styring, ledelse og kontroll

Arbeidsgivers styringsrett og arbeidstakerens plikt til å underordne seg arbeidsgiveren, er et helt sentralt kjennetegn på arbeidsforhold som illustrerer underordning og organisatorisk avhengighet. Selv om mange arbeidstakere i praksis har stor grad av autonomi i arbeidsutførelsen og fleksible arbeidstidsordninger, er det likevel til syvende og sist arbeidsgiver som har myndighet til å bestemme når, hvor og hvordan arbeidet skal foregå. Innenfor styringsrettens rammer har arbeidsgiver også myndighet til å bestemme endringer i arbeidsoppgaver, arbeidstider mv. Det er nok at arbeidsgiver rettslig sett har slik myndighet, det er ikke krav om faktisk utøvelse av styringsrett, jf. HR-2016-1366-A (Avlaster II). Tilsvarende er kjennetegnet til stede også dersom tredjepart utøver kontroll og ledelse, jf. Rt. 2013 side 354 (Avlaster I). I tillegg til «fysiske» tredjepersoner, kan det etter *flertallets* vurdering etter omstendighetene også innebære styring og kontroll gjennom tekniske applikasjoner og algoritmer. Personer som utfører arbeid gjennom digitale plattformer, og blir styrt gjennom algoritmer eller kunder, vil etter omstendighetene kunne tenkes å være underlagt en annens styring, ledelse og kontroll.

En oppdragsgiver har ingen tilsvarende styringsrett overfor en oppdragstaker, slik som arbeidsgiveren har overfor arbeidstakeren. Oppdragsgiver kan heller ikke uten videre ensidig foreta endringer i avtalen underveis. En selvstendig oppdragstaker står innenfor rammen av avtalen fritt til å utføre oppdraget uten oppdragsgivers innblanding og føringer, og kan innenfor rammen av avtalen legge opp arbeidstid, arbeidsfri og arbeidsutførelse slik han vil. Realiteten i denne selvstendigheten og friheten må vurderes. Det kan for eksempel ligge mindre reell frihet og selvstendighet i en oppdragsavtale som er inngått i mangel av andre sysselsettingsmuligheter for sårbare personer med marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, enn for etablerte utøvere. I denne sammenheng kan det også være relevant å se hen til om vedkommende kan takke nei til oppdrag, og om vedkommende reelt sett har mulighet til å tilby sine tjenester til andre, jf. også «tilknytningsmomentet» nedenfor.

Etter *flertallets* vurdering er disse tre kjennetegnene helt sentrale i vurderingen av arbeidstakerstatus.

Det kan være behov for å vurdere også andre sider ved avtaleforholdet. I så fall mener *flertallet* at følgende kjennetegn kan være egnet til å skille arbeidstakere fra selvstendige oppdragstakere:

Om tilknytningsforholdet er stabilt, og/eller hvorvidt det arbeides hovedsakelig for én arbeidsgiver (eksklusivitet versus kundeportefølje)

Det å utføre arbeid for i hovedsak én oppdragsgiver, særlig hvis arbeidet er stabilt og noenlunde fast over tid, på fulltid, uten mulighet til å ta annet arbeid, kan tilsi økonomisk avhengighet. Slike oppdragsforhold kan indikere en skjevhet i avtaleforholdet, og det bør vurderes om det foreligger en avhengighet som tilsier arbeidstakerstatus. En selvstendig oppdragstaker inngår på den annen side gjerne mer sporadiske, tilfeldige og/eller kortvarige oppdragsforhold, selv om det også er oppdragstakere som har få oppdragsgivere for eksempel fordi kundekretsen er liten ut fra spesialistkompetanse man besitter. En oppdragstaker kan imidlertid normalt bygge egne kundeporteføljer og påta seg de oppdrag vedkommende selv vil, for eksempel innenfor profesjonsbaserte etiske regler. Samtidig kan også oppdragsforhold ha en lengre og mer fast karakter, for eksempel ved at et spesifikt arbeid skal sluttføres, slik at dette ikke utelukker oppdragsforhold. Selv om tilknytningsforholdet ikke er stabilt, kan tilknytningsmomentet sammen med andre sentrale momenter innebære at vedkommende etter en konkret helhetsvurdering omfattes av arbeidstakerbegrepet. Det kan typisk gjelde sesongarbeidere, tilkallingsvikarer, mv. *Flertallet* presiserer derfor at også personer som ikke har et stabilt ansettelsesforhold, skal omfattes av arbeidstakerbegrepet dersom det er personlig arbeidsplikt og vedkommende er under-

lagt en annens styring, ledelse og kontroll, samt om de øvrige momentene og helhetsvurderingen tilsier det.

Hvem av partene som stiller med arbeidsrom og utstyr

Hvem av partene som stiller med arbeidsrom og utstyr mv., er etter *flertallets* vurdering i utgangspunktet mindre veiledende for om det foreligger skjevhet eller avhengighet, og er dessuten egnet til å tilpasses i avtalevilkårene. Den teknologiske utviklingen og digitaliseringen legger dessuten til rette for at arbeid, både jevnlig og mer sporadisk, i økende grad kan utføres digitalt fra andre steder enn på arbeidsplassen, og det kan fort oppstå grensetilfeller med tanke på hvem av partene som stiller med arbeidsrom og utstyr. Koronapandemien medførte utstrakt bruk av hjemmekontor, og det kan være grunn til å tro at mange vil benytte seg mer av hjemmearbeid også i tiden fremover. Momentet kan likevel være et støttemoment når også andre momenter trekker i samme retning. Det at arbeidspersonen i utgangspunktet har eget spesialisert arbeidsutstyr og eget/fast forretningssted, kan for eksempel si noe om personens formål eller intensjon om å drive vedvarende næringsvirksomhet. Dette kan tilsi en større grad av selvstendighet og uavhengighet. Det at arbeidspersonen stiller med noe enkeltstående utstyr selv, for eksempel varebil eller sykkel innenfor bud og transport, bør etter *flertallets* vurdering imidlertid ikke alene være nok til at personen kan anses selvstendig i denne sammenheng.

Vederlagsform og oppsigelsesvilkår

Etter *flertallets* vurdering bør heller ikke den avtalte eller praktiserte *vederlagsformen*, eller *oppsigelsesvilkårene*, spille noen avgjørende betydning i klassifiseringen. Dette er momenter som kan tilpasses i kontraktsvilkårene, uten at det sier så mye om vernebehovet til personen som utfører arbeidet. Momentene vil likevel fortsatt være relevante som støttemomenter når også andre momenter trekker i samme retning.

Flertallet mener at det i lys av samfunnsutviklingen videre kan være grunn til å tilføre momentlisten følgende to momenter:

Arbeidets art – om arbeidet utføres i nær tilknytning til arbeidsgivers ordinære virksomhet og organisasjon

Arbeidets art kan ha betydning. I tvils- og gråsonetilfeller vil det være relevant å se hen til om arbeidet som utføres er innenfor virksomhetens kjernevirksomhet og dermed gjelder virksomhetens permanente og ordinære arbeidskraftsbehov, herunder om tilsvarende arbeid utføres, eller burde utføres, av andre arbeidstakere i virksomheten. Dette momentet kan etter omstendighetene tale for at det foreligger et arbeidsforhold. Dersom arbeidspersonen utfører arbeid som skiller seg fra det som hører under virksomhetens permanente og ordinære arbeidskraftsbehov, kan det tale for at vedkommende er selvstendig oppdragstaker. Det vil variere ut fra de konkrete saksforhold om momentet er relevant og hvor stor vekt dette momentet skal ha.

Om vedkommende har mulighet til å forhandle om egne vilkår

Forhandlingsmakten mellom partene kan si noe om styrkeforholdene og vernebehovet, og kan ha betydning for om det er tale om et arbeidsforhold. Det er flere forhold som avgjør om, og i hvilken grad, den som utfører arbeidet kan forhandle prisen på sitt arbeid eller andre vilkår, eksempelvis markedssituasjonen, om vedkommende har etterspurt kompetanse mv. Momentet innebærer ikke at den som utfører arbeid som *kan* forhandle på pris, automatisk må betraktes som selvstendig oppdragstaker. Også arbeidstakere kan i mange tilfeller ha reelle forhandlinger om lønn og inntekt. Og motsatt kan det være etablerte selvstendige oppdragstakere som må akseptere markedsprisen uten at det skjer reelle forhandlinger. Oppdragsforhold hvor oppdragstaker ikke har *mulighet* til å forhandle egne vilkår, men hvor disse er *ensidig fastsatt av den konkrete oppdragsgiver*, kan imidlertid tilsi et økonomisk avhengighetsforhold. Eksempelvis vil plattformarbeidere uten mulighet til å fastsette egne priser ut mot kunder, eller egne vilkår vis-à-vis plattformen, kunne tenkes å ha et vernebehov i denne sammenheng. Som det ble fremhevet av Høyesterett i saken mot Uber i Storbritannia, jf. punkt 10.2.2: Sjåførene var i en underordnet og avhengig posisjon i relasjon til Uber, på en slik måte at de hadde lite eller ingen mulighet til å forbedre sin økonomiske posisjon gjennom faglige eller entrepenørskapende ferdigheter. Dette momentet er kanskje mest relevant for plattformarbeidere.

Oppsummering momenter

Flertallet presiserer at vurderingen av de ovenfor nevnte momenter må skje gjennom en formålsorientert helhetsvurdering, og ikke gjennom en «for-

malistisk opptelling» av momenter. Videre er momentlisten ikke ment å være uttømmende; andre aspekter ved arbeidsforholdet kan etter omstendighetene også være relevante. Avgjørelsen må treffes basert på om relasjonen mellom partene samlet sett bærer preg av avhengighet, underordning og skjevhet i styrkeforholdet på den ene siden, eller uavhengighet og selvstendighet på den andre siden.

Flertallet presiserer at arbeidstakerstatus ikke kan baseres på frivillighet. Det har ikke betydning om arbeidspersonen frivillig har gått inn på en oppdragskontrakt dersom forholdet etter loven er å anse som arbeidsforhold. Dette følger allerede av at arbeidsmiljøloven er ufravikelig med mindre annet uttrykkelig er fastsatt, jf. § 1-9.

I tillegg til at oppdragsforhold faller utenfor arbeidstakerbegrepet, kan det også være andre typer arbeid som faller utenfor. Frivillighetsarbeid vil normalt falle utenfor fordi det ikke foreligger personlig arbeidsplikt og det heller ikke foreligger et utpreget avhengighetsforhold. Ulike typer tillits- eller politiske verv som man er valgt til, vil normalt også falle utenfor, grunnet mangelen på styring og kontroll med arbeidsutførelsen fra tredjepart, men også fordi «relasjonen» er etablert gjennom valg, og ikke avtale, jf. også at arbeidsgiveransvar oppstår når arbeidsgiver «har ansatt», jf. § 1-8 andre ledd.

Utforming av ordlyd mv.

Utvalget har vurdert hvorvidt lovens arbeidstakerbegrep bør endres og hvordan det best kan sikre en mest mulig tydelig og forutsigbar, men samtidig fleksibel og tilpasningsdyktig regel. Som det vil fremgå nedenfor har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall med hensyn til utformingen og innretningen av arbeidstakerdefinisjonen. I det følgende vil flertallet peke på ulike mulige lovgivningsmetoder.

For det første kan man beholde gjeldende ordning som innebærer en forholdsvis kort definisjon i loven, og som utfylles gjennom en formålsorientert helhetsvurdering av momenter/kjennetegn som fremgår av forarbeider og utfylles gjennom rettspraksis. Fordelen med en slik variant er at den er fleksibel og tilpasningsdyktig, også for et skiftende fremtidig arbeidsliv. Ulempen er at det kan være mindre pedagogisk for brukere av loven, og dessuten vil en formålsorientert helhetsvurdering av ulike momenter kunne innebære mindre forutsigbarhet med dertil større konfliktpotensial. Dette er imidlertid også tilfellet ved andre sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøloven, for eksempel kravet til «saklig grunn» ved oppsigelse av arbeidstaker, jf. § 15-7.

En annen lovgivningsteknikk er å beholde metoden med formålsorientert helhetsvurdering, men hvor visse, for eksempel de mest sentrale kjennetegn fremheves i lovteksten, men uten at momentlisten er uttømmende angitt i lovteksten. En slik løsning vil være mer pedagogisk for brukere av loven, men kan samtidig innebære en mindre fleksibel metode, da lovteksten kan bli begrensende for fremtidig utvikling av hva som kan være relevant å vektlegge.

En tredje mulig løsning er å innføre en presumpsjonsmodell i favør arbeidstakerstatus. I stedet for en tilnærming hvor man «leter» etter kjennetegn på arbeidsforhold, er det selvstendighet som må statueres. Varianten innebærer at bevisbyrden legges på arbeidsgiver/oppdragsgiver. Tvil vil dermed gå i favør arbeidstakerstatus. Dette vil være en presumptivt mer forutsigbar metode, da partene kan legge arbeidsforhold til grunn med mindre selvstendighet er konstatert.

En slik presumpsjonsmodell kan utformes på flere måter. Én variant er at det oppstilles kumulative vilkår som alle må være oppfylt for at forholdet skal kunne bedømmes som et oppdragsforhold. En slik regel, den såkalte ABC-testen, ble innført i California i 2020, jf. omtale ovenfor i punkt 5.3.4. ABC-testen innebærer at en person skal anses å være arbeidstaker og ikke selvstendig oppdragstaker, med mindre oppdragsgiver godtgjør at alle tre følgende vilkår er oppfylt: (A) Personen er ikke underlagt oppdragsgivers kontroll og ledelse i utføringen av arbeidet, verken rettslig eller faktisk; (B) Personen utfører arbeid som ligger utenfor oppdragsgivers vanlige virke («usual course»); og (C) Personen er vanligvis en uavhengig og etablert utøver av arbeidet som utføres (egen forretningsvirksomhet). En slik regel vil kunne være pedagogisk og enkel å forholde seg til, men samtidig vil bestemte vilkår kunne gi en mindre fleksibel løsning, og kan innebære at personer uforvarende havner innenfor eller utenfor arbeidstakerbegrepet.

En annen variant av presumpsjonsmodellen, er at vurderingen av om selvstendighet foreligger, gjøres gjennom en formålsorientert helhetsvurdering ved hjelp av momenter og kjennetegn. Hotvedt mfl. (2020b) oppfordrer blant annet lovgiver til å vurdere en slik variant.

10.3.2 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og

Tinnlund, mener at en formålsorientert helhetsvurdering fortsatt er den metoden som gir best fleksibilitet, som i best grad kan fange opp endringer og nye typetilfeller, og som gir domstolene det beste utgangspunktet for å avgjøre arbeidstakerklassifisering. Samtidig er arbeidsmiljøloven en utpreget brukerrettet lov, som daglig anvendes av personer uten juridisk kompetanse, herunder arbeidstakere, tillitsvalgte, og små og store virksomheter. Det kan derfor være et pedagogisk viktig grep at lovens ordlyd gir noe mer veiledning enn den gjør i dag. Etter *flertallets* vurdering kan det være hensiktsmessig å bytte ut formuleringen «som utfører arbeid i annens tjeneste», med «som utfører arbeid for og underordnet en annen». Selv om formuleringene gir anvisning på det samme, vurderer *flertallet* at en slik ordlyd gir noe mer veiledning, og tydeliggjør underordningsdimensjonen som særpreger arbeidsforholdet.

Etter *flertallets* vurdering kan det videre være hensiktsmessig at de tre mest sentrale kriteriene fremgår av lovteksten. En slik tilføyelse vil supplere ordlyden i første punktum, og dermed gjøre ordlyden mer pedagogisk.

Endelig mener *flertallet* at det kan være grunn til å lovfeste en presumpsjonsløsning. Som vist til flere steder i kapittel 10, er det et viktig mål at andelen som befinner seg i en gråsone mellom arbeidstaker og oppdragstaker er færrest mulig, og at uklarhet og tvil rundt arbeidstakerstatus er uheldig for begge parter i kontraktsforholdet. *Flertallet* foreslår derfor at ved avgrensning mot oppdragsforhold skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre det kan statueres selvstendighet i arbeidet som utføres. Dette kan sies uttrykkelig i lovteksten, eller ved at bestemmelsen utformes som en bevisbyrderegel, jf. tilsvarende i §§ 2 A-4 og 13-8.

Konsekvensen av dette er at man i tvilstilfeller må konkludere med arbeidstakerstatus. I dette ligger at det kun der det foreligger tydelig selvstendighet, kan konkluderes med oppdragsforhold. Etter *flertallets* vurdering kan dette være et viktig signal til de som gjør tilpasninger for å omgå ansvar, eller til de som ikke tør utfordre oppdragstakerstatusen sin fordi det foreligger tvil. En slik løsning vil ta seg av tvilstilfellene på en bestemt og tydelig måte. Den som kjøper arbeidskraften, er den som i de fleste tilfeller definerer og etablerer avtaleforholdets rammer, og som også er nærmest til å sørge for at det er samsvar mellom de formelle og reelle forholdene. Det vises i denne sammenheng også til HR-2019-1914-A (Avlaster III) hvor Høyesterett uttaler at arbeidsgiver etter § 2-1 er «lovfesta plikta til korrekt å klassifisere dei som utfører arbeid for ein». Bevisbyrden bør derfor legges på denne parten.

Som det også fremgår ovenfor i punkt 10.3.1 vil en oppdatert momentliste sammen med øvrige presiseringer i lovteksten bidra til en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett, og samtidig bidra til å avklare noen eksisterende og potensielle gråsoner. Fordi det for visse personer eller visse grupper kan være uklart om man er arbeidstaker eller oppdragstaker i dag, utelukker ikke flertallet at forslaget i praksis vil kunne innebære at flere får arbeidstakerstatus. Som nevnt kan dette for eksempel gjelde personer som utfører arbeid innen den digitale plattformøkonomien, men også for andre oppdragstakere i gråsonen med uklar status.

Utvalgets *flertall* foreslår på denne bakgrunn følgende ny definisjon av arbeidstakerbegrepet i § 1-8 første ledd:

> (1) Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid *for og underordnet en annen. Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på om vedkommende stiller sin arbeidskraft til disposisjon, om det foreligger personlig arbeidsplikt, og om vedkommende er underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll. Der det er rimelig tvil om klassifiseringen skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold.*

10.3.3 Mindretallets merknader

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, er opptatt av at alle som er arbeidstakere blir omfattet av lovens arbeidstakerdefinisjon og dermed får rettigheter og plikter som arbeidstaker etter loven.

Det er avgjørende å ha en tilpasningsdyktig regel som gir tilstrekkelig handlingsrom for domstolene til å utvikle innholdet i arbeidstakerbegrepet gjennom rettspraksis. Det er etter *mindretallets* syn ikke hensiktsmessig å løfte frem enkelte av de momenter som tradisjonelt er benyttet gjennom rettspraksis, men heller sikre at alle dagens domstolsetablerte momenter, og eventuelle nye, kan benyttes i domstolenes helhetlige vurdering. Det vil være opp til domstolene i den enkelte sak å avgjøre hvilke momenter som skal veie tyngst basert på de faktiske forhold i saken.

Mindretallet mener at de momentene som domstolene benytter i dag er godt egnet til å fange opp utviklingen, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side

73 som lister opp sju kriterier som kan tale for at det foreligger et arbeidstakerforhold:

- Arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet og kan ikke bruke medhjelpere for egen regning.
- Arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet.
- Arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse.
- Arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet.
- Arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn.
- Tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister.
- Det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver.

I Rt. 2013 side 342 understreket Høyesterett at momentlisten er veiledende og at det skal foretas en helhetsvurdering hvor også andre momenter kan tillegges vekt, jf. Rt. 1990 side 903. I Rt. 2013 side 354 pekte Høyesterett på at det er lovgivers intensjon at de som har behov for vernet i arbeidsmiljøloven, ferieloven mv., blir vernet.

På denne bakgrunn mener *mindretallet* at gjeldende momentliste innehar en dynamikk som vil inkludere de som er reelle arbeidstakere i arbeidstakerbegrepet.

Mindretallet vil overlate en eventuell utvidelse av momentene og tolkningen av dem til domstolene i tråd med utviklingen i arbeidslivet.

Dette er den beste måten å sikre en dynamisk bestemmelse for en grenseoppgang mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker, både i dagens og i et fremtidig arbeidsliv.

Det er videre viktig at også de som til daglig skal benytte loven og ikke har juridisk fagkompetanse opplever loven som anvendelig og lett å forstå. *Mindretallet* oppfatter at problemer med å finne rett kategori – arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker – ikke skyldes lovens ordlyd i seg selv, men heller at avgrensningen rent faktisk kan by på vanskelige vurderinger. Utvalgets gjennomgang av foreliggende rettspraksis illustrerer dette. *Mindretallet* kan ikke se at flertallets forslag gjør bestemmelsen mer pedagogisk. Den angir enkelte momenter, men holder muligheten åpen for at flere forhold som ikke er angitt i ordlyden kan benyttes. Fremdeles blir det da opp til brukerne av loven å orientere seg i flere rettskilder enn lovens ordlyd for å finne veiledning.

Mindretallet kan heller ikke støtte en presumpsjonsløsning – omvendt bevisregel. Det er etter gjeldende rett arbeidsgivers ansvar å velge rett tilknytningsform basert på de underliggende realiteter. Ved en rettslig prøving av tvilstilfeller i domstolene, vil arbeidsgiver derfor måtte være forberedt på å føre bevis for at det er berettiget å benytte en annen tilknytningsform enn ansettelse. *Mindretallet* mener en slik omvendt bevisregel vil kunne lede til mange flere rettsprosesser uten at det nødvendigvis blir mer entydig hvor grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker skal trekkes.

Mindretallet har også vurdert plattformarbeid særskilt og har merket seg at flertallet i Delingsøkonomiutvalget mente at utbredelsen av plattformarbeid var så vidt begrenset at det ikke var behov for noen endring eller presisering av arbeidstakerbegrepet. Utbredelsen er fortsatt begrenset.

Mindretallet vil understreke at gruppen som er tilknyttet en plattform på ingen måte er ensartet. Det fremstår som om det per i dag hovedsakelig er budbringertjenesten som kan være en utfordring. Noen er allerede gitt arbeidstakerstatus. Også denne gruppen er sammensatt, og det er etter *mindretallets* syn ikke mulig å finne en enkel definisjon som fanger opp den personkrets som man tar sikte på. Slik arbeidstakerbegrepet er definert i norsk rett gjennom lov og rettspraksis er det elastisk og dynamisk, og vil derfor på en god måte kunne tilpasses en utvikling fremover.

Mindretallet vil på denne bakgrunn advare mot å endre arbeidstakerbegrepet, da en mer detaljert lovfesting kan gjøre definisjonen mindre dynamisk og dermed vanskeliggjøre domstolenes videreutvikling av begrepet i tråd med samfunnsutviklingen.

Mindretallets konklusjon er derfor at dagens arbeidstakerbegrep jf. lov og momentliste bør videreføres.

10.3.4 Tvistemekanisme

Utvalget har også vurdert om det er behov for en mer lavterskel tvistemekanisme for avgjørelse av arbeidstakerstatus. I dag kan tvist om arbeidstakerstatus bringes inn for domstolene. Kartleggingen Advokatfirmaet Haavind gjorde på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet på vegne av utvalget, viser at 25 saker om arbeidstakerbegrepet ble behandlet i perioden 2010–2020. Det er likevel vanskelig å fastslå eller finne ut av omfan-

get av et eventuelt behov for en mer lavterskel tvisteløsning. Medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner, og dermed muligheter for å få bistand fra organisasjonen, kan være en viktig faktor for å få prøvd de rettslige sidene av sin arbeidstakerstatus.

Én mulighet kunne vært å gi kompetanse til å avgjøre arbeidstakerstatus til en nemnd, for eksempel Tvisteløsningsnemnda. Fordelen med nemndsbehandling er at terskelen for å få prøvd saken er lavere, det vil koste mindre, herunder er det ikke krav om advokat. Samtidig kan vurdering av arbeidstakerbegrepet innebære betydelig bevisføring, det kan være kompliserte rettslige vurderinger med krav til muntlighet (bevisumiddelbarhet) og behov for advokatbistand. Få saker fra Tvisteløsningsnemnda bringes videre til domstolsbehandling, og det kan være betenkelig at slike grunnleggende arbeidsrettslige spørsmål får sin endelige avgjørelse i en nemnd.

Etter *utvalgets* vurdering bør tvist om arbeidstakerstatus fortsatt avgjøres av domstolene. *Flertallet* viser dessuten til at arbeidstakerbegrepets nye materielle innhold og innretning også vil bidra til en mer riktig etterlevelse av hvem som skal regnes som arbeidstaker.

10.3.5 Begrepet selvstendig

Utvalget mener videre at det bør foretas en opprydding i bruken av begrepet «selvstendig» i arbeidsmiljøloven. Tre ulike varianter benyttes ulike steder i loven nå, herunder selvstendig, selvstendig oppdragstaker og selvstendig næringsdrivende, jf. punkt 8.7.2 ovenfor. *Utvalget* foreslår at begrepet «selvstendig oppdragstaker» brukes konsekvent. Det innebærer en endring i ordlyden i § 2-2 første ledd og § 13-2 andre ledd. Begrepet er ment å omfatte alle personer som uten egne ansatte utfører arbeid gjennom oppdrag for virksomheten uten å være arbeidstaker. Forslaget er ikke ment å innebære en materiell endring.

10.3.6 Forholdet til EU/EØS-retten

Flertallets forslag til ny ordlyd i arbeidstakerdefinisjonen i § 1-8 første ledd, jf. punkt 10.3.2 ovenfor, må vurderes opp mot EU/EØS-retten. Forslaget må for det første vurderes opp mot sekundærlovgivningen, det vil si de konkrete arbeidsrettslige direktivene som er gjennomført i arbeidsmiljøloven. For det andre må forslaget vurderes opp mot markedsfrihetene i EØS-avtalen. Sistnevnte vurderes i kapittel 16 nedenfor.

Når det gjelder sekundærlovgivningen, må det vurderes om forslaget er forenlig med arbeidstakerbegrepet eller det personelle anvendelsesområdet i det enkelte direktiv. Dette er som beskrevet i punkt 8.1.4 ovenfor, ulikt regulert i de ulike direktivene. De fleste direktiver viser til nasjonale definisjoner av arbeidstaker eller arbeidsforhold. Noen direktiver har en egen definisjon, mens andre direktiver sier ingenting om det personelle virkeområdet. Utvalget viser til beskrivelsen av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet i punkt 8.1.4 ovenfor.

For direktivene som har *definert begrepet i selve direktivet* og *direktiver som ikke sier noe om begrepet*, har begrepet et EU-rettslig innhold, jf. blant annet Balkaya (C-229/14). Dette gjelder eksempelvis direktiv 89/391 (rammedirektivet om arbeidsmiljø). For disse direktivene må medlemsstatene sørge for at de personer og grupper som omfattes av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet, sikres rettighetene etter direktivet, uavhengig av medlemsstatens nasjonale arbeidstakerbegrep. Rettigheter etter disse direktivene må derfor (minst) gis til de personer/grupper som omfattes av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet. Her er det ikke rom for å ha et snevrere nasjonalt arbeidstakerbegrep, eller man må i det minste sikre at personer som faller utenfor det nasjonale begrepet likevel sikres rettighetene etter direktivene.

For direktiver som *overlater definisjonen av arbeidstakerbegrepet til medlemsstatene*, hvilket gjelder de fleste, har medlemsstatene i utgangspunktet stått friere til å legge eget arbeidstakerbegrep til grunn for hvem som skal ha rettigheter etter, eller omfattes av, det aktuelle direktivet. Det har likevel ikke vært fritt frem. Direktivene har blitt forstått slik at medlemsstatene ikke kan innsnevre egne nasjonale begreper, jf. ovenfor i punkt 7.1.4. De senere års utvikling i EU-domstolens praksis, for eksempel sak C-216/15 (Ruhrlandklinik), kan imidlertid tilsi at det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet også kan få betydning for disse direktivene. Det vil si at personer som i utgangspunktet ikke omfattes av det nasjonale arbeidstakerbegrepet, likevel sikres rettighetene etter direktivet, jf. Hotvedt (2018, punkt 3.2.3), se punkt 8.1.4 ovenfor. Rettigheter etter disse direktivene må dermed (minst) gis til de som er arbeidstakere etter nasjonal rett, og kanskje tilsier rettsutviklingen i EU at man må se hen til det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet også for disse direktivene.

For Norges del er det meste av arbeidsrettslig regulering, inkludert gjennomføringen av en

rekke EU-direktiver, samlet i arbeidsmiljøloven. Loven har ett arbeidstakerbegrep som regulerer anvendelsesområdet til loven, og dermed også hvilken personkrets som har rettigheter etter loven. Av denne grunn er det både naturlig og rettsteknisk enklest at arbeidsmiljøloven har et arbeidstakerbegrep som er på linje med det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet. Dette selv om enkelte direktiver som er gjennomført i arbeidsmiljøloven eventuelt ikke stiller krav om det.

De arbeidsrettslige direktivene er i all hovedsak minimumsdirektiver. Dette innebærer at medlemsstater ikke kan gi dårligere vern til arbeidstakere enn det som følger av direktivet, men står i utgangspunktet fritt til å ha strengere regler til gunst for arbeidstakere. Etter *flertallets* vurdering innebærer dette at en medlemsstat ikke kan ha et nasjonalt arbeidstakerbegrep som ekskluderer personer eller grupper som omfattes av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet, men står på den annen side i utgangspunktet fritt til å ha et nasjonalt arbeidstakerbegrep som omfatter flere personer eller grupper enn det som omfattes av det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet. Se likevel vurderingen av markedsfrihetene i kapittel 16.

Spørsmålet i det følgende er dermed om flertallets forslag til ny ordlyd i arbeidstakerdefinisjonen er i tråd med det EU-rettslige begrepet. Det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet har gjennom rettspraksis fått følgende ordlyd:

> det væsentligste kendetegn ved et arbejdsforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.

I lys av rettspraksis fra EU-domstolen, gir formuleringen anvisning på at det særlig er tre kriterier som er sentrale i det felleseuropeiske arbeidstakerbegrepet: 1) Underordning, som innebærer at en person utfører arbeid for en annen etter dennes anvisninger. 2) Type arbeid, som er ment å avgrense til aktivitet med en økonomisk verdi, som er reell og faktisk, og som utelukker tjenesteytelser av marginal eller supplerende karakter. 3) Vederlag, som innebærer et skille mellom arbeidstakere og frivillige. Det vises til nærmere beskrivelse i punkt 7.1.4.

Utvalget viser til at det någjeldende arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven vurderes til å være på linje med det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet. Etter *flertallets* vurdering rokker ikke forslaget til ny ordlyd nevneverdig ved det. *Flertallet* viser særlig til at kriteriet om «underordning» i det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet og kriteriet om være «underordnet styring, ledelse og kontroll» i den foreslåtte ordlyden, er sentrale og avgjørende kriterier i begge begreper, og at kriteriene må forstås tilnærmet likt. Etter *flertallets* vurdering er det vanskelig å tenke seg at personer som faller *utenfor* den foreslåtte ordlyden i arbeidsmiljøloven, vil falle *innenfor* det EU-rettslige arbeidstakerbegrepet. Av denne grunn mener *flertallet* at flertallets forslag ikke innebærer et svekket vern sammenlignet med det som følger av EUs sekundærlovgivning, og at direktivforpliktelsene derfor fortsatt vil være oppfylt med flertallets forslag.

Det vises for øvrig til vurderingene i kapittel 16 nedenfor.

10.4 Arbeidstakerbegrepet i ferieloven og forholdet til statsansatteloven og skipsarbeidsloven

Utvalget viser til at også andre lover på arbeidsrettens område inneholder en arbeidstakerdefinisjon, eller at begrepet arbeidstaker er knyttet til virkeområde for loven.

Når det gjelder ferieloven inneholder denne en egen arbeidstakerdefinisjon, jf. ferieloven § 2 første ledd, og det følger av gjeldende rett at arbeidstakerbegrepet skal forstås tilsvarende som i arbeidsmiljøloven. Dersom arbeidsmiljølovens arbeidstakerdefinisjon endres, mener *utvalget* at ferielovens arbeidstakerbegrep bør endres tilsvarende.

Når det gjelder statsansatteloven og skipsarbeidsloven, inneholder disse lovene ikke egne arbeidstakerdefinisjoner. Lovenes virkeområde er likevel knyttet til arbeidstaker. I statsansatteloven § 1 fremgår det at «loven gjelder for arbeidstakere i staten». I Prop. 94 L (2016–2017) side 64 fremgår det at «arbeidstakerbegrepet vil hovedsakelig tilsvare det som benyttes i annen arbeidsrettslig sammenheng».

I skipsarbeidsloven § 1-2 fremgår det at «loven får anvendelse for arbeidstaker som har sitt arbeid om bord på norsk skip». Begrepet er ikke nærmere definert i loven, og utvalget har heller ikke funnet forarbeidsuttalelser som sier noe om den nærmere forståelsen av begrepet.

Fordi arbeidstakerbegrepet ikke er definert i disse lovene, finner *utvalget* heller ikke grunn til å foreslå (nye) definisjoner i lovene. Samtidig antar *utvalget* at en endring i arbeidsmiljølovens arbeidstakerdefinisjon vil kunne ha en overslagseffekt til andre lover på arbeidsrettens område som benytter begrepet. Hensynet til forutsigbar-

het og klarhet tilsier at det bør avklares om arbeidsmiljølovens eventuelle nye definisjon også vil være førende for tolkningen av arbeidstakerbegrepet i andre lover. Som et utgangspunkt mener *utvalget* at det ikke foreligger åpenbare grunner til at arbeidstakerbegrepet skal forstås ulikt etter disse lovene. Samtidig viser utvalget til at det kan være ulike formål og hensyn som begrunner virkeområdet til andre lover, og at dette også kan gjelde andre lover enn de som er nevnt her. Utvalget har vurdert arbeidstakerbegrepet i arbeidstvistloven i punkt 10.5 nedenfor, samt omtalt folketrygdlovens begrepsapparat i punkt 10.6.

10.5 Arbeidstakerbegrepet i arbeidstvistloven og kollektiv forhandlingsrett for selvstendige oppdragstakere

Etter *utvalgets* vurdering er det av avgjørende betydning å bevare og videreutvikle den norske modellen og en høy organisasjonsgrad i norsk arbeidsliv. Tariffavtaler og partssamarbeid er også en hensiktsmessig mekanisme for å implementere og håndtere et arbeidsliv i stadig endring. Gråsoner og uklarhet rundt arbeidstakerstatus er etter *utvalgets* vurdering ikke bare uheldig med tanke på arbeidervern etter arbeidsmiljøloven, men også når det gjelder fagforeningsstøtte, tilgangen til tariffavtaler og forhandlingsrett.

Også på dette området er det viktig å unngå feilklassifisering, samt sørge for at færrest mulig befinner seg i gråsonen med uklar status. I denne sammenheng pekes det særlig på tariffavtalenes og den kollektive forhandlingsrettens betydning for lønn og arbeidsvilkår, men også tariffavtalenes betydning for innflytelse og samhandling med arbeidsgiver, herunder rettigheter knyttet til samarbeid og medvirkning.

I norsk rett er regler om inngåelse av tariffavtaler, mekling i tarifftvister mv. nedfelt i arbeidstvistloven. Forhandlingsretten etter arbeidstvistloven er i utgangspunktet avgrenset til å gjelde for sammenslutninger av arbeidstakere. Det vises til punkt 8.7.3 ovenfor.

Det vises til at arbeidstvistlovens arbeidstakerbegrep i dag defineres tilsvarende som arbeidsmiljøloven, jf. ovenfor i punkt 8.7.3. Dersom det gjøres en endring i arbeidsmiljølovens arbeidstakerdefinisjon, bør det vurderes om tilsvarende endring bør gjøres i arbeidstvistloven. *Flertallet*, jf. forslaget i punkt 10.3.2, viser til at en endring i arbeidstvistlovens arbeidstakerdefinisjon tilsvarende forslaget i arbeidsmiljøloven, kan sikre større klarhet for personer i gråsonen, og bidra til at flere enn i dag kan være trygge på at de er arbeidstakere og dermed berettiget til å la en fagforening forhandle på egne vegne.

En slik presisering løser nødvendigvis ikke alt. Det kan fortsatt tenkes at det finnes oppdragstakere som kan ha nytte av kollektive forhandlinger om vederlag, selv om de ikke har arbeidstakerstatus. Utvalget viser til at oppdragsavtaler hvor oppdragstaker har lite reell mulighet til å forhandle egne vilkår og priser, til å fastsette priser på sine tjenester eller til å bygge egne kundeporteføljer, kan gjøre oppdragstakerne sårbare for lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår. Tilsvarende kan oppdragsavtaler hvor oppdragsgiver styrer arbeidstid og arbeidsutførelse på en slik måte at det begrenser oppdragstakerens faktiske mulighet til å posisjonere seg i markedet, til å tilby sine tjenester til hvem og når han vil, gå ut over fortjenesten. Dessuten kan oppdragstakere som er avhengig av én eller få oppdragsgivere oppleve grader av økonomisk avhengighet. Avhengig av markedsforholdene, kan dette presse prisene ned. Oppdragstakere som utfører arbeid gjennom digitale plattformer utpeker seg i denne sammenheng, men kan etter omstendighetene også gjelde andre oppdragstakere.

Enkelte oppdragstakere er i dag organiserte, herunder er det inngått enkelte rammeavtaler. Grunnet kartellforbudet i konkurranselovgivningen inneholder imidlertid ikke avtalene bindende reguleringer av vederlag/pris. Det vises til beskrivelsen under gjeldende rett i punkt 8.7.3. Enkelte frilansavtaler har imidlertid fremforhandlet *veiledende eller anbefalte* priser. Utvalget viser for eksempel til at Creo og KS har inngått en rammeavtale for oppdrag for Den kulturelle skolesekken. Rammeavtalen ble opprinnelig forhandlet frem i 2018, og er en avtale som setter anbefalte honorarsatser for kunstnere som engasjeres. Det er fylkeskommunene og kommunene som er oppdragsgivere, men KS er forhandlingspart i rammeavtalen og gir også råd til fylkeskommunene om hvordan rammeavtalen skal håndteres. Andre eksempler er ASA 4310 om leger og ASA 4313 om fysioterapeuter. Dette er ikke tariffavtaler, men rammeavtaler for selvstendig næringsdrivende leger og fysioterapeuter (oppdragstakere). Et annet eksempel er NJ Frilans som har forhandlet frem egen rammeavtale med arbeidsgiversiden (Mediebedriftenes landsforening i NHO) om kjøp og salg av frilansstoff til mediene. Avtalen er ikke omfattet av Hovedavtalen og tariffavtalesystemet. Avtalen er imidlertid forpliktende for virksomheter som er bundet av tariffavtalen mellom Norsk

Journalistlag og MBL/NHO. Det er fastsatt veiledende satser for honorar, med sikte på lik betaling som for ansatte journalister.

Et flertall i Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4), uttalte at «tjenestetilbydere i delingsøkonomien som ikke fastsetter priser direkte overfor kunden, og som må forholde seg til prisfastsetting av plattformen som benyttes, bør ha mulighet til å fremforhandle kollektive avtaler med plattformdriver, selv om disse ikke kan anses som arbeidstakere».

Utvalget viser videre til at det pågår et arbeid i EU på dette området. Europakommisjonen la den 6. januar 2021 frem en innledende konsekvensanalyse, som redegjør for Kommisjonens arbeid med å sikre kollektiv forhandlingsrett for selvstendige oppdragstakere, herunder behovet for mulige endringer i EUs konkurranserett.[5]

Med henvisning til OECD viser Kommisjonen til at noen selvstendige oppdragstakere kan befinne seg i en ubalansert forhandlingsposisjon vis-à-vis visse selskaper eller kunder, som kan innebære liten forhandlingsmakt på prisen («price-takers») og liten makt over egne arbeidsvilkår. Kollektive forhandlinger kan være et virkningsfullt verktøy for å forbedre arbeidsvilkårene. Kommisjonen viser til at dette både kan gjelde for arbeid innenfor plattformøkonomien, men også være til stede for visse selvstendige utenfor plattformøkonomien. Kommisjonen viser til at ettersom grensen mellom arbeidstaker og oppdragstaker i økende grad blir utydelig, innebærer det at noen personer ikke har klarhet rundt egen arbeidstakerstatus og dermed heller ikke om deres rett til kollektive forhandlinger. Dette kan forhindre dem fra å forhandle kollektivt i frykt for EUs konkurranseregler.

Formålet med Kommisjonens initiativ er å klargjøre at visse selvstendige oppdragstakere og deres kontraktsparter kan forhandle kollektivt uten risiko for å bryte EUs konkurranserett. Kommisjonen skisserer fire mulige virkeområder for hvem som kan tenkes å omfattes av en slik ny regel: i) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer, ii) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder av en viss størrelse, iii) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder uavhengig av størrelse, men med unntak av oppdragstakere som utøver regulerte profesjoner, eller iv) Alle selvstendige oppdragstakere uten egne ansatte som stiller til rådighet sin egen arbeidskraft gjennom digitale plattformer eller til profesjonelle kunder uansett størrelse. I EU-kommisjonens handlingsplan for gjennomføringen av EUs sosiale pilar fremgår det at Kommisjonen skal legge frem et forslag i fjerde kvartal 2021.

I lys av den pågående prosessen i EU, foreslår ikke *utvalget* noen tiltak på dette området nå. *Flertallet* anmoder imidlertid om at myndighetene foretar en vurdering og fremmer eventuelle forslag på dette området når de nødvendige avklaringer fra EU foreligger. Dette gjelder muligheten til å gi visse oppdragstakere adgang til å forhandle kollektivt gjennom eventuelle endringer i konkurranselovgivningen.

10.6 Særlig om folketrygdloven

Utvalget har ikke vurdert arbeidstakerbegrepet eller begrepene frilanser og selvstendig næringsdrivende i folketrygdloven eller pensjonslovgivningen. Utvalget har heller ikke vurdert innholdet i de ulike ytelsene som henholdsvis arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende kan få etter folketrygden. Utvalget har likevel påpekt hva som kan være praktiske konsekvenser for den enkelte ved de ulike klassifiseringene, jf. kapittel 8 ovenfor. Utvalget viser til at feilklassifisering og omgåelser av arbeidstakerstatus også kan få konsekvenser på dette området. Dette er uheldig både fordi det kan innebære at arbeidstakere som er feilklassifisert som frilanser eller selvstendig næringsdrivende kan få mindre ytelser enn det de har krav på og at de må betale høyere trygdeavgift, men også fordi det ikke innbetales arbeidsgiveravgift til staten. Tilsvarende kan gjelde grensen mellom frilanser og selvstendig næringsdrivende. Også i relasjon til dette regelverket vil det være uheldig å befinne seg i en gråsone mellom de ulike kategoriene med usikker status.

Utvalget viser til at arbeidstakerbegrepet i folketrygdloven har mange likhetstrekk med arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep, men at begrepene likevel må fortolkes i lys av den enkelte lovs formål. Utvalget viser til at det kan være andre formål og hensyn som begrunner klassifiseringen og rettighetene etter folketrygdloven sammenlignet med arbeidsmiljøloven. Etter *utvalgets* vurdering kan det også være behov for å

[5] Inception Impact Assessment: Collective bargaining agreements for self-employed – scope of application of EU competition rules (Ares (2021) 102652).

vurdere begrepsapparatet i folketrygdloven og andre lover, men mener dette faller utenfor hva som er naturlig at dette utvalget går detaljert inn og vurderer. Det vises til at utvalgets mandat særlig viser til rammene for medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS, som primært er regulert i arbeidsmiljøloven.

Gjennom sitt arbeid har utvalget registrert at flere av de internasjonale organisasjonene også er opptatt av tilknytningsformers betydning når det gjelder sosiale sikringsordninger. Utvalget viser til OECD (Employment Outlook 2019, side 299) som gir tre sentrale anbefalinger når det gjelder trygde- og velferdsytelser: i) sikre riktig klassifisering av arbeidstakerstatus, ii) sørge for at opptjeningskriteriene raskt responderer med endringer i personers stønadsbehov, og iii) sørge for at trygde- og velferdsytelser er overførbare mellom sektorer eller jobber. Utvalget viser videre til rapporten «The future of Nordic labour law. Facing the challenges of changing labour relations» (Hotvedt mfl. 2020b), som anbefaler lovgiver å gjennomgå regler om inntektssikring med mål om å tilpasse kriterier og beregningsprinsipper for tilfeldig/sporadisk arbeid («occasional work»). Utvalget viser dessuten til EUs Rådsrekommandasjon om sosial trygghet for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, som blant annet anbefaler medlemsstatene å sikre at rettigheter, uavhengig av om de er opptjent gjennom obligatoriske eller frivillige ordninger, blir akkumulert, bevart og gjort overførbare på tvers av alle typer statuser som arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende og økonomiske sektorer. Dette kan inkludere sammenlegging av alle avgifter og bevaring av alle rettigheter opptjent gjennom hele personens karriere eller i løpet av en bestemt referanseperiode, eller å gjøre alle rettigheter overførbare mellom ulike ordninger innenfor en gitt sosialtrygghetsgren, jf. punkt 8.4.4.

Utvalget viser til at hovedbildet viser stabilitet i bruken av alternative tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Det foreligger likevel utviklingstrekk som tilsier at omstillingstakten i norsk arbeidsliv er høy, og at arbeidsmarkedet påvirkes av en rekke ytre drivkrefter. *Utvalget* utelukker ikke at det kan være behov for å vurdere om rammeverket for trygde-, pensjons- og velferdsytelser er tilpasset de ulike variasjonene av tilknytningsformer og den høye omstillingstakten i norsk arbeidsliv. Det vises særlig til personer med marginal eller sporadisk tilknytning til arbeidslivet, eller personer som veksler mellom eller kombinerer ulike tilknytningsformer, herunder arbeid som arbeidstaker og som selvstendig oppdragstaker.

Velferdsstatens sosiale sikkerhetsnett er organisert ulikt avhengig av tilknytningsformen til arbeidslivet. Utvalget har i begrenset grad hatt mulighet til å gå inn i denne tematikken for de selvstendige oppdragstakerne og frilanserne utover å skissere hovedforskjeller regulert i folketrygdloven og noen andre lover. *Medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund*, viser til at koronapandemien har synliggjort behov for sosialt sikkerhetsnett for frilansere og selvstendige oppdragstakere. *Flertallet* anbefaler at problemstillingen utredes nærmere.

10.7 Lovforslag

10.7.1 Utvalgets felles forslag

Et samlet *utvalg* foreslår at begrepet «selvstendig oppdragstaker» benyttes alle steder i arbeidsmiljøloven hvor det vises til denne gruppen. Forslaget innebærer følgende endringer:

§ 2-2 første ledd:

(1) Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige *oppdragstakere*, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver […]

§ 13-2 andre ledd:

(2) Bestemmelsene i dette kapittel gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av *selvstendige oppdragstakere* og innleide arbeidstakere.

10.7.2 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår følgende endring:

§ 1-8 første ledd:

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

Kapittel 11
Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar

11.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremkommer det at utvalget skal gjennomgå rammeverk for arbeidsgiveransvar og organisering av arbeid og virksomhet, og vurdere om dette er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. I mandatet nevnes det særlig at det kan vurderes hvordan ulike organisasjonsformer og virksomhetsmodeller påvirker ansvar og plikter for den som tilbyr arbeid, hvorvidt arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig, særlig med tanke på den som har reell styring og beslutningsmyndighet når det gjelder arbeidsgivers virksomhet. Videre peker mandatet på at utvalget kan vurdere hvorvidt det bør bli tydeligere hvilke rettssubjekter som har hvilket ansvar, og hvilke plikter som bør gjelde i situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring, kontroll og/eller ledelse av arbeidet, for eksempel i franchise, konsern, innleieforhold mv.

Utvalget viser til at mandatet er omfattende og at det har vært behov både for å gjøre avgrensninger, og å systematisere og skille ut ulike problemstillinger knyttet til virksomhetsorganisering og arbeidsgiveransvar til ulike kapitler i utredningen. Utvalget viser til at det behandler problemstillinger knyttet til bruk av innleie og entreprise i kapittel 13. Utvalget har videre vurdert virksomheters plikter og ansvar når det gjelder arbeidsmiljø og medvirkning for andre enn egne arbeidstakere i kapittel 14. I dette kapitlet vil utvalget konsentrere seg om lovens generelle arbeidsgiverbegrep, herunder særlig spørsmålet om arbeidsgiveransvar i konsern.

Arbeidsgiver er arbeidstakerens kontraktsmotpart i arbeidsforholdet, det vil si den som har ansatt arbeidstakeren for å utføre arbeid for seg, jf. § 1-8 andre ledd. Arbeidsgiveren kan være en person eller en virksomhet. Til rollen som arbeidsgiver er det knyttet en rekke plikter i lovgivningen. Dette betegnes gjerne som arbeidsgiverplikter eller arbeidsgiveransvar. Det er arbeidsgiver som skal sørge for at arbeidsmiljølovens bestemmelser blir overholdt, jf. § 2-1. Arbeidsgiveren er den sterke parten i avtaleforholdet, som i kraft av sin styringsrett løpende treffer ensidige avgjørelser av betydning for arbeidsforholdet. Det er nær sammenheng mellom arbeidsgivers styringsrett og det at arbeidsgiver er gitt et hovedansvar for at arbeidsmiljøloven overholdes.

Etter arbeidsmiljøloven er arbeidsgiveransvaret som det klare utgangspunktet knyttet til arbeidstakers kontraktsmotpart. Dette skaper klare ansvarsforhold. Samtidig er det i rettspraksis utviklet en ulovfestet «gjennomskjæringsnorm» i de tilfeller hvor de formelle relasjonene ikke samsvarer med de reelle forholdene. Normen er stadfestet i lovens forarbeider. I slike tilfeller kan arbeidsgiveransvaret plasseres hos et annet rettssubjekt eller deles mellom flere.[1] Slik *utvalget* ser det, er det arbeidsgiveransvar i konsernforhold som er mest aktuelt å vurdere. Det vil si om og i hvilken grad arbeidsgiveransvar bør pålegges flere rettssubjekter i konsernet fordi flere av rettssubjektene reelt sett utøver arbeidsgiverfunksjoner, eller på andre måter utøver innflytelse over virksomheten som har arbeidsgiveransvar. Det er dette som oftest har vært omtvistet/tvistetema i rettspraksis om delt arbeidsgiveransvar, og det er dette de politiske debattene primært har handlet om. Dilemmaet er på den ene siden å sørge for klare ansvarsforhold ved å holde fast ved at ansvaret ligger hos ett rettssubjekt. På den andre siden handler det om behovet for å sikre arbeidstakere innflytelse i organer som utøver bestemmende innflytelse over arbeidstakerens arbeidssituasjon, samt øke effekten av stillingsvernet. Disse spørsmålene har blitt vurdert flere ganger tidligere. Konsernutvalgets flertall, jf. NOU 1996: 6, foreslo i sin tid at arbeidsgiverbegrepet skulle utvides til også å gjelde foretak som kan utøve bestemmende innflytelse over arbeidsgiver. Spørsmål om arbeids-

[1] Se særlig punkt 8.2.2 og 8.2.3 om arbeidsgiverbegrepets «funksjonalitet» og læren om delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag.

giveransvar ble også vurdert av Arbeidslivslovutvalget, jf. NOU 2004: 5, uten at dette ledet til en utvidelse av arbeidsgiverbegrepet.

Diskusjonen fikk ny aktualitet med Norwegian-saken, som fikk sin endelige avgjørelse i Høyesterett i desember 2018 (HR-2018-2371-A). Omstruktureringen i Norwegian innebar en virksomhetsmodell hvor virksomheten ble delt opp i ulike selskaper. Arbeidstakere som var flygende personell (piloter og kabinpersonale) ble overført fra morselskapet til datterselskaper som leverte bemanning til andre deler av konsernet gjennom egne tjenestekontrakter. Tingretten[2] kom til at de fleste arbeidsgiverfunksjonene fortsatt lå i morselskapet, og at omstruktureringen var en «organisatorisk endring som svekker de ansattes vern, hovedsakelig fordi de blir plassert i selskaper uten annet innhold enn å være formell arbeidsgiver». Tingretten konkluderte dermed med at morselskapet hadde arbeidsgiveransvar. Da saken kom til behandling for Høyesterett hadde det skjedd flere organisatoriske endringer. Datterselskapene var ikke lenger «tomme» selskaper, og utøvde nå de fleste arbeidsgiverfunksjonene. Høyesterett kom til at morselskapet ikke kunne sies å ha «utøvd arbeidsgiverfunksjoner annet enn i helt marginal grad», og kom til at det ikke forelå delt arbeidsgiveransvar. Endringene i omorganiseringsprosessen som skjedde mellom tingretts- og høyesterettsbehandlingen synliggjør dermed på mange måter vurderingstemaet etter gjeldende rett; om det foreligger samsvar mellom de formelle og de reelle forholdene.

Norwegian-saken utløste debatt om sammenhengen mellom virksomhetsorganisering og betydning for arbeidsgiveransvar og arbeidstakerrettigheter, herunder spørsmål om det er behov for å utvide arbeidsgiveransvaret i konsern. Det er disse spørsmålene utvalget særlig vil konsentrere seg om i dette kapitlet.

Utvalgets mandat legger opp til at det foretas en vurdering av om nye utviklingstrekk, eller endringer i hvordan virksomheter organiseres og arbeid utføres, tilsier at man må tenke nytt med tanke på plassering av arbeidsgiveransvar.

11.2 Vurdering av tilstand og utviklingstrekk

Utvalget viser til at hvem som er arbeidsgiver og hva som gir grunnlag for arbeidsgiveransvar og arbeidsgiverplikter berører et stort antall virksomheter og enkeltindivider.

Tilstandsbeskrivelsen viser at det i hovedsak er stor stabilitet i norsk arbeidsliv når det gjelder andelen arbeidstakere som har fast ansettelse. Internasjonale sammenligninger av arbeidsmiljø viser at Norge skårer stabilt høyt når det gjelder jobbtrygghet og arbeidsmiljøstandard.

Partssamarbeidet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og trepartssamarbeidet som inkluderer myndighetene, er viktige elementer i den norske arbeidslivsmodellen, som blant annet muliggjøres av høy organisering på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Samspillet mellom partene om lønnsdannelsen har gjort det mulig for arbeidsgivere å gjøre investeringer som bidrar til innovasjon og høyere produktivitet, noe som i neste omgang har gitt muligheter for økte lønninger for arbeidstakerne og økt utbytte for eierne, jf. punkt 3.2.

Tilstandsbeskrivelsen viser at sammensetningen av virksomheter og næringer har endret seg mye, jf. punkt 4.2. En økende andel av de sysselsatte arbeider innen tjenestenæringene. Det skjer stadig fornyelser og endringer blant virksomhetene. Hvert år kommer det til om lag 65 000 nye foretak og nesten like mange legges ned. Nye jobber skapes i både etablerte og nye selskaper, men det er i hovedsak i de etablerte virksomhetene at jobbskapingen har et større omfang. SSBs statistikk om virksomheter og foretak viser at det i 2018 (siste tilgjengelige tall) var om lag 465 000 foretak totalt, av disse 310 000 med sysselsatte. Nærmere 80 prosent av foretakene med sysselsatte har under fem ansatte. De sysselsetter likevel ikke flere enn om lag 360 000 personer. Blant disse er også en betydelig andel sysselsatt i enkeltpersonforetak. Nærmere halvparten av de sysselsatte i privat sektor og offentlige eide foretak jobber i foretak med mer enn 50 ansatte. Det siste tiåret har denne andelen økt noe. Det er registrert om lag 750 foretak med over 250 ansatte. Disse foretakene alene sysselsetter over 600 000 personer. Blant de private foretakene er aksjeselskap den helt dominerende selskapsformen.

Offentlig forvaltning er ikke en del av denne statistikken, men står for nærmere en tredjedel av samlet sysselsetting. Dette omfatter statsforvaltningen, kommuner og fylkeskommuner. Dessuten omfattes blant annet helseforetakene, som samlet sysselsetter over 90 000 personer. En del ansettelsesforhold i statlig, og de aller fleste i kommunal sektor, vil ikke være knyttet til en konkret enhet, men til for eksempel kommunen som helhet eller til en statlig etat som helhet.

[2] Asker og Bærum tingrett 30. juni 2016 (TAHER-2015-104340).

Et annet viktig utviklingstrekk er den økende internasjonaliseringen av næringslivet. Norskeide virksomheter vokser betydelig utenlands, og det har skjedd en betydelig utflytting av arbeidsoppgaver til land med lavere lønnskostnader. Det er også blitt økende utenlandsk eierskap i norsk næringsliv. Ifølge Menon Economics økte antallet virksomheter innen norsk industri som fikk utenlandske eiere fra litt over 800 bedrifter i 2003 til nærmere 1600 bedrifter i 2010. Et tydelig trekk var at det utenlandske eierskapet vokste frem der det norske kompetanse- og næringsmiljøet var sterkt fra før. Innslaget av utenlandsk eierskap har størst betydning i de største foretakene med over 250 ansatte. I 2018 utgjorde utenlandske direkteinvesteringer i Norge hele 1 260 milliarder kroner, og utenlandske eiere står bak virksomheter som utgjør i overkant av en tredjedel av verdiskapingen i næringslivet og nærmere en fjerdedel av sysselsettingen. Det er i all hovedsak foretak fra andre OECD-land som står for det utenlandske eierskapet, jf. punkt 4.2.4.

Utviklingen ser ut til å gå i retning av at konserndannelser blir stadig mer vanlig i næringslivet. Antallet virksomheter med sysselsatte som inngår i konsern har økt fra om lag 32 000 i 2009 til 45 000 i 2019. Antallet ansatte i konsern har økt fra om lag 1,1 millioner i 2009 til om lag 1,4 millioner i 2019. Det utgjør om lag halvparten av alle sysselsatte, jf. punkt 4.3 og 14.2.2.

Konserndannelser er kjennetegnet ved at to eller flere rettslig sett selvstendige selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskap(er). Det sentrale er om et selskap har «bestemmende innflytelse» over et annet selskap, noe som alltid vil være tilfellet dersom selskapet har stemmeflertall i det andre selskapet, men også kan etableres på andre grunnlag.

Ødegård mfl. (2021) har nylig kartlagt ulike drifts- og organisasjonsformer innen privat tjenesteyting. I denne kartleggingen er det forholdet mellom konsern, franchise og frittstående virksomheter som er blitt analysert. I privat tjenesteyting er det flest frittstående virksomheter. Målt etter sysselsetting og omsetning, er det imidlertid konsernorganisering som er den dominerende driftsformen innen privat tjenesteyting. Sammenlignet med virksomheter som er frittstående og virksomheter som drives som franchise, har virksomhetene som hører til konsern flere ansatte og høyere omsetning. De har også en høyere tariffavtaledekning og timelønn, jf. punkt 4.3 og 14.2.2.

Trygstad mfl. (2021) har kartlagt bruken av ulike medvirkningsordninger i arbeidslivet, jf. punkt 5.6.7 og 14.2.2. Få ansatte, 13 prosent, svarer at de har konsernutvalg i sitt konsern. Mens det er 45 prosent av de ansatte i konsern med minst 200 ansatte som svarer at de har en ordning med konserntillitsvalgte. I intervjuer fremkommer det at tillitsvalgte innen konsern og kjedeorganisasjoner vurderer sin innflytelse som dårligere enn for eksempel tillitsvalgte i frittstående virksomheter. Ifølge Trygstad mfl. handler dette ofte om at beslutninger tas på andre nivåer, der de ikke deltar.

Til bruk for utvalgets arbeid har Advokatfirmaet Haavind på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet kartlagt tvistesaker for domstolene fra 2010 til 2020, som gjelder arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven (Haavind, 2020). De identifiserte 17 tvistesaker om arbeidsgiverbegrepet, hvorav 1 fra Høyesterett, 7 fra lagmannsrettene og 9 fra tingrettene. Se oversikt over kartleggingen i boks 11.1 nedenfor.

Utvalget peker på at arbeidslivet i all hovedsak preges av ansvarlige arbeidsgivere. Det store flertallet av virksomheter driver seriøst og følger regelverket. Arbeidsgivere ser at fornøyde og trygge ansatte er en viktig forutsetning for god drift.

Det er mange små virksomheter i norsk arbeidsliv. I privat sektor er det stort mangfold av virksomheter når det gjelder størrelse og driftsformer. Utviklingen går i retning av at stadig flere arbeider innen tjenestenæringene. Det er også en viss utvikling i retning av at flere arbeider i større virksomheter. Også i offentlig sektor er det et mangfold av ulike enheter og underavdelinger, men selve ansettelsesforholdet er knyttet til virksomheten som sådan, for eksempel kan det i en arbeidskontrakt hete: «Ansatt i kommunen, for tiden i» det eller det tjenesteområdet.

Drivkrefter som teknologiendringer, økende internasjonalisering og globalisering har stor betydning for endringer i hvordan virksomhetene organiseres og drives. Som beskrevet i kunnskapsgrunnlaget er det noen funn som trekker i retning av at enkelte virksomheter innen enkelte næringer forsøkes organisert utenfor den tradisjonelle relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Eksempler på dette finnes innen digitale plattformer, men ses også i mer tradisjonell virksomhet. Dette er omtalt i punkt 5.3 og nærmere vurdert i kapittel 10 om arbeidstakerbegrepet.

Flertallet viser til at det på enkelte områder også kan ses en økende kompleksitet i organiseringen av arbeid, ved at arbeidskraften samles i egne selskaper eller ved at det settes ut arbeidsoppgaver og tjenester til andre ved bruk av selvstendige oppdragstakere eller gjennom innleie og

Boks 11.1 Oppsummering fra kartlegging av tvistesaker om arbeidsgiverbegrepet (2010–2020)

- Tvistetema i sakene fordeler seg på to hovedgrupper; uklarhet om hvem som er arbeidsgiver (sju saker) og spørsmålet om delt arbeidsgiveransvar (tolv saker).[1]
- Saker om uklarhet om hvem som er arbeidsgiver handler om tilfeller hvor det er usikkert hvilket selskap som på et gitt tidspunkt er riktig arbeidsgiver. Saker om delt arbeidsgiveransvar gjelder den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar, og handler om tilfeller hvor det er klart at ett selskap er arbeidsgiver, men hvor det hevdes at også et annet selskap må regnes som arbeidsgiver. For dommene som gjaldt delt arbeidsgiveransvar, fordelte resultatet seg ganske likt mellom dommer hvor arbeidstaker fikk medhold og ikke.
- Et flertall av sakene gjaldt konsernforhold, i alt tolv saker. Seks av disse gjaldt konsern med virksomhet i flere land. Saker om delt arbeidsgiveransvar gjaldt i all hovedsak virksomheter som var del av kompliserte konsernstrukturer. Kompliserte konsernstrukturer var også bakgrunnen for mange av sakene som gjaldt uklarhet om hvem som var arbeidsgiver, men det var også saker hvor det ikke var inngått en formell arbeidskontrakt og det var uklart hvilken virksomhet som var riktig arbeidsgiver.
- Opphør av arbeidsforhold ved oppsigelse eller avskjed er den klart viktigste årsaken til tvist (13 saker). I alle dommer er påstanden knyttet til visse sider av arbeidsgiveransvaret, med unntak av HR-2018-2371-A (Norwegian) hvor påstanden var generelt utformet til at morselskapet «er» arbeidsgiver.
- Tvistesakene gjaldt privat sektor, men var spredt over ulike bransjer, hvor transport og lagring var den største bransjen med seks saker. Domstolene fant resultatet klart i alle sakene, selv om det i fire av sakene var dissens.[2]
- I rapporten ble det også vist til at et generelt trekk ved særlig tingrettsdommene er at uklarhet i kontrakter, eller tvil om hvem som i praksis opptrer som arbeidsgiver, i stor grad synes å gå utover den som anføres å være arbeidsgiver.

[1] To av tvistesakene gjelder begge tvistetemaene og fremgår derfor to ganger.

[2] Resultatet er angitt som klart selv om det er dissens, i den forstand at flertallet har funnet resultatet klart.

entreprise. Sistnevnte er omtalt i punkt 4.3 og nærmere vurdert i kapittel 13.

Et generelt utviklingstrekk som berører mange virksomheter, er den økende internasjonaliseringen av næringslivet. Også de virksomhetene som opererer på hjemmemarkedet blir mer utsatt for konkurranse. Dette gjelder for eksempel varehandelen, som er en stor næring hvor konkurransen i mange delmarkeder er blitt sterkere. Dette har også medført strukturendringer og kjededannelser.

Mange foretak er knyttet sammen gjennom konsernorganisering, nettverk eller andre former for integrering. Begrepet «konsern» kan innebære alt fra helt enkle organiseringer mellom et norsk mor- og datterselskap til et globalt konsern med søsterselskaper spredt i flere land. Konsernbegrepet rommer dermed mange ulike strukturer og ulik kompleksitet. Det kan være flere grunner til at virksomheter organiseres i konsern. Én grunn kan være for å begrense ansvaret for en risikofylt virksomhet ved at den for eksempel legges i ett av flere konsernselskaper. En annen grunn kan være at det trengs ekstern kapital til en kapitalkrevende del av virksomheten, men ikke til andre deler. En tredje grunn kan være pålegg gjennom lov, slik som for energiselskaper, forsikringsvirksomhet og attføringsbransjen. Videre kan det innad i ett konsern drives svært ulikeartet virksomhet, og det kan av den grunn være naturlig å samle drift innen ett område i ett selskap, adskilt fra drift innen et annet.

Utvalget antar at organisering i konsern blant annet henger sammen med internasjonaliseringen av næringslivet og selskapenes ønske om å organisere virksomheten på en måte som fremmer kostnadseffektivitet og avkastning, blant annet ved at ansvar og forpliktelser kan plasseres tydelig i det enkelte selskapet innen konsernet.

Utvalget viser til at valg av organisering og driftsform i utgangspunktet er opp til den enkelte virksomhet. Hvordan virksomhetene møter og til-

passer seg endringer vil i stor grad være et spørsmål om hvilke forretningsmessige strategier de velger, men valgmulighetene vil også påvirkes av rammer fastlagt i gjeldende arbeidslivsregulering. I rettspraksis vises det stor varsomhet med å gripe inn selskapenes valg av driftsform.[3] Organisering i konsern kan innebære at virksomheter som er arbeidsgivere og formelt sett selvstendige kan være under sterk innflytelse fra andre foretak. Dette kan også ha betydning for og påvirke styringen av arbeidsforholdene.

I sakene som er blitt behandlet for domstolene om arbeidsgiverbegrepet, var det opphør av arbeidsforhold ved oppsigelse eller avskjed som var viktigste årsak til tvisten. Det kan oppstå særskilte utfordringer når det gjelder arbeidstakeres muligheter for innflytelse og medvirkning/medbestemmelse innen konsern. Kartlegginger tyder på at det er lite kjennskap til eksisterende ordninger, der disse finnes. Utvalget går nærmere inn på dette temaet i kapittel 14.

Utvalget vil i lys av ovenstående, i tråd med mandatet, og som oppfølging av senere tids rettsutvikling, i punkt 11.3 nedenfor vurdere arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep.

Tilstanden og utviklingstrekk kan oppsummeres i følgende punkter:

- Sammensetningen av virksomheter og næringer har endret seg mye. En økende andel av de sysselsatte arbeider innen tjenestenæringene.
- Nærmere 80 prosent av foretakene med sysselsatte har under fem ansatte. Det er likevel i foretak med mer enn 50 ansatte at nærmere halvparten av de sysselsatte i privat sektor og offentlige eide foretak jobber, og denne andelen har økt noe det siste tiåret.
- Et viktig utviklingstrekk er internasjonaliseringen av næringslivet. Det er både økende utenlandsk eierskap i norsk næringsliv, i tillegg er det vekst i norskeide virksomheter utenlands og utflytting av arbeidsoppgaver til lavkostland.
- Utviklingen ser ut til å gå i retning av at konserndannelser blir mer vanlig i norsk næringsliv. Antallet ansatte i konsern utgjør om lag halvparten av alle sysselsatte. Målt etter sysselsetting og omsetning er det konsernorganisering som er den dominerende driftsformen innen privat tjenesteyting.
- Kartlegging av antall tvistesaker for domstolene om lovens arbeidsgiverbegrep i perioden 2010 til 2020 (totalt 17 saker) viser at et flertall av sakene (12 saker) gjaldt konsernforhold. Videre viser kartleggingen at opphør av arbeidsforhold ved oppsigelse eller avskjed var viktigste årsak til tvisten. Tvistesakene gjaldt privat sektor.

11.3 Utvalgets vurderinger og forslag

11.3.1 Innledning

Å være arbeidsgiver innebærer og utløser et betydelig rettslig ansvar. Arbeidsgiver er det sentrale pliktsubjektet i arbeidsmiljøloven og annen vernelovgivning.

Lovens systematikk bygger på at det er fastsatt et vern av «arbeidstaker», at reglenes anvendelse er knyttet til «virksomheten» og at ansvaret er lagt til «arbeidsgiver».[4] En slik innretning skal legge til rette for at det er samsvar mellom innflytelse og ansvar. Dette er også bakgrunnen for at det er utviklet en praksis med at arbeidsgiveransvaret i visse tilfeller kan plasseres hos andre eller flere rettssubjekter enn den som formelt fremstår som arbeidsgiver. Etter *utvalgets* syn er denne rettsutviklingen tuftet på et synspunkt om å plassere arbeidsgiveransvaret hos den som har de beste forutsetningene for å være arbeidsgiver, nettopp for å sikre samsvar mellom innflytelse og ansvar.

Utvalget viser til at tendensen i norsk arbeidsliv er at flere foretak enn tidligere er knyttet sammen gjennom konsernorganisering, nettverk eller andre former for integrering. Dette innebærer at stadig flere virksomheter som er arbeidsgivere og formelt sett selvstendige, kan være under sterk innflytelse fra andre foretak, noe som har konsekvenser for driften av selskapene, og dermed kan ha betydning for arbeidsgivers handlingsrom og styring av arbeidsforholdene. Utvalget viser dessuten til at nær samtlige saker for domstolene om arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven i perioden 2010–2020 gjaldt konsernforhold, se nærmere om dette i boks 11.1 ovenfor.

Arbeidsgiveransvar i konsernforhold har blitt diskutert flere ganger tidligere, men fikk ny aktualitet med Norwegian-saken (HR-2018-2371-A). Omstruktureringen i Norwegian innebar en virksomhetsmodell hvor ulike deler av virksomheten skulle legges til datterselskaper, og arbeidstakere som var flygende personell (piloter og kabinpersonale) ble overført til datterselskap i konsernstruk-

[3] I Norwegian-dommen uttalte førstvoterende i premiss 122 at «[d]omstolene bør være varsomme med å overprøve det som grunnleggende er forretningsmessige vurderinger av hva som er en hensiktsmessig selskapsstruktur for den virksomheten som drives. Dette er vurderinger som naturlig faller inn under arbeidsgivers rett til foretaksledelse».

[4] Skjønberg m.fl. 2017 side 59.

turen. Datterselskapene leverte bemanning til andre deler av konsernet gjennom egne tjenestekontrakter. Saken medførte betydelig debatt, herunder om virksomhetsmodellens betydning for arbeidsgiveransvar og dens konsekvenser for arbeidstakerrettigheter.

Høyesterett vurderte saken både ut fra spørsmålet om virksomhetsmodellen innebar lovlige entrepriseavtaler eller om det var ulovlig innleie, og om det forelå delt eller felles arbeidsgiveransvar etter den ulovfestede læren om arbeidsgiveransvar, på særskilt grunnlag. De spørsmål som gjaldt innleie og entreprise vil utvalget vurdere nærmere i kapittel 13. Når det gjaldt delt arbeidsgiveransvar kom Høyesterett i den konkrete vurderingen til at det ikke forelå delt ansvar. Høyesterett viste samtidig til at:

> […] nye måter å organisere næringsvirksomhet på [kan] utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for, jf. premiss 119.

Utvalget legger til grunn at private virksomheters valg av forretningsmodell og virksomhetsstruktur baseres på strategier for å sikre avkastning og verdiskaping, også sett i lys av at Norge er en liten, åpen økonomi i et globalt marked. Det er viktig at det legges til rette for næringsvirksomhet, både med tanke på verdiskaping og sysselsetting. *Utvalget* viser også til at arbeidsgivers valg av virksomhetsform som det klare utgangspunkt ligger, og må ligge, innenfor arbeidsgivers styringsrett. Samtidig er det avgjørende at arbeidsmiljøloven som vernelov og arbeidsgiverbegrepet i loven i tilstrekkelig grad er tilpasset realitetene i arbeidslivet, speiler de reelle ansvarsforhold, og er egnet til å ta opp i seg utvikling og endring.

Utvalget har ulike syn på spørsmålet om plassering av arbeidsgiveransvar. På den ene siden pekes det på at gitt den viktige funksjonen og ansvaret arbeidsgiver har etter loven, er det vesentlig at det er klart og forutsigbart hvem som har arbeidsgiveransvar. Dette er viktig for både arbeidstaker og arbeidsgiver. På den andre siden pekes det på at det har stor betydning at rettssubjektet som har den faktiske innflytelsen og reell mulighet til å påvirke at vernelovgivningen blir overholdt, også kan pålegges ansvar som arbeidsgiver. Ansvarsforholdene må speile realitetene. I motsatt fall vil det grunnleggende hensynet bak arbeidsrettslig lovgivning, som er å korrigere for ubalansen i maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, svekkes.

11.3.2 Vurdering av generell utvidelse av lovens arbeidsgiverdefinisjon

Spørsmålet som vurderes i dette punktet er om arbeidsgiverbegrepet bør utvides med hensyn til når det er grunnlag for å legge arbeidsgiveransvar på flere enn den som formelt sett er arbeidsgiver etter avtalen.

Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd definert som «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste». Definisjonen speiler arbeidstakerdefinisjonen i § 1-8 første ledd. Lovens utgangspunkt er at arbeidsgiver er det rettssubjektet som har ansatt arbeidstakeren. Arbeidsgiver vil normalt være arbeidstakers kontraktsmotpart etter arbeidsavtalen. Som alminnelig regel vil det rettssubjektet som er arbeidsgiver være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet, slik at arbeidstakers rettigheter er knyttet til den enkelte virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.1. Dette utgangspunktet gjelder også i konserner og andre sammensatte virksomhetsorganiseringer.

Gjeldende rett åpner imidlertid for at arbeidsgiveransvaret etter omstendighetene kan pålegges et annet rettssubjekt enn det som står som formell avtalepart, og dessuten at visse sider av arbeidsgiveransvaret etter omstendighetene kan være delt mellom flere rettssubjekter.

Det følger av forarbeidene (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) pkt. 6.2.4) at arbeidsgiverbegrepet er ment å treffe det rettssubjektet som har den reelle avgjørelsesmyndigheten over arbeidsmiljøspørsmål, og videre at «departementet legger til grunn at det etter gjeldende rett blant annet skal legges vekt på hvem som i praksis har opptrådt som arbeidsgiver og som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner». Dette blir gjerne omtalt som at arbeidsgiverbegrepet er funksjonelt.

Når det gjelder delt arbeidsgiveransvar, er dette en ulovfestet, domstolsskapt lære som har fått tilslutning i forarbeider, som innebærer at flere rettssubjekter har arbeidsgiveransvar for samme arbeidstaker. Vilkåret for delt ansvar er at det foreligger «særskilt grunnlag». Det følger av forarbeidene (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 74-

75) at «slike særlige grunnlag har i hovedsak vært at det er avtalt flere arbeidsgivere, at flere selskaper reelt har opptrådt som arbeidsgiver og utøvd arbeidsgiverfunksjoner, eller at arbeidsforholdet har kontraktsmessige uklarheter». Læren om delt arbeidsgiveransvar er ulovfestet, og har av Høyesterett blitt karakterisert som en regel om «ansvarsgjennombrudd basert på arbeidsrettslige hensyn», jf. HR-2018-2371-A (Norwegian) avsnitt 121. Det ble videre uttalt i avsnitt 110 at «(…) felles arbeidsgiveransvar er en snever unntaksregel – det skal mye til før et annet foretak enn den formelle arbeidsgiveren kan anses for å ha del i arbeidsgiveransvaret».

Som nevnt ovenfor, synes spørsmål om delt arbeidsgiveransvar særlig å komme på spissen i konsernforhold. *Utvalget* viser til at utvidelse av arbeidsgiveransvar i konsern har blitt vurdert flere ganger tidligere. Konsernutvalget (NOU 1996: 6) vurderte blant annet en generell utvidelse av lovens arbeidsgiverbegrep i konsernforhold. Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt var at foretak stadig oftere inngikk i konsern eller andre former for foretaksgrupperinger. Det ble antatt at viktige avgjørelser av betydning for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold, blir truffet andre steder enn i det foretaket som arbeidstakerne har inngått arbeidsavtale med. Flertallet foreslo å utvide arbeidsgiverdefinisjonen med en bestemmelse om at foretak som kan utøve bestemmende innflytelse over arbeidsgiver, også skal regnes som arbeidsgiver etter loven, jf. innstillingen side 115. Ved konsernorganisering eller lignende integrering ville dette føre til arbeidsgiveransvar for flere enn den som er arbeidsgiverpart etter avtalen, og uavhengig av om det foreligger et «særskilt grunnlag» i henhold til den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar. Forslaget møtte sterk motstand i høringsrunden, og førte ikke til endring i lovens definisjon eller andre vesentlige utvidelser av arbeidsgiveransvaret.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven, Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76, ble det uttalt at selv om det har skjedd en utvikling med nye måter å organisere arbeidet på, var det ønskelig å videreføre arbeidsgiverbegrepet slik det var, basert på eksisterende rettspraksis. Departementet uttalte blant annet:

> En generell og «automatisk» utvidelse av arbeidsgiveransvaret til andre enn primærarbeidsgiver, som er betinget av «bestemmende innflytelse» eller lignende kriterier, ville bli en svært vanskelig bestemmelse å håndtere i praksis. Det er et stort mangfold av ulike virksomhetsorganiseringer, og beslutningsstrukturene kan være kompliserte og ikke nødvendigvis gjennomskuelige. Det kan derfor ofte være vanskelig å fastslå når og hvem som utøver reell innflytelse over en virksomhet. Departementet mener at det vil være uheldig om utgangspunktet i loven med hensyn til hvem som har arbeidsgiveransvar skulle være så skjønnsmessig og usikkert. Det er viktig at hvem som har arbeidsgiveransvaret fremgår tilstrekkelig tydelig av loven.

Samtidig må *utvalget* vurdere om det har skjedd en utvikling som tilsier at dette spørsmålet bør vurderes annerledes nå, og om det er nye utviklingstrekk eller nye måter å organisere virksomhet på, som tilsier at det kan være behov for en utvidelse av arbeidsgiveransvaret i konsern.

Utvalget viser først til at konsernorganisering på ingen måte er en ny virksomhetsform. Samtidig er tendensen i norsk arbeidsliv at flere foretak enn tidligere er knyttet sammen gjennom konsernorganisering. Det har vært en markert økning i antall konsern det siste tiåret. Nær halvparten av alle de sysselsatte er ansatt i virksomheter som er del av et konsern, og tendensen er økende. Spørsmål om arbeidsgiveransvar i konsern er derfor en høyst relevant problemstilling. Denne utviklingen henger tett sammen med økende internasjonalisering gjennom etableringer utenlands og flere utenlandske eiere av norske foretak. Sammen med ytre drivkrefter og en generelt sterkere markedskonkurranse, kan det skape behov for at virksomhetene må tenke nytt rundt hvordan virksomheten organiseres.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund viser til at Norwegian-saken omhandlet en måte å organisere virksomhet på som skapte avstand mellom ansettelsesforholdene og det eller de selskapene som drev kjerneaktiviteten til virksomheten. Virksomhetsmodellen innebar i korte trekk at arbeidstakerne (piloter og kabinpersonell) ble flyttet fra morselskapet til egne bemanningsselskaper organisert som datterselskaper. Gjennom tjenestekontrakter (entreprise) skulle bemanningsselskapene levere bemanning til andre selskaper i konsernet, herunder morselskapet. Høyesterett benevnte dette som bemanningsentreprise.

Etter hva *utvalget* har klart å bringe på det rene, synes en slik virksomhetsmodell, med interne bemanningsselskaper i konsernet, ikke å være veldig utbredt. I sin rapport om omfang og

særtrekk ved entreprise nevner Oslo Economics (2020) side 14, eksempler på dette:

> Noen bedrifter har videre organisert sin virksomhet slik at ett datterselskap driver utleie av arbeidskraft til andre datterselskap. Dette er ikke uvanlig i skipsfartsnæringene og luftfart. Det er også eksempler fra bygg og anlegg.

Etter *flertallets* vurdering kan det være grunn til å se nærmere på Norwegian-saken, herunder om loven burde ha fanget opp en slik virksomhetsmodell og slik organisering som var tilfelle i denne saken.

Spørsmålet for Høyesterett i Norwegian-saken var om det forelå «særlig grunnlag» for delt arbeidsgiveransvar, nærmere bestemt om «NAS i realiteten fortsatt opptrer som arbeidsgiver for piloter og kabinansatte». Når det gjaldt den konkrete vurderingen, trakk Høyesterett en parallell mellom spørsmålet om arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag og sin forutgående vurdering av grensen mellom innleie og entreprise. I vurderingen av innleie/entreprise kom Høyesterett til at det «klart» forelå entreprise (premiss 99), og mente at morselskapets innflytelse «ikke går ut over det som en oppdragsgiver kan ha i et entrepriseforhold». De samme forholdene tilsa etter Høyesteretts vurdering at morselskapet «heller ikke kan sies å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner annet enn i helt marginal grad».

Høyesterett konkluderte videre med at det ikke var tilstrekkelig til å etablere felles arbeidsgiveransvar at arbeidstakerne gjennom virksomhetsoverdragelser ble overført fra morselskap til datterselskap. Da saken stod for tingretten var det liten realitet i datterselskapene de ansatte var flyttet til; morselskapet utøvde fortsatt de fleste av arbeidsgiverfunksjonene knyttet til arbeidet som ble utført, og tingretten kom til at det forelå en (selskaps-)konstruksjon som ikke fortjente arbeidsrettslig vern. Da saken kom til behandling i lagmannsretten og Høyesterett hadde datterselskapene blitt en realitet. Det var nå den formelle arbeidsgiveren som i all hovedsak utøvde arbeidsgiverfunksjoner, og ble dermed av Høyesterett ansett for å være både formell og reell arbeidsgiver. Høyesterett viste imidlertid til at «[…] nye måter å organisere næringsvirksomhet på [kan] utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for» (premiss 119).

Utvalget viser til at også Luftfartsutvalget vurderte arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep i lys av Norwegian-saken, jf. NOU 2019: 22 side 122 flg. Luftfartsutvalget delte seg i et flertall, samt to ulike mindretall.[5] Mindretallene bestod av henholdsvis to medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene og to medlemmer fra arbeidsgiverorganisasjonene. Etter *utvalgets* vurdering pekte de ulike mindretallene i Luftfartsutvalget på flere sentrale hensyn og vurderingstemaer for spørsmålet om plassering av arbeidsgiveransvar i konsern. Ett mindretall, representanter for arbeidstakerorganisasjoner, viste til at:

> Det er viktig at arbeidsgiverbegrepet gis et innhold som gjør at faste og direkte ansettelsesforhold fortsatt blir normen i norsk arbeidsliv, og at omorganiseringer som ikke innebærer en økonomisk realitet for arbeidsgiver, ikke fritar fra det ansvar som følger av arbeidskontrakten.

Og videre at:

> Arbeidsgiverbegrepet må sørge for at et ansettelsesforhold er knyttet til den som driver, bestemmer og gjennomfører den aktivitet arbeidstakeren jobber for. Det er også der de plikter og rettigheter som følger av arbeidervernlovgivningen og arbeidskontrakten kan oppfylles. Arbeidsgiveransvaret bør ikke kunne plasseres i et konsernselskap som ikke selv driver egen selvstendig økonomisk aktivitet. Hvis arbeidsgiverbegrepet ikke stenger for slike løsninger, mister vi den nødvendige gjensidighet og skjebnefellesskap mellom arbeidsgiver og arbeidstaker den norske modellen bygger på.

Et annet mindretall, representanter for arbeidsgiverorganisasjoner, viste på sin side til at:

> Gjennom fast tilsetting av flygende personell i egne ressursselskaper unngår man innlåsing som begrenser jobbmulighetene for de flygende som kan arbeide for flere driftsselska-

[5] Flertallet i Luftfartsutvalget viste til at utvalgets sammensetning og kapasitet tilsa at Luftfartsutvalget ikke var egnet til å vurdere disse spørsmålene, og viste til at nærværende utvalg var mer egnet til å behandle temaet. Flertallet uttalte at det «henstiller derfor det andre utvalget om å legge vekt på erfaringene fra luftfarten i dets arbeid», jf. NOU 2019: 22 side 123.

per, og man forhindrer dobbeltfunksjoner og redusert effektivitet. Likeså vil et organisatorisk skille mellom holding-, drifts- og ressurs-selskap etablere en nødvendig uavhengighet som sikrer finansiering av fly- og annet kapitalkrevende materiell.

Og videre at:

> Muligheten for en effektiv og hensiktsmessig organisering i Norge er således helt avgjørende for å kunne konkurrere i et internasjonalt luftfartsmarked, jf. tidligere beskrivelser av ulike forretnings- og organisasjonsformer som anvendes i internasjonal luftfart.

Etter *utvalgets* vurdering synliggjør de ulike synspunktene i Luftfartsutvalget hvilke hensyn som står mot hverandre. Også i dette utvalget er synspunktene delte. På den ene siden er noen av medlemmene opptatt av at faste ansettelser i den virksomhet hvor arbeid utføres gir det beste grunnlaget for tillit, samarbeid og gode arbeidsforhold. En utvikling i retning av stadig større oppsplitting og fragmentering av virksomhet kan undergrave hovedregelen om fast, direkte ansettelse mellom en arbeidsgiver og arbeidstaker som den norske arbeidslivsmodellen bygger på. På den andre siden er andre medlemmer opptatt av at det arbeidsrettslige regelverket ikke skal være til hinder for virksomheters valg av fornuftige og kostnadseffektive virksomhetsmodeller, også av hensyn til mulig utflagging og tap av arbeidsplasser. Utfordringen ligger i å sørge for at det arbeidsrettslige regelverket balanserer hensynet til virksomhetens eiers valg av kostnadseffektive virksomhetsmodeller opp mot hensynet til arbeidstakers vernebehov.

Utvalget har vurdert om det er behov for en generell utvidelse av arbeidsgiveransvaret i konsern. *Utvalget* har kommet til at det ikke vil foreslå en slik utvidelse av arbeidsgiveransvaret. Utvalget har imidlertid en noe ulik begrunnelse for denne konklusjonen.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund viser til at dette utvalget ikke fullt ut har tatt stilling til på hvilken måte nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan utfordre maktrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne. Ulike virksomhetsorganiseringer, for eksempel der arbeidstakere flyttes nedover i en selskapsstruktur, kan gjøre regler om medbestemmelse og medvirkning mindre relevante og effektive. De ansatte får ikke drøftet og forhandlet med den som sitter på den reelle beslutningsmyndigheten. I en litt større sammenheng kan slike måter å organisere virksomheter på føre til en maktforskyvning og mindre rettferdig fordeling av den samlede verdiskapning i bedriftene. Det kan slik sett svekke tilhørigheten mellom eiere og ansatte, og forpliktelsen til å arbeide mot felles mål. Medbestemmelse, forhandlinger og rettferdig fordeling er avgjørende for at arbeidstakere skal få en mulighet til å påvirke egen arbeidshverdag og ta del i verdiskapningen og utviklingen av samfunnet mer generelt. Forvitring av slike institusjoner vil utfordre den norske modellen. For *utvalgets flertall* er det sentralt at slike forhold drøftes i en bredere sammenheng enn hva kunnskapsgrunnlaget som har vært tilgjengelig har tillatt. *Utvalgets flertall* anmoder om at disse forholdene utredes videre.

Flertallet viser til at noen av utfordringene for arbeidsforhold som man ser gjennom fragmentering av virksomheter, til dels kan løses gjennom andre tiltak enn en generell utvidelse av hele arbeidsgiveransvaret. Det vises i denne sammenheng særlig til forslag om reguleringer rundt innleie og entreprise i kapittel 13 og forslag knyttet til medvirkning i konsern i kapittel 14. Som det fremgår nedenfor i punkt 11.3.3, foreslår *flertallet* også å utvide visse aspekter av arbeidsgiveransvaret i konsern knyttet til stillingsvern.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund foreslår også en mindre språklig endring av arbeidsgiverdefinisjonen i tråd med utvalgets forslag knyttet til arbeidstakerdefinisjonen, jf. kapittel 10. *Flertallet* foreslår en slik endret ordlyd i § 1-8 andre ledd:

> (2) Med arbeidsgiver menes i denne lov enhver som har ansatt arbeidstaker, *jf. første ledd*. Det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, har en annen begrunnelse enn resten av utvalget for hvorfor det ikke er behov for en generell utvidelse av lovens arbeidsgiverdefinisjon. Spørsmålet er grundig utredet flere ganger tidligere, og kunnskapsgrunnlaget tilsier ikke behov for verken utvidelse av begrepet eller at spørsmålet utredes ytterligere nå. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76 uttales det blant annet at en generell utvidelse ville bli en «(…) svært vanskelig bestemmelse å håndtere i praksis. Det er et stort mangfold av

ulike virksomhetsorganiseringer, og beslutningsstrukturene kan være kompliserte og ikke nødvendigvis gjennomskuelige».

Mindretallet er enig i begrunnelsene for hvorfor forslaget ikke tidligere har fått gjennomslag. Det vises også til flertallets vurdering i Arbeidslivslovutvalget i punkt 10.7.1 i NOU 2004: 5, som gikk i samme retning.

Mindretallet viser til at et generelt delt arbeidsgiveransvar innenfor konsern vil innebære en betydelig utvidelse av arbeidsgiveransvaret. Foreliggende rettspraksis gjelder delt ansvar for visse sider av arbeidsgiveransvaret, typisk stillingsvernet. En generell deling av arbeidsgiveransvaret ville også omfattet for eksempel arbeidsgiverplikter knyttet til helse, miljø- og sikkerhet, arbeidstid, straff mv. *Mindretallet* peker på at det vil kunne skape usikkerhet rundt hvem som er rette pliktsubjekt. Arbeidsgiveransvar innebærer et stort rettslig ansvar, herunder både privatrettslige og offentligrettslige plikter. Sistnevnte innebærer at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn og rette pålegg mot arbeidsgiver ved brudd på bestemmelsene. Enkelte bestemmelser er også ilagt straffansvar ved brudd. Det er derfor avgjørende at plasseringen av arbeidsgiveransvaret er så klart og tydelig som mulig, både av hensyn til arbeidstaker og arbeidsgiver. Uklarhet kan både virke ansvarspulveriserende og konfliktskapende, og dermed skape unødvendige tvister og prosesser rundt hvilket rettssubjekt som har hvilket ansvar.

Etter *mindretallets* vurdering ivaretar lovens arbeidsgiverbegrep hensynet til forutsigbarhet og klarhet gjennom det formelle utgangspunktet om at arbeidsgiver er arbeidstakers kontraktsmotpart. Gjeldende rett innebærer at ansvaret som den klare hovedregel ligger hos det enkelte rettssubjektet, noe som sørger for tydelighet rundt hvem som har ansvaret. Dette sikrer videre at det arbeidsrettslige regelverket kan fungere effektivt, noe som både er til fordel for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Arbeidsgiverbegrepet og arbeidstakerbegrepet vil naturlig speile hverandre i og med at det er arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som etablerer arbeidsforholdet.

Dagens arbeidsgiverbegrep har en tydelig utforming samtidig som det gir rom for utvikling gjennom rettspraksis, ikke bare i saker som direkte gjelder selve arbeidsgiverbegrepet, men også i rettstvister der arbeidstakerbegrepet må tolkes. En videreutvikling av arbeidstakerbegrepet vil dermed gjerne samtidig innebære en videreutvikling av arbeidsgiverbegrepet. Etter *mindretallets* syn er dagens definisjon godt egnet til å møte et fremtidig arbeidsliv.

Mindretallet kan ikke se at flertallets forslag om å stryke en del av dagens definisjon gjør begrepet mer tydelig. Dagens definisjon er allerede kortfattet og enkel, og byr etter det mindretallet kjenner til ikke på tolkningsproblemer. Det å endre ordlyden uten betydning for meningsinnholdet, kan bidra til uklarheter og spørsmål hos de som skal anvende loven.

Mindretallet mener på denne bakgrunnen at gjeldende definisjon av arbeidsgiverbegrepet i § 1-8 bør beholdes.

11.3.3 Utvidet arbeidsgiveransvar knyttet til stillingsvern

11.3.3.1 Flertallets forslag

I stedet for å foreslå en regel om et generelt utvidet arbeidsgiveransvar i konsern, mener *utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund* at det kan være grunn til å vurdere om *visse sider* ved arbeidsgiveransvaret bør deles mellom flere selskaper i et konsern. Etter *flertallets* vurdering er det særlig rettigheter knyttet til stillingsvernet som er relevant å vurdere. *Flertallet* ser at virksomhetsorganisering i konsern og andre tett integrerte foretaksstrukturer potensielt kan ha konsekvenser for de ansattes stilling og rettigheter. Der virksomheter splittes opp og organiseres som konsern med flere mindre datterselskaper, vil omorganiseringen virke direkte inn på arbeidstakeres rettigheter, ved at «virksomheten» som rettighetene knyttes til, blir mindre. Ved en eventuell nedbemanning, vil arbeidstakers stillingsvernsrettigheter knyttet til annet passende arbeid og fortrinnsrett kun gjelde i den mindre, nye virksomheten. En utvidelse av disse pliktene til å gjelde i større deler av konsernet, kan slik være med på å gjenopprette balansen.

Det vises i denne sammenheng også til at det nordiske kunnskapsprosjektet (Hotvedt 2020b) anbefaler en tilnærming i denne retningen, nemlig å tydeliggjøre hvilke rettssubjekter som har ansvar for hvilke arbeidsgiverplikter og funksjoner:

> The legislatures could consider taking the initiative to develop a principled and general approach on how to allocate employer responsibilities, for example by clarifying which responsibilities should rest with the contractual

employer and which responsibilities should be related to various employer functions.

Etter *flertallets* vurdering er det særlig bestemmelsene om plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd og bestemmelsen om fortrinnsrett i § 14-2 som peker seg ut når det gjelder utvidelse av arbeidsgiveransvar knyttet til stillingsvernet ved nedbemanninger. Disse vil behandles nedenfor, henholdsvis i punkt 11.3.3.2 og 11.3.3.3. *Flertallet* foreslår videre å lovfeste den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar, jf. punkt 11.3.3.4. Her vil en lovfesting av gjeldende rett tydeliggjøre at delt arbeidsgiveransvar unntaksvis kan statueres der et annet rettssubjekt har utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Delt ansvar er i disse tilfellene også knyttet til stillingsvernet.

11.3.3.2 Plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd

Plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd, er en del av saklighetsvurderingen knyttet til oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold. Dersom en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har «annet passende arbeid» i virksomheten å tilby arbeidstaker. Bestemmelsen er sammen med fortrinnsrettsregelen i § 14-2 en viktig del av stillingsvernet ved nedbemanning.

Om plikten til å tilby annet passende arbeid står det i Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 72 blant annet at:

> Regelen innebærer ikke at arbeidsgiveren skal ha plikt til å opprette en ny stilling som det ikke er behov for, men at han har plikt til å omplassere vedkommende, hvis det er en passende ledig stilling eller et udekket arbeidsbehov. Hva som i denne forbindelse skal anses som passende arbeid, må bli gjenstand for en helhetsvurdering, hvor ikke minst arbeidstakerens egen vurdering må spille inn.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund mener at det er grunn til å vurdere å utvide plikten til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd. *Flertallet* peker på at plikten til å tilby annet passende arbeid, slik regelen er utformet i dag, som den klare hovedregel er begrenset til å gjelde innenfor arbeidsgivers virksomhet.

Utvalgets flertall har vurdert om plikten til å tilby annet passende arbeid bør utvides til generelt å gjelde i konsern og andre konsernliknende forhold. Strategiske beslutninger om for eksempel nedlegging, rasjonalisering, sammenslåinger og flytting av virksomhet treffes ikke nødvendigvis av den formelle arbeidsgiveren. I konsern har morselskapet bestemmende innflytelse over sine datterselskaper, og kan dermed ha betydelig makt over virksomhetsbeslutninger som berører ansatte i andre deler av konsernet. Videre viser *flertallet* til den store økningen i konserndannelser, som nå innebærer at om lag halvparten av den norske arbeidsstokken er ansatt i konsern.

Etter *flertallets* vurdering er et grunnleggende element i arbeidsgiveransvaret at det skal være samsvar mellom innflytelse og ansvar. I relasjon til stillingsvern innebærer en slik tilnærming at det rettssubjektet som reelt sett treffer de beslutningene som leder til at arbeidstaker står i fare for å miste sin stilling, også må bære ansvaret for beslutningen. I noen tilfeller er det den enkelte arbeidsgiver eller virksomhet som treffer slike beslutninger, også i konsern. I andre tilfeller treffes slike beslutninger på nivået over, typisk av morselskapet. Ved å utvide arbeidsgiveransvaret knyttet til plikten til å tilby annet passende arbeid, vil man dermed søke å ansvarliggjøre det nivået eller rettssubjektet i organisasjonsstrukturen som reelt sett treffer de avgjørende beslutningene. Formålet med en slik utvidelse vil være å styrke arbeidstakers vern når arbeidsgiver er en del av et større økonomisk og organisatorisk fellesskap slik som i konsern. Flertallet viser til at mange arbeidsgivere som er del av et konsern også i dag rutinemessig undersøker om det kan finnes ledig stilling andre steder i konsernet før man går til oppsigelse.

Flertallet viser til at en slik utvidelse kun vil være aktuell i de tilfellene hvor det er fastslått at arbeidsgiver selv ikke har annet passende arbeid å tilby. Det vil således være en «sekundær» rettighet. Utvidelsen er ikke ment å gå foran arbeidsgivers plikt til å tilby annet passende arbeid til arbeidstakere i «sin» virksomhet.

Utvalgets flertall har vurdert hvordan en slik bestemmelse eventuelt kan innrettes. Ett spørsmål er hvilke virksomheter i et konsern bestemmelsen skal utvides til. En mulighet er at utvidelsen kun gjelder det selskapet som har, eller rent faktisk utøver, bestemmende innflytelse, det vil si morselskapet. Et morselskap kan imidlertid være et styringsselskap med få ansatte, som dermed kan gjøre utvidelse av plikten til å tilby annet passende arbeid illusorisk. Dersom det skal ligge en

realitet i utvidelsen mener *utvalgets flertall* at plikten til å tilby «annet passende arbeid» i utgangspunktet bør gjelde alle virksomheter i et konsern.

Det kan være naturlig å ta utgangspunkt i selskapslovgivningens definisjon av konsern, jf. for eksempel aksjeloven § 1-3, hvor det fremkommer at et konsern foreligger når et morselskap har «bestemmende innflytelse» over ett eller flere andre datterselskap. I tillegg kan det etter *flertallets* vurdering være naturlig at tilsvarende gjelder for selskaper som er knyttet sammen i konsernliknende forhold gjennom felles eierinteresser eller felles ledelse uten at det foreligger et konsern i aksjelovens forstand, jf. for eksempel aksjeloven § 6-5 andre ledd, som inngår i bestemmelsen vedrørende ansattes rett til å velge styremedlemmer i konsernforhold. *Flertallet* viser til at en tilsvarende tilnærming er brukt i arbeidsmiljøloven § 15-3 sjette ledd som regulerer beregning av oppsigelsesfristens lengde i tilfeller hvor arbeidstaker har vært ansatt i «annen virksomhet innenfor konsern som arbeidsgiver tilhører eller innenfor annen gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse på en slik måte at det er naturlig å se ansettelsesforholdene i sammenheng».

Flertallet foreslår således at utvidelsen av plikten til å tilby annet passende arbeid ikke kun bør være begrenset til konsernforhold slik det er definert i selskapslovgivningen, men at utvidelsen også omfatter andre grupper av virksomheter som er «knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse». Siktemålet er å omfatte konsernliknende forhold, selv om slike grupperinger ikke er konsern i selskapsrettslig forstand.

Når det gjelder hva som menes med gruppe av virksomheter som er «knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse» vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i hva som følger av blant annet aksjeloven § 6-5 andre ledd. Vedrørende forståelsen av denne bestemmelsen fremgår det av Aarbakke mfl. (2017, kapittel 6) blant annet at:

> […] en foretaksgruppe kan være knyttet sammen gjennom eierinteresser hvor flere sideordnede selskaper eies av de samme interesser. Eierinteressen kan ligge hos personlige eller upersonlige rettssubjekter, f.eks. utenlandsk aksjeselskap, samvirkelag, ansvarlig selskap, stiftelse, forening, stat, kommune eller enkeltperson, jf. Andenæs side 406 og G. Granden: Styrearbeid (2013) side 211 flg. Sammenknytting gjennom felles ledelse omfatter også tilfeller hvor flertallet i de styrende organer består av de samme personer eller representanter for de samme interesser. Det er ingen forutsetning at det ene foretaket står i et overordnet forhold til det annet, foretakene kan være sideordnet, jf. Ot.prp. nr. 19 (1974–75) side 79 og Andenæs side 391–393.

Det vises til at også kommuner, fylkeskommuner og staten kan ha helt eller delvis eierskap i en del virksomheter. Dersom offentlig eid virksomhet omfattes av arbeidsmiljøloven og av virkeområdet til forslaget, vil en nedbemanning i en slik virksomhet innebære at det må vurderes om det finnes «annet passende arbeid» innenfor konsernet eller gruppen. Dette kan for det første omfatte kommuner eller kommunene som eier selskapet eller fylkeskommunen. I de tilfeller staten er eier vil forslaget kunne innebære at en arbeidstaker som har stillingsvern etter arbeidsmiljøloven skal tilbys «annet passende arbeid» i staten og således bli omfattet av statsansattelovens stillingsvernsregler. Sett hen til at dette er to ulike regelsett, bør forslaget avgrenses mot staten, slik at kretsen av virksomheter som utgjør konsernet eller gruppen kun gjelder virksomheter som omfattes av arbeidsmiljølovens anvendelsesområde. Utover denne avgrensningen ser ikke flertallet prinsipielle grunner til å avgrense plikten til eksempelvis kun å gjelde for privat eid virksomhet, og ikke offentlig eid virksomhet.

Flertallet ser imidlertid at en utvidelse av plikten til å tilby annet passende arbeid kan reise noen særlige spørsmål for offentlig eid virksomhet. *Flertallet* ser at den konkrete anvendelsen av konserndefinisjonen, samt gruppealternativet i selskapslovgivningen, i alle fall i teorien, kan by på enkelte grensedragninger. Etter *flertallets* syn er imidlertid ikke disse større eller prinsipielt annerledes enn annen lovtolkning og må eventuelt overlates til domstolen i det konkrete tvilstilfellet å ta stilling til. Men som *flertallet* kommer tilbake til nedenfor, foreslås det at arbeidsgiver kan gjøre avgrensninger med hensyn til rekkevidden av plikten til å tilby annet passende arbeid basert på saklige kriterier. Dette kan også innebære saklige avgrensninger med hensyn til eksempelvis hvilke eierkommuner som omfattes av plikten til å tilby annet passende arbeid.

Forslaget som her er skissert vil innebære at arbeidsgiver i en nedbemanningsprosess, sammen med øvrige virksomheter i konsernet/gruppen, må undersøke om det er annet passende arbeid å tilby arbeidstakeren innenfor hele konsernet/gruppen, dersom det ikke er annet passende arbeid å tilby i arbeidsgivers virksomhet.

Hvis det finnes annet passende arbeid i konsernet/gruppen, skal stilling tilbys arbeidstakeren. Stillingen som tilbys vil således kunne være i et annet rettssubjekt enn hos arbeidsgiver.

Kravet til hva som skal anses som «annet passende arbeid» i denne sammenheng må vurderes konkret og med utgangspunkt i de samme vurderingstemaene som etter gjeldende § 15-7 andre ledd. Det vises til at det ikke vil være «annet passende arbeid» å tilby en stilling som er geografisk plassert slik at det er urealistisk at arbeidstakeren har mulighet til å akseptere tilbudet om stillingen.

Utvalgets flertall ser imidlertid også innvendinger mot en utvidelse av plikten til å tilby annet passende arbeid til å gjelde hele konsernet eller gruppen. *Flertallet* viser til at en slik regel kan bli administrativt krevende i store konserner eller store grupper av virksomheter. Oppsigelser i forbindelse med nedbemanning innebærer allerede omfattende prosesser, hvor det gjelder en rekke materielle og prosessuelle krav i både lov og tariffavtale.

Flertallet mener derfor at det innenfor konsernet/gruppen, bør kunne åpnes for at arbeidsgiver kan gjøre avgrensninger med hensyn til rekkevidden av plikten til å tilby «annet passende arbeid» basert på saklige kriterier. Dette vil særlig være aktuelt i store konserner eller store grupper av virksomheter. Arbeidsgiver må i så fall definere saklige kriterier i samråd med arbeidstakernes representanter. En mulig saklig avgrensning er for eksempel innenfor virksomheter i konsernet/gruppen som det kan være rimelig å anta at kan ha annet passende arbeid, fordi virksomheten har tilsvarende arbeidsoppgaver eller ansatte innenfor samme arbeidstakerkategori som den eller de arbeidstakerne det gjelder. En annen mulig saklig avgrensning i store konserner kan for eksempel være geografisk. I tillegg kan det for offentligeide virksomheter være behov for, i de tilfeller der et rettssubjekt eies av for eksempel mange kommuner, at det kan gjøres saklige avgrensninger med hensyn til hvilke eierkommuner som omfattes av plikten til å tilby annet passende arbeid.

Utvidelsen av arbeidsgiveransvaret til konsern eller gruppe gjelder kun selve plikten til å tilby annet passende arbeid, og ikke den øvrige saklighetsvurderingen av oppsigelsen eller interesseavveiningen ved oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold. Avveiningen mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker, jf. § 15-7 andre ledd annet punktum, er følgelig ikke foreslått endret med dette forslaget.

Et særskilt spørsmål er om arbeidstaker som ikke aksepterer et tilbud om annet passende arbeid i konsernet/gruppen, likevel bør ha fortrinnsretten i behold i konsernet/gruppen. Det vises til forslaget om å utvide fortrinnsretten i § 14-2 tilsvarende til konsern/gruppe, jf. punkt 11.3.3.3. *Flertallet* peker på at det kan være ulike grunner til at arbeidstaker takker nei til en stilling i andre virksomheter i konsernet/gruppen som isolert sett oppfyller kravet til «annet passende arbeid». Dette kan tale for at fortrinnsretten ikke bør bortfalle. Samtidig vil en utvidelse i plikten til å tilby annet passende arbeid til konsern eller gruppe medføre en viktig utvidelse av arbeidstakers rettighet. *Flertallet* mener at hvis arbeidstaker velger å takke nei til annet passende arbeid i konsernet/gruppen, bør fortrinnsretten i konsernet/gruppen bortfalle. *Flertallet* viser til at den ordinære fortrinnsretten i arbeidsgivers virksomhet likevel vil være i behold, jf. gjeldende regel i § 14-2. *Flertallet* legger til grunn at en fortrinnsrett i arbeidsgivers virksomhet i all hovedsak vil fremstå som det foretrukne alternativet for arbeidstaker. *Flertallet* foreslår at det inntas en presisering om at fortrinnsretten i konsern/gruppe bortfaller hvis arbeidstaker ikke aksepterer tilbud om annet passende arbeid i forslaget som omtales i punkt 11.3.3.3 nedenfor.

Utvalgets flertall viser til at konserner/grupper ofte har tilknytning til flere land. Forslaget til utvidelse av bestemmelsen vil imidlertid måtte ha det samme geografiske virkeområde som arbeidsmiljøloven for øvrig, det vil si i utgangspunktet på norsk territorium. I praksis vil bestemmelsen dermed kun ha bindende virkning for selskaper i Norge.

Utvalgets flertall har følgende forslag til nytt tredje punktum i § 15-7 andre ledd:

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

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, støtter ikke en utvidelse av plikten til å tilby annet passende arbeid for selskaper i konsern/gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse.

Retten til å ansette er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett, og det bør derfor vises til

sterke behov og et klart grunnlag for å begrense denne. Slike foreligger ikke.

Forslaget bryter dessuten med den grunnleggende selskapsrettslige og arbeidsrettslige betydningen av virksomheten som selvstendig rettssubjekt.

Det er en rekke tungtveiende grunner som taler mot en generell utvidelse av lovens arbeidsgiverdefinisjon, se mindretallets merknader i punkt 11.3.2 ovenfor. Til tross for det mener flertallet at sentrale sider ved arbeidsgiveransvaret knyttet til stillingsvern skal utvides. *Mindretallet* viser til at verken kunnskapsgrunnlaget eller Høyesterett i Norwegian-dommen fremhever stillingsvernet som en utfordring i konsernforhold eller for grupper av virksomheter som nevnt.

Flertallets forslag til lovendring vil treffe alle former for konserner/grupper av virksomheter – også de der det er liten eller ingen sammenheng mellom den aktivitet som drives i de enkelte selskapene.

En lovfestet plikt er noe ganske annet enn at noen selskaper også i dag – når de anser det hensiktsmessig – undersøker om det er ledige stillinger i andre konsernselskaper ved overtallighet.

Mindretallet ser også flere prinsipielle og praktiske utfordringer med forslaget. Plikten til å tilby annet passende arbeid skal etter flertallets forslag påligge arbeidsgiver, mens det altså er et annet selskap som skal ansette den overtallige arbeidstakeren. Det innebærer at det er ulike rettssubjekter som involveres. Arbeidsgiver/det «primære» pliktsubjektet er ikke i posisjon til å vurdere det nærmere innholdet i den/de alternative stillingen(e), hvilke kvalifikasjoner som kreves eller hvilken opplæring som er nødvendig. Derimot er det arbeidsgiver som kjenner arbeidstakers kvalifikasjoner. Det reiser også spørsmål om hvilket rettssubjekt som har ansvar for nødvendig opplæring, og hvilket selskap som skal beslutte om stillingen er «passende» eller ikke.

Bestemmelsen vil videre være klart prosesskapende. Med det store tvistepotensialet som allerede ligger i bestemmelsene om oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold, er dette både samfunns- og bedriftsøkonomisk lite gunstig. Det er dessuten allerede i dag en utfordrende vurdering hva som er «passende» arbeid. Selskaper som inngår i et konsern, vil gjerne være forskjelligartede og ha ulik produksjon/virksomhet. Dette gjør vurderingen av hva som er «passende» ytterligere komplisert.

Mindretallet er av den oppfatning at det er uavklarte tvistespørsmål som ikke er vurdert. Som ett eksempel kan det oppstå en mulig konflikt mellom en tilbudsplikt i konsern og det enkelte selskap; for eksempel nedbemanner selskap A, og selskap B har plikt til å tilby annet passende arbeid. Selskap B er også i en nedbemanningsprosess, men ikke kommet så langt som selskap A. Mulighetene for omplassering/løsning i «selskap B-prosessen» hindres/vanskeliggjøres av tilbudsplikt i selskap A. Slike eksempler viser at forslaget om plikt til å tilby annet passende arbeid ikke nødvendigvis styrker stillingsvernet til ansatte i konsern/gruppe av virksomheter totalt sett. Tvert imot kan ansatte i de ulike selskapene oppleve en svekket posisjon og mindre forutsigbar situasjon ved omorganiseringer i de enkelte selskapene som inngår i konsernet eller gruppen. Tilsvarende vil gjelde for de ansatte i eierkommunene til interkommunale selskaper.

Mindretallet mener forslaget vil hindre fremdrift i omstillingsprosesser som allerede i dag er tid- og ressurskrevende. Undersøkelser i flere selskaper/kommuner vil nødvendigvis medføre at prosesser drar ut i tid, kanskje med det resultat at det ikke avdekkes stillinger. Dette innebærer kostnader og ulemper for både virksomhetene og de involverte ansatte.

11.3.3.3 Fortrinnsrett ved overtallighet i § 14-2

En annen bestemmelse som knytter seg til arbeidstakers stillingsvern ved nedbemanninger, er regelen om fortrinnsrett til ny ansettelse for arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold i § 14-2.

Bestemmelsen innebærer at arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold har fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for. Fortrinnsretten gjelder ansettelse «i samme virksomhet», jf. § 14-2 første ledd, det vil si i den virksomhet arbeidstaker tidligere var ansatt i og ble oppsagt fra. Bestemmelsen gjelder følgelig ikke i andre konsernselskaper.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Sverdrup Svendsen, Stokland og Tinnlund viser til at stillingsvernet som følger av § 15-7 andre ledd, jf. ovenfor, og § 14-2, på mange måter forfølger samme formål, nemlig å sikre et effektivt stillingsvern. For fortrinnsretten uttalte departementet i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 17.1 at «det viktigste formålet med bestemmelsen er å forhindre at virksomheten benytter seg av kortvarige driftsinnskrenkninger for å skifte ut enkelte arbeidstakere, i tilfeller hvor dette ikke kunne skjedd ved saklig oppsigelse». Etter *flertal-*

lets vurdering bidrar bestemmelsen i § 15-7 andre ledd til det samme. Det vises i denne sammenheng også til HR-2018-880-A (Linjebygg) premiss 32 hvor det står at «arbeidsgiverens plikt til å vurdere om det finnes annet passende arbeid å tilby dem som ellers står i fare for å bli sagt opp er – sammen med fortrinnsretten ved nyansettelser, jf. arbeidsmiljøloven § 14-2 – en viktig del av stillingsvernet ved nedbemanninger». Forskjellen på bestemmelsene er imidlertid tidspunktet for når retten inntrer. Retten til annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd slår inn i forbindelse med selve nedbemanningsprosessen, i tilknytning til saklighetsvurderingen og før oppsigelse gis. Fortrinnsretten etter § 14-2 gjelder fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp.

Utvalgets flertall viser til sin begrunnelse for hvorfor § 15-7 andre ledd bør vurderes utvidet i konsern eller grupper av virksomheter, og viser til at det kan være naturlig å vurdere tilsvarende utvidelse når det gjelder den etterfølgende fortrinnsretten i § 14-2.

Utvalgets flertall viser til sammenligning til at det i staten gjelder en såkalt ekstern fortrinnsrett, som innebærer at statsansatte som blir sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, har fortrinnsrett til annen passende stilling i staten, jf. statsansatteloven § 24. Fortrinnsretten er med andre ord ikke begrenset til det rettssubjektet den statsansatte opprinnelig var ansatt i, men gjelder i hele staten. Fortrinnsrett i staten har eksistert siden den første tjenestemannsloven, og er videreført i statsansatteloven, som trådte i kraft i 2017, jf. Prop. 94 L (2016–2017) punkt 16.4.1.

Dersom det skal innføres en utvidet fortrinnsrett innenfor konsern/gruppe, må det vurderes hvordan en slik bestemmelse eventuelt skal innrettes.

Når det gjelder virkeområde, altså virksomhetskretsen, mener *utvalgets flertall* at det vil være naturlig å oppstille samme regel som for en utvidelse i § 15-7 andre ledd, det vil si konsern eller grupper av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse. Det vises til omtalen over i punkt 11.3.3.2.

Flertallet mener videre at en fortrinnsrett i konsern eller grupper av virksomheter, herunder selskaper som er eid av flere ulike offentlige virksomheter, må gjelde i tillegg til fortrinnsretten som gjelder i egen virksomhet, jf. § 14-2 første ledd. Det er viktig at fortrinnsretten til stilling i egen virksomhet ikke uthules som følge av en konsernfortrinnsrett.

Flertallet viser videre til at fortrinnsrett i konsern/gruppe ellers kan innrettes på samme måte og med samme vilkår som fortrinnsrett i egen virksomhet. Dette innebærer for det første at fortrinnsretten kun bør gjelde for stillinger arbeidstakeren er «kvalifisert for», jf. første ledd. For det andre betyr det at fortrinnsretten bør gjelde for arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst 12 måneder i de to siste år, og at retten gjelder fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp, jf. § 14-2 tredje og fjerde ledd. For det tredje innebærer det at fortrinnsretten i konsern/gruppe bør gjelde rett til «ny ansettelse». Hva som er å anse som «ny ansettelse» må forstås på samme måte som gjeldende § 14-2 første ledd.

Flertallet har særskilt vurdert om en utvidet fortrinnsrett i konsern/gruppe også bør gjelde i de tilfellene som er nevnt i § 14-2 andre ledd, det vil si fortrinnsrett for midlertidig ansatte som på grunn av virksomhetens forhold ikke får fortsatt ansettelse (med unntak av midlertidig ansatte i vikariat), og for arbeidstaker som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse.

Når det gjelder fortrinnsretten for midlertidig ansatte er *flertallet* usikker på den praktiske betydningen av bestemmelsen, men viser uansett til de krav om likebehandling av midlertidig ansatte som følger av Rådsdirektiv 1999/70/EF av 28. juni 1999 om rammeavtalen om midlertidig ansettelse inngått mellom EFF, UNICE og CEEP, og foreslår at fortrinnsretten av denne grunn bør gjelde tilsvarende her.

Når det gjelder fortrinnsrett for arbeidstaker som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse, viser *flertallet* til at slik fortrinnsrett gjelder «en høyere stillingsbrøk, eventuelt full stilling, ved nyansettelser i virksomheten», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 17.1.1. Etter *flertallets* vurdering kan en fortrinnsrett i konsern i utgangspunktet bli upraktisk i slike tilfeller, da arbeidstaker presumptivt allerede fyller en deltidsstilling i en annen virksomhet i konsernet. Samtidig vil en fortrinnsrett til en fulltidsstilling i en annen virksomhet i konsernet/gruppen, kunne oppfattes som mer attraktivt for arbeidstakeren enn deltidsstillingen vedkommende allerede har. Arbeidstakeren vil i slike tilfeller kunne velge å si opp sin deltidsstilling, og takke ja til en større stilling i et annet konsernselskap. Dette vil også samsvare med krav om likebehandling av deltidsansatte som følger av Rådsdirektiv 97/81/EF av 15. desember 1997 om rammeavtalen om deltidsarbeid inngått mellom UNICE, CEEP og EFF. *Utvalgets flertall* mener at fortrinnsretten bør gjelde også i slike tilfeller.

En praktisk side ved fortrinnsrettsbestemmelsene er hvordan oppsagte arbeidstakere får kunnskap om ledige stillinger, slik at vedkommende får søkt på stillingen og påberopt fortrinnsretten. I motsetning til i offentlig sektor, er det i det private næringslivet ikke plikt til å utlyse stillinger. For fortrinnsretten i egen virksomhet er det i tidligere forarbeider uttalt at arbeidstakeren bør «gi opplysninger om sin adresse, slik at han kan nås med et eventuelt tilbud om arbeid. Arbeidsgiver vil ikke ha plikt til å etterlyse vedkommende», jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 79. *Utvalgets flertall* mener det vil gå for langt å skulle pålegge alle virksomheter i et konsern/gruppe en opplysningsplikt om ledige stillinger overfor enhver fortrinnsberettiget i konsernet. En løsning kan være at arbeidsgiver spør oppsagt arbeidstaker ved fratreden om vedkommende vil være interessert i eventuelle nye stillinger, også i andre rettssubjekter i konsernet eller i gruppen, og at man finner praktiske løsninger. Digitalisering gir mange muligheter for praktiske løsninger både for registrering og varsling.

Utvalgets flertall viser videre til at en problemstilling rundt fortrinnsrett er prioritet mellom flere fortrinnsberettigede, samt prioritet mellom ulike grunnlag for fortrinnsrett.

Utvalgets flertall viser til at hvis det er flere fortrinnsberettigede arbeidstakere til en ledig stilling etter § 14-2, fremgår det av bestemmelsens sjette ledd at arbeidsgiver plikter å følge de samme regler for utvelgelse som de som gjelder ved oppsigelser på grunn av driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, jf. § 15-7 andre ledd. Utvelgelsen må baseres på saklige kriterier som ansiennitet, kvalifikasjoner, personlige forutsetninger mv. Selv om kriteriene ved nedbemanning etter § 15-7 og «oppbemanning» etter § 14-2 skal være like, er det forutsatt i forarbeidene at vekten av de forskjellige kriteriene kan falle ulikt ut, avhengig av om saklighetsvurderingen foretas på oppsigelsestidspunktet (ved nedbemanning) eller tidspunktet for nyansettelse (ved «oppbemanning»), jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–94) side 203 og NOU 2004: 5 side 339.

Når det gjelder prioritet mellom de ulike grunnlagene for fortrinnsrett som følger av loven, anses følgende rekkefølge å gjelde i dag (Skjønberg mfl., 2017, side 149):

- Arbeidstakere som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, jf. § 14-2 første ledd, herunder arbeidstakere som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse, jf. andre ledd siste punktum.
- Deltidsansattes rett til utvidet stilling, jf. § 14-3 fjerde ledd.
- Midlertidige ansatte (som ikke er i vikariat) som ikke får fortsatt ansettelse på grunn av virksomhetens forhold, jf. § 14-2 andre ledd første punktum.
- Arbeidstakere som har redusert arbeidstid etter § 10-2 fjerde ledd siste punktum.
- Arbeidstakere som gjør gjeldende reservasjonsrett etter § 16-3 i forbindelse med virksomhetsoverdragelse.

Det må tas stilling hvor i prioritetsrekkefølgen konsernfortrinnsretten slår inn. *Flertallet* vektlegger at konsernfortrinnsretten vil utløses overfor andre rettssubjekt enn virksomheten hvor vedkommende tidligere arbeidet. Derfor mener *flertallet* at det vil være naturlig at de fire første grunnlagene for fortrinnsrett i egen (tidligere) virksomhet får prioritet foran konsernfortrinnsretten, men at fortrinnsrett ved reservasjonsrett i forbindelse med virksomhetsoverdragelse bør få lavere prioritet enn konsernfortrinnsretten.

Rettsvirkningene av brudd på reglene om fortrinnsrett fremgår i dag av § 14-4, hvor det heter at «[d]ersom retten kommer til at en fortrinnsberettiget skulle vært ansatt i en bestemt stilling, skal retten etter påstand fra den fortrinnsberettigede avsi dom for ansettelse i stillingen, med mindre dette finnes urimelig.» Bestemmelsen viser at pliktsubjektet vil være det rettssubjektet hvor den bestemte stillingen ligger. Dette vil også gjelde ved en konsernfortrinnsrett.

Flertallet viser til at konserner/grupper ofte har tilknytning til flere land. Forslaget til utvidet fortrinnsrett vil imidlertid måtte ha det samme geografiske virkeområde som arbeidsmiljøloven for øvrig, det vil si i utgangspunktet på norsk territorium. I praksis vil bestemmelsen dermed kun ha bindende virkning for selskaper i Norge.

Etter dette foreslår *flertallet* følgende ordlyd til en ny bestemmelse i § 14-2 første ledd, nytt andre og tredje punktum:

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

I tillegg foreslås det en endring i § 14-3 fjerde ledd:

> Fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 *første ledd andre punktum og* andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik viser til merknaden over til forslaget om annet passende arbeid, og kan heller ikke se at det er funn i kunnskapsgrunnlaget som tilsier en fortrinnsrett til ledig stilling i selskaper i konsern eller virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse. Retten til å ansette er en sentral del av arbeidsgivers styringsrett, og det bør derfor vises til sterke behov og et klart grunnlag for å begrense denne.

Mindretallet vil videre peke på at det i loven i dag eksisterer en rekke ulike former for fortrinnsrett som delvis kan kollidere med hverandre og som inngår i en prioriteringsrekkefølge. Forslaget kompliserer bildet ytterligere.

11.3.3.4 Lovfesting av læren om delt arbeidsgiveransvar

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Sverdrup Svendsen, Stokland og Tinnlund foreslår ingen generell utvidelse av arbeidsgiveransvaret, jf. punkt 11.3.2.

Flertallet mener imidlertid at det kan være grunn til å vurdere å lovfeste den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag. Som beskrevet ovenfor i punkt 11.3.2, kan delt arbeidsgiveransvar unntaksvis statueres av domstolene i tilfeller der et annet rettssubjekt enn den kontraktsfestede arbeidsgiver har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.

Flertallet viser til at på den ene siden kan en slik lovfesting være opplysende for lovens brukere, ved at regelen kan leses direkte i lovteksten. En kodifisering av læren vil dermed synliggjøre at de reelle ansvarsforholdene kan legges til grunn, og dessuten gjøre lovens brukere oppmerksomme på at delt utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner etter omstendighetene vil kunne medføre et delt ansvar. En lovfesting vil videre kunne bidra til å tydeliggjøre hvor grensene går, hva som skal til for at regelen inntrer, og hva som eventuelt blir konsekvensene. *Flertallet* viser dessuten til at lovgiver allerede har lovfestet at visse sider av arbeidsgiveransvaret kan være delt mellom flere rettssubjekter. Ansvar for HMS og arbeidstid for innleide arbeidstakere, jf. § 2-2, er eksempler på at to rettssubjekter, både utleier og innleier, har et delt ansvar. Lovfesting av at deler av arbeidsgiveransvaret kan deles er dermed ikke en fremmed tanke. Utvalget viser også til at det i fortalen til Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1152 av 20. juni 2019 om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår i Den europeiske union avsnitt 13, står at flere fysiske eller juridiske rettssubjekter i noen tilfeller kan anses som arbeidsgiver, helt eller delvis, men at dette overlates til nasjonal rett:

> Several different natural or legal persons or other entities may in practice assume the functions and responsibilities of an employer. Member States should remain free to determine more precisely the persons who are considered to be wholly or partly responsible for the execution of the obligations that this Directive lays down for employers, as long as all those obligations are fulfilled. Member States should also be able to decide that some or all of those obligations are to be assigned to a natural or legal person who is not party to the employment relationship.

På den andre siden kan det ikke utelukkes at en lovfesting av regelen vil kunne ha en viss prosessdrivende effekt. *Flertallet* viser også til at det ikke nødvendigvis er helt enkelt å lovfeste ulovfestet rett, da det ikke alltid er helt klart hva som kan utledes av gjeldende rett. Lovgiver må i slike tilfeller nødvendigvis gjøre noen avgrensninger og presiseringer.

Flertallet vurderer i det følgende hvordan en lovfesting av den ulovfestede læren bør innrettes.

Delt arbeidsgiveransvar innebærer at to ulike rettssubjekter deler på visse sider av arbeidsgiveransvaret. Denne normen oppstiller både en vilkårsside, altså hva som skal til for at et annet rettssubjekt får arbeidsgiveransvar i tillegg til den formelle arbeidsgiveren. Normen oppstiller også en rettsvirkningsside, altså hvilke arbeidsgiverfunksjoner det er som i så fall skal deles mellom de to rettssubjektene.

Vilkårene for å statuere delt arbeidsgiveransvar følger av arbeidsmiljølovens forarbeider og av rettspraksis. I arbeidsmiljølovens forarbeider er det lagt til grunn at «flere rettssubjekter kan ha et arbeidsgiveransvar dersom arbeidsgiverfunksjonene har vært delt mellom dem», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 74-75. Dette kan være tilfellet dersom flere selskaper reelt har utøvd arbeidsgiverfunksjoner. I forarbeidene er det videre presisert at ansvarsplasseringen skal gi en rimelig grad

av samsvar mellom faktisk innflytelse og ansvar, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 76-77.

Ved vurderingen av om det foreligger et delt ansvar, vil det være naturlig å se hen til den lovbestemmelsen som regulerer arbeidsgiverplikten som anføres å være delt, for så å vurdere om flere virksomheter har utøvd arbeidsgiverfunksjoner i relasjon til denne. Selv om arbeidsgiverbegrepet som utgangspunkt skal ha den samme betydningen i alle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, vil løsningen kunne bli ulik avhengig av hvilken bestemmelse det er snakk om (Fougner mfl. 2018 § 1-8). Hva som skal til for at vilkåret om å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner er oppfylt, må vurderes i lys av foreliggende rettspraksis.[6]

I Rt. 1990 side 1126 (Wärtsilä-dommen) ble et morselskap og et datterselskap ansett å ha et delt arbeidsgiveransvar som følge av at begge selskapene hadde utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Saken omhandlet stillingsvernet til administrerende direktør datterselskapet. Etter en konkret vurdering av forholdet mellom datterselskapet og morselskapet og de rettigheter og plikter arbeidstakeren hadde overfor morselskapet, kom Høyesterett til at også morselskapet måtte anses som arbeidsgiver i relasjon til stillingsvernet. Høyesterett vektla at arbeidstakeren opprinnelig hadde vært ansatt i morselskapet, og at hans rettigheter og plikter ved overføring til datterselskapet var regulert i avtale med morselskapet. Selv om arbeidstakeren var lønnet av datterselskapet, var hans lønns- og pensjonsforhold regulert gjennom avtale inngått med morselskapet. Det ble også tillagt vekt at arbeidstakeren var forpliktet til å følge de direktiver som til enhver tid ble gitt av morselskapets ledelse, samt at arbeidstakeren hadde mottatt en uformell oppsigelse av morselskapet.

Wärtsilä-avgjørelsen er et eksempel på et tilfelle der det var relativt klart at det forelå et delt arbeidsgiveransvar. Morselskapet hadde utøvd en rekke ulike arbeidsgiverfunksjoner, og disse var utøvd direkte overfor arbeidstakeren. I tillegg var det en avtalemessig forankring mellom arbeidstakeren og morselskapet, og arbeidstakeren hadde tidligere vært ansatt i morselskapet.

Også Rt. 1997 side 623 (PPD-dommen) illustrerer betydningen av å utøve arbeidsgiverfunksjoner, men med motsatt utfall. Saksforholdet var at et interkommunalt Pedagogisk-Psykologisk Distriktssenter la ned senterets skole- og boavdeling. Som følge av nedleggelsen ble de ansatte sagt opp, og de gikk til sak mot både PPD-senteret og samarbeidskommunene. De oppsagte arbeidstakerne anførte at oppsigelsene var usaklige fordi samarbeidskommunene var forpliktet til å tilby dem annet passende arbeid i kommunene, jf. tidligere arbeidsmiljølov § 60 nr. 2. Etter å ha foretatt en konkret vurdering av plasseringen av de ulike arbeidsgiverfunksjonene, fant Høyesteretts flertall at kommunene ikke var arbeidsgivere i tillegg til PPD-senteret. Flertallet uttalte at «[a]lle sentrale arbeidsgiverfunksjoner har tilligget og blitt utøvet av styret ved PPD» (side 631).

I Norwegian-saken (HR-2018-2371-A) kom Høyesterett til at morselskapet kun i begrenset grad hadde utøvd arbeidsgiverfunksjoner, og fant derfor ikke grunnlag for delt arbeidsgiveransvar. Høyesterett viste til at vurderingen av delt arbeidsgiveransvar i saken i det vesentlige var identisk med vurderingen av om det forelå innleie eller entreprise. Til tross for at morselskapet som oppdragsgiver hadde utstrakt rett til å føre kontroll med tjenestene som ble levert av datterselskapet, var dette ikke i seg selv tilstrekkelig til å anse morselskapet som innleier. At det var rom for justeringer fortløpende i oppdragsperioden, var heller ikke nok til å konstatere et innleieforhold. Det at arbeidstakerne i datterselskapet tidligere hadde vært ansatt i morselskapet, og nå utførte de samme arbeidsoppgavene i datterselskapet, ble heller ikke tillagt avgjørende vekt. Høyesterett viste i sin vurdering av spørsmålet om delt arbeidsgiveransvar til at «[d]e samme trekk ved forholdet innebærer at NAS heller ikke kan sies å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner annet enn i helt marginal grad» (avsnitt 112).

I Norwegian-saken fant Høyesterett at morselskapets utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner var i en «helt marginal grad». Dette var i seg selv ikke tilstrekkelig til å fastslå delt arbeidsgiveransvar. I Norwegian-dommen stadfestet Høyesterett også at læren om delt arbeidsgiveransvar er en snever unntaksregel.

Flertallet legger derfor til grunn at det etter gjeldende rett er en forholdsvis høy terskel for å oppfylle vilkåret om å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Dette har formodentlig sammenheng med de klare fordelene ved at ett rettssubjekt har ansvaret. Derfor kan det i en eventuell lovtekst være grunn til å oppstille et krav om at arbeidsgiverfunksjoner har blitt utøvd i «vesentlig grad». Formuleringen er imidlertid ikke ment å utgjøre noen begrensning sammenlignet med gjeldende rett.

Etter *flertallets* vurdering vil det økonomiske forholdet mellom de rettssubjektene som hevdes å ha delt arbeidsgiveransvar kunne være av betyd-

[6] Se nærmere i punkt 8.2.3 for en gjennomgang av relevant rettspraksis om delt arbeidsgiveransvar.

ning. Regler om ansvarsgjennombrudd og identifikasjon gjelder innen selskapsrett og det bør også gjelde på arbeidsrettens område. I de tilfellene der et selskap i realiteten kun er et redskap eller avdeling for sin eier eller morselskap, svikter grunnlaget for den selskapsrettslige beskyttelsen. Det vil for eksempel kunne være tilfelle der et datterselskap mangler et eget selvstendig økonomisk formål, mangler egen selvstendig ledelse, og er systematisk underfinansiert. Når arbeidstaker formelt er ansatt i et selskap som faller i en slik kategori, vil det lettere kunne foreligge delt arbeidsgiveransvar med den dominerende eier. Et eksempel på dette er Wärtsilä-dommen, hvor Høyesterett sluttet seg «i det vesentlige» til mindretallet fra lagmannsretten:

> Wärtsilä Diesel A/S er et datterselskap av Oy Wärtsilä AB, heleid av dette selskapet. Selv om Wärtsilä Diesel A/S formelt er en selvstendig juridisk person, er selskapet reelt bare en del av Oy Wärtsilä ABs virksomhet. Forsåvidt kan i alt vesentlig vises til byrettens bemerkninger. Som det fremgår av disse hadde Oy Wärtsilä AB i enhver henseende full kontroll med Wärtsilä Diesel A/S. Wärtsilä Diesel A/S hadde heller ikke noe eget økonomisk liv. All fortjeneste gikk til Oy Wärtsilä AB som så dekket Wärtsilä Diesel A/S' omkostninger. Det ville således være i strid med dette opplegg om Oy Wärtsilä AB unnlot å tilføre Wärtsilä Diesel A/S tilstrekkelige midler til å dekke lønn til de ansatte. Erstatningskrav etter arbeidsmiljøloven synes ikke å stå i noen vesentlig annen stilling.

At et annet rettssubjekt har noen grad av kontroll eller innvirkning på ansettelsesforhold i en virksomhet, vil ikke nødvendigvis tilsi at det utøves en arbeidsgiverfunksjon. Videre viser *flertallet* til at det faktum at arbeidstakerne utfører samme oppgaver i en virksomhet som de tidligere hadde utført som ansatte i et annet rettssubjekt, kan være relevant, men heller ikke i seg selv vil være tilstrekkelig til at det foreligger delt arbeidsgiveransvar.

Flertallet antar at vilkårene om å ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner etter omstendighetene vil kunne være oppfylt både der utøvelsen er knyttet til ett konkret aspekt ved arbeidsgiveransvaret, som stillingsvernet, og i de tilfellene der det er knyttet til ulike aspekter, men hvor man etter en konkret vurdering finner at virksomheten samlet har opptrådt som arbeidsgiver. Wärtsilä-dommen er et eksempel på sistnevnte, der Høyesterett nettopp fant at morselskapet samlet sett hadde utøvd en rekke arbeidsgiverfunksjoner, og at dette var tilstrekkelig for å konstatere et delt ansvar.

Oppsummert viser *flertallet* til at vurderingen av om vilkårene for delt arbeidsgiveransvar er oppfylt, vil måtte bero på en konkret helhetsvurdering. Her vil det for det første være relevant å se hen til hvilke arbeidsgiverfunksjoner selskapet har utøvd. Det vil kunne ha betydning om det er utøvd sentrale arbeidsgiverfunksjoner, for eksempel styring med arbeidet, utbetaling av lønn og andre disposisjoner en arbeidsgiver har rett eller plikt til å utføre. Det kan også være relevant å se på hvor mange arbeidsgiverfunksjoner selskapet har stått for, og det kan være relevant å se på hvor stor del utøvelsen utgjør sett opp mot det fulle arbeidsgiveransvaret. Det antas også at hvorvidt arbeidsgiverfunksjonene har vært utøvd direkte overfor arbeidstakeren, vil kunne ha betydning.

Hvorvidt de aktuelle arbeidstakerne tidligere var ansatt i det andre rettssubjektet er relevant for vurderingen. Det vil også være av betydning hvorvidt det foreligger en avtalemessig forankring direkte mellom arbeidstaker og det andre rettssubjektet, slik som i Wärtsilä-dommen.

Når det gjelder rettsvirkningssiden, altså hvilke arbeidsgiverfunksjoner som blir felles ved delt arbeidsgiveransvar, er det ikke like enkelt å oppstille en norm basert på foreliggende rettspraksis. I Norwegian-saken uttalte Høyesterett at «en dom for at flere foretak har stilling som arbeidsgiver uten nærmere avgrensning av hvilke forhold det gjelder for, synes å reise flere spørsmål om hva som ville være rettsvirkningene av en slik dom», jf. avsnitt 123. Det har følgelig formodningen mot seg at det etter gjeldende rett kan statueres et fullstendig delt arbeidsgiveransvar der begge rettssubjekt kan pålegges forpliktelser for alle arbeidsgiverfunksjoner. Videre er det i arbeidsmiljølovens forarbeider vist til at «sakene om delt arbeidsgiveransvar har vært knyttet til oppsigelsesvernet og plikten til å tilby annet passende arbeid etter § 60 nr. 2» (Ot.prp.nr.49 (2004–2005) side 74-75).

I Wärtsilä-dommen var det plikten til å tilby «annet passende arbeid» morselskapet ble pålagt. Videre ble selskapene ansett som solidarisk ansvarlige for arbeidstakerens erstatningskrav som følge av at han ikke hadde fått bli stående i stillingen under rettsprosessen. Dette er ansvar som knytter seg til stillingsvernet.

Flertallet legger til grunn at det etter gjeldende rett primært er rettsvirkninger i tilknytning til stillingsvernet som kan deles. Det er disse bestemmelsene sakene om delt arbeidsgiveransvar har omhandlet. *Flertallet* viser videre til at

det på en rekke andre områder allerede foreligger særskilte regler om delt ansvar, for eksempel i § 2-2, og at det derfor primært er reglene om stillingsvern som er aktuelle.

Det vil være domstolene som skal håndheve og tolke regelen om delt arbeidsgiveransvar.

Etter dette foreslår *flertallet* følgende ordlyd til § 1-8 andre ledd nytt siste punktum:

> *Et annet rettssubjekt enn den som er arbeidsgiver etter første punktum kan pålegges delt arbeidsgiveransvar dersom det i vesentlig grad har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.*

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik kan ikke slutte seg til flertallets forslag til ny bestemmelse om delt arbeidsgiveransvar. Etter mindretallets syn forutsetter loven allerede i dag at arbeidsgiveransvaret skal plasseres hos den som i realiteten er forpliktet som arbeidsgiver. Rettspraksis viser tydelig at domstolene legger arbeidsgiveransvaret til det rettssubjektet som etter en konkret helhetsvurdering opptrer som den reelle arbeidsgiver.

Formuleringer om delt ansvar vil etter *mindretallets* syn kunne bidra til uklarheter om hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret og i hva slags tilfeller det eventuelt skal etableres et delt ansvar, noe som vil være prosesskapende. Usikkerhet om ansvarsforholdene kan dessuten virke ansvarspulveriserende og konfliktskapende.

11.4 Lovforslag

11.4.1 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår følgende endringer:

Arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd:

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

§ 14-2 første ledd, nytt andre og tredje punktum:

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

§ 14-3 fjerde ledd:

(4) Fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 *første ledd andre punktum og* andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.

§ 15-7 andre ledd, nytt tredje punktum:

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

Kapittel 12
Midlertidig ansettelse

12.1 Innledning

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er faste ansettelser. Det er bred politisk enighet om at denne hovedregelen gagner både virksomhetene, arbeidstakerne og samfunnet. Arbeidsmiljøloven åpner for at ansettelse likevel kan gjøres midlertidig etter bestemte vilkår. Dette gir virksomhetene muligheter for å løse særskilte bemanningsbehov, for eksempel gjennom ansettelser i vikariater. Andre måter å skaffe til veie arbeidskraft når det foreligger tidsbegrenset behov, er gjennom bruk av innleie, selvstendige oppdragstakere eller tjenestekjøp fra andre virksomheter (entreprise). Disse kontraktsformene behandles i kapittel 10 og 13. I dette kapitlet vil utvalget konsentrere seg om rammeverket for midlertidig ansettelser.

Det store flertallet i norsk arbeidsliv er fast ansatt, og dette har vært stabilt over tid. Omfanget av midlertidige ansettelser har avtatt noe de siste tiårene og er relativt lavt i Norge sammenlignet med andre land i OECD. Bruken av midlertidige ansettelser i Norge er større i offentlig enn i privat sektor.

Reglene om midlertidig ansettelse har tidvis vært gjenstand for stor debatt fra 90-tallet og frem til i dag, og var senest gjenstand for lovendringer i 2015. Regelverket om midlertidige ansettelser er sentralt for temaet som utvalget er bedt om å vurdere, og av de alternative tilknytningsformene er midlertidige ansettelser den som er mest benyttet. Det er bred enighet i utvalget om at fast ansettelse skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv, men at det likevel bør være adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler i nærmere definerte situasjoner.

Det er ulike vurderinger i utvalget når det gjelder hvordan de gjeldende reglene om midlertidige ansettelser fungerer. Utvalget har valgt å konsentrere seg om enkelte sider ved dagens regulering, herunder har utvalget vurdert om det er grunn til å videreføre den generelle adgangen til å ansette midlertidig i ett år i § 14-9 andre ledd bokstav f. Utvalget omtaler videre de særskilte reglene og praksisen for bruk av midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren, og et flertall kommer med noen vurderinger knyttet til dette. Det samme flertallet gir noen betraktninger knyttet til begrepet praksisarbeid i § 14-9 andre ledd bokstav c. Utvalget har også vurdert om det bør innføres en generell adgang for partene i arbeidslivet til å avtale midlertidig ansettelse. I tillegg har utvalget vurdert om det bør gjøres endringer i tre-/fireårsregelen i § 14-9 sjuende ledd.

12.2 Vurdering av tilstanden

12.2.1 Bruken av midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv

Midlertidige ansettelser er den mest brukte av de alternative tilknytningsformene i arbeidslivet. Kartlegginger tyder på at bruken er relativt stabil og at omfanget er blitt redusert fra om lag 10–12 prosent av de sysselsatte på 1990-tallet til nærmere 8 prosent i dag. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom sektorer og næringer.

I punkt 5.4.2 omtales utviklingstrekk når det gjelder omfang og bruk av midlertidige ansettelser, hovedtrekkene gjengis her. I 2020 var andelen midlertidig ansatte 7,7 prosent ifølge SSB-AKU. Statistikkgrunnlaget har frem til nå bygget på svar fra arbeidstakere i utvalgsundersøkelser. Fra og med 2021 skal arbeidsgivere rapportere i a-ordningen om en ansettelse er fast eller midlertidig. Dette vil gi et bredere grunnlag for statistikk om midlertidig ansettelse.

Norge er ifølge OECDs indeks om stillingsvernsregler, et av landene med strengest regulering av adgangen til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak, jf. punkt 5.8.1. Her skiller vi oss fra en del andre land, særlig i Sør-Europa, som har strenge stillingsvernsregler for faste ansettelser og relativt liberale regler for midlertidige ansettelser. Slik regulering har i disse landene medvirket til høye andeler midlertidig ansatte, hvor mange har vansker med å komme videre og oppnå fast ansettelse.

Studier av midlertidige ansettelser viser ulike resultater. Flere studier, både fra Norge og andre

land, finner at midlertidige ansettelser kan fungere som en vei til fast ansettelse for noen grupper, men i mindre grad for dem som fra før har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Internasjonale studier tyder på at bruk av midlertidige ansettelser i liten grad påvirker sysselsettingsnivået. OECDs gjennomgang av forskningen på området viser at et midlertidig ansettelsesforhold kan føre til fastere tilknytning til arbeidslivet, men det kan også lede til marginalisering i arbeidsmarkedet dersom arbeidstakere blir værende i en midlertidig ansettelse eller gående mellom arbeidsledighet og kortvarige tilknytningsformer i lengre tid (OECD, 2013).

I norsk arbeidsliv er de fleste midlertidige ansettelser relativt kortvarige. Nærmere halvparten oppnår fast ansettelse i løpet av ett år. Utsatte grupper på arbeidsmarkedet, som innvandrere, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med grunnskole som høyeste utdanning, har imidlertid lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig til fast jobb enn gjennomsnittet (Strøm og von Simson, 2020). For mange, for eksempel studenter som har ekstrajobb eller er tilkallingsvikarer, kan en midlertidig ansettelse fungere som et mellomstopp i arbeidsmarkedet (Ingelsrud mfl., 2020). Nærmere to tredjedeler av alle med midlertidig ansettelse oppgir at de ønsker fast stilling, og denne andelen har økt over tid (Nergaard, 2018).

Midlertidige ansettelser er mest vanlig i offentlig sektor, og utgjør ifølge SSB-AKU i overkant av 10 prosent av alle ansatte innen helse- og sosialtjenester og undervisning. Aller høyest er bruken innen deler av universitets- og høyskolesektoren, jf. punkt 12.2.4.

Det er i hovedsak yngre arbeidstakere som har en midlertidig ansettelse, og det er noen flere kvinner enn menn. Andelen midlertidig ansatte har over tid vært noe økende blant de yngste aldersgruppene og blant dem som har grunnskole som høyeste utdanning. Midlertidig ansettelse er mest vanlig blant deltidsansatte, særlig blant dem som kombinerer en deltidsjobb med annen hovedaktivitet, for eksempel studier.

Kartlegginger blant arbeidsgivere viser at de vanligste begrunnelsene for midlertidig ansettelse var å dekke vikariater og fordi virksomheten hadde behov for ekstra kapasitet. Svalund mfl. (2019) finner tegn til at en del virksomheter begrunner sin bruk av midlertidige ansettelser på måter som ligger i en gråsone eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det er imidlertid vanskelig å analysere dette uten å vurdere om slike ansettelser kunne være lovlige etter den generelle adgangen i § 14-9 andre ledd bokstav f. Analysen i rapporten innebærer heller ingen rettslig vurdering av om regelverket brytes. Tidligere kartlegginger gir indikasjoner på at virksomhetene benytter midlertidige ansettelser på om lag samme måte selv om lovverket endres, jf. punkt 5.7.1.

12.2.2 Implikasjoner av midlertidig ansettelse

Svar på SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø 2019 viser at midlertidig ansatte opplever noe svakere tilknytning til arbeidsplassen og noe mindre selvbestemmelse enn fast ansatte. Midlertidig ansatte er imidlertid like motiverte og tilfredse med jobben. De midlertidig ansatte tror oftere enn fast ansatte at de er i en bedre jobb om fem år. Midlertidig ansatte er overrepresentert i yrker og næringer med høyere fysisk risiko, men innenfor samme yrke og næring har ikke midlertidig ansatte dårligere fysiske arbeidsmiljø enn fast ansatte (Ingelsrud mfl., 2020).

Den store majoriteten av midlertidig ansatte befinner seg nederst i inntektsfordelingen, både når det gjelder timelønn og samlet inntekt. Dette er en utvikling som har forsterket seg over tid. En årsak kan være at de som har midlertidige jobber er forholdsvis unge, og mange er også studenter (Strøm og von Simson, 2020).

Organisasjonsgraden blant midlertidig ansatte er 16 prosentpoeng lavere enn blant fast ansatte. Forskjellen er størst i offentlig sektor, hvor 54 prosent av de midlertidige er organisert, mot 82 prosent av de fast ansatte, jf. punkt 5.6.6. Det er færre blant de midlertidig ansatte som har eller kjenner til at det er kollektive ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU) på arbeidsplassen sin, jf. punkt 5.6.7.

Ifølge Svalund mfl. (2019) er det få tilfeller hvor arbeidstakere selv følger opp saken dersom de mener de er midlertidig ansatt på uriktig grunnlag. Der sakene faktisk følges opp skjer det ofte med støtte fra en fagforening. I disse tilfellene forlikes gjerne sakene etter dialog på virksomhetsnivå, og i de fleste tilfeller førte dette til at arbeidstakeren fikk fast ansettelse. De fleste sakene var tilfeller hvor en langvarig midlertidig ansettelse kunne utløse rett til fast ansettelse etter tre-/fireårsregelen.

12.2.3 Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse

I 2015 ble det innført en generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil ett år, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f. Det foreligger ikke tall for den eksakte bruken av denne lov-

hjemmelen. De kartleggingene som er gjort tyder imidlertid på at bruken av midlertidige ansettelser ikke har økt i tiden etter regelendringen. Sammensetningen av de midlertidig ansatte, det vil si om de er vikarer, ekstrahjelp mv., er omtrent den samme som før endringen.

En undersøkelse som bygde på data fra årene 2015–2016 fant få tegn til at den utvidede adgangen til midlertidige ansettelser som ble innført i 2015 bidro til økt sysselsetting totalt sett, eller at de med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet fikk bedret sin situasjon (Strøm mfl., 2018).

I en ny undersøkelse som gjelder tidsrommet 1995–2018 finner Strøm og von Simson (2020), som nevnt over, at mange av de midlertidig ansatte oppnår fast ansettelse i løpet av ett år. De finner imidlertid at utsatte grupper på arbeidsmarkedet, som innvandrere og personer med grunnskole som høyeste utdanning, har lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig til fast jobb. Denne undersøkelsen gjelder alle former for midlertidig ansettelse, ikke bare de som er ansatt etter den generelle adgangen.

En undersøkelse blant arbeidsgivere i kommunesektoren viste at den nye generelle adgangen ble lite benyttet og at den ble oppfattet som komplisert og lite nødvendig ut fra behovene (Alsos mfl., 2017). Mange kommuner har også fattet politiske vedtak om å ikke benytte den generelle adgangen.

En undersøkelse basert på kvalitative intervjuer med arbeidsgivere i mellomstore og større virksomheter i privat sektor gir inntrykk av at en del arbeidsgivere foretrekker andre løsninger som innleie, tilkallingsvikarer, bruk av overtid, merarbeid ved deltid mv. fremfor den generelle adgangen til midlertidige ansettelser. Flere svarte at de allerede eksisterende hjemmelsgrunnlagene for midlertidig ansettelse ble opplevd som tilstrekkelige, og at de opplevde begrensningene knyttet til den generelle regelen som kompliserende. Det ble også vist til at regelen var omstridt og at fagforeninger var negative til bruk av den (Sletvold Øistad mfl., 2019).

12.2.4 Særlig om midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren

Innen deler av høyere utdanning og forskning er det en omfattende bruk av midlertidige ansettelser som skiller seg fra arbeidslivet for øvrig, jf. punkt 5.4.2.3. Når det gjelder ansettelser ved universiteter og høyskoler gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, for henholdsvis private og statlige institusjoner, med de særregler som følger av universitets- og høyskoleloven, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-1.

Det gjelder noe andre regler for midlertidige ansettelser etter statsansatteloven og universitets- og høyskoleloven enn etter arbeidsmiljøloven, jf. punkt 8.4.11 og 8.4.12. Reglene for statsansatte ga tidligere noe større adgang til å benytte midlertidige ansettelser i situasjoner der det var usikkerhet om bemanningsbehovet. Etter at tjenestemannsloven av 1983 ble avløst av ny lov om statens ansatte mv. i 2017 er reglene mer like reglene i arbeidsmiljøloven. Statsansatteloven åpner for midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter, i vikariat og for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. Disse grunnlagene gir rett til fast ansettelse når vedkommende har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år. Dessuten er det etter loven gitt særskilte bestemmelser om midlertidig ansettelse i praksisarbeid og utdanningsstillinger samt i åremålsstillinger.

En evaluering av regelendringene tyder på at bruken av midlertidig ansettelse i staten er blitt redusert, men at dette skyldes generelle føringer og økonomiske innsparinger i vel så stor grad som nytt regelverk. Eksempler fra virksomheter tyder på at en mer restriktiv adgang til bruk av midlertidige ansettelser ikke bare kan skape flere faste stillinger, men også føre til et større press på eksisterende, faste ansatte og mulig økt bruk av oppsigelser også innen staten (Underthun mfl., 2019).

En viktig endring i statsansatteloven var at retten til fast ansettelse inntrer etter tre års sammenhengende midlertidig ansettelse, mot fire år tidligere. Ifølge Underthun mfl. (2019) har endringen ført til økt oppmerksomhet og strengere praksis knyttet til lengden på midlertidige engasjementer, og at enkelte statlige virksomheter vurderer at faste ansettelser blir mer aktuelt enn tidligere. Hovedbildet er likevel at en reduksjon i bruken av midlertidige ansettelser allerede var i gang før lovendringene.

I universitets- og høyskoleloven er regler for ansettelser ved åremål og midlertidige ansettelser gitt i §§ 6-4–6-6, jf. punkt 8.4.12. Særreguleringen skal sikre like vilkår for ansatte ved alle utdanningsinstitusjonene, og lik mulighet for fleksibilitet og omstilling for institusjonene, uavhengig av eierform.

I 2020 var det, ifølge NSDs Database for statistikk om høgre utdanning, samlet sett 31,4 prosent i universitets- og høyskolesektoren som var midlertidig ansatt, jf. punkt 5.4.2.3. Dersom en bare

ser på undervisnings- og forskerstillinger, unntatt personer ansatt i åremålsstillinger (inkludert rekrutteringsstillinger som stipendiat, postdoktor, spesialistkandidat og vitenskapelig assistent) var det ifølge NSD en andel på 13,2 prosent midlertidig ansatte i 2020. Ifølge NSD ligger bruken av midlertidige ansettelser noe lavere i de privateide institusjonene sammenlignet med de statlige. De private utgjør imidlertid ikke mer enn om lag 6 prosent av de samlede årsverkene i sektoren.

Statistikken om midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren kan tolkes på ulike måter. Dersom enkelte av de vitenskapelige stillingene på åremål tas med i beregningene, er andelen midlertidig ansatte i sektoren om lag 24 prosent i vitenskapelige stillinger. Utdanningsstillinger som stipendiat, spesialistkandidat og vitenskapelig assistent er da ikke med i beregningen.

Åremålsstillinger opphører uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp, oftest etter fire eller seks år. Enkelte ganger er det mulighet til å fornye åremålet. Ifølge NOU 2020: 3, punkt 28.5.7 er åremål for lederstillinger begrunnet med at enkeltpersoner ikke skal sitte for lenge i slike posisjoner, mens begrunnelsen for å bruke åremål for utdanningsstillinger er at kvalifiseringen skjer over en viss periode og at den ansatte deretter skal over i en annen stillingskategori eller annen sektor.

Rene forskerstillinger har ofte vært midlertidige fordi de har vært koblet til tidsavgrensede og bidragsavhengige forskningsprosjekter. Det har også vært en høy andel midlertidige undervisningsstillinger mv. i sektoren.

Reguleringene og bruken av midlertidig ansettelse i universitets- og høyskolesektoren er blitt vurdert av Universitets- og høyskolelovutvalget som har lagt frem forslag til ny universitets- og høyskolelov (NOU 2020: 3). Det uttales i utredningen at midlertidige ansettelser i sektoren grovt kan deles inn i tre grupper. De to første gruppene, åremålsstillingene for henholdsvis leder- og utdanningsstillinger, kan ifølge utvalget sies å være ønsket i sektoren, jf. NOU 2020: 3, punkt 28.5.6. Universitets- og høyskolelovutvalget viser imidlertid til at det er mer problematisk med midlertidige ansettelser som, på bakgrunn av midlertidig finansiering, hjemles i statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a som hjemler midlertidig ansettelse «når arbeidet er av midlertidig karakter». De viser videre til at de er kjent med at det i slike tilfeller noen ganger feilaktig blir henvist til forskrift til statsansatteloven[1] § 3 tredje ledd som hjemmel for å ansette midlertidig. Det presiseres av Universitets- og høyskolelovutvalget at denne bestemmelsen ikke regulerer midlertidige ansettelser, men hjemler en forenklet ansettelsesprosess der vilkårene for å ansette midlertidig etter statsansatteloven er oppfylt.

Ifølge Universitets- og høyskolelovutvalget indikerer den høye andelen midlertidig ansatte i sektoren at «institusjonene ansetter i midlertidige stillinger utover det som er nødvendig, og bruker de rettslige grunnlagene for midlertidige stillinger i større grad enn det er faktisk grunnlag for», jf. NOU 2020: 3, punkt 28.5.6.

Utover et forslag om at det ikke skal være adgang til å gi ansettelse for mer enn én periode som postdoktor, fremmet ikke utvalget egne forslag til regelendringer i disse reglene, men viste til den nye statsansatteloven. I innstillingen punkt 28.5.6 heter det:

> Utvalget oppfordrer derfor sektoren selv, og hver enkelt institusjon, til å arbeide systematisk med å etablere en god kultur og hensiktsmessige rutiner ved ansettelser. Målet er å sikre at hovedregelen om fast ansettelse følges uavhengig av finansieringskilde, og at hjemlene for å ansette midlertidig anvendes korrekt.

I proposisjonen som er fremmet av Kunnskapsdepartementet, som oppfølging av Universitets- og høyskolelovutvalgets arbeid, bekreftes utvalgets oppfattelse om bruken av midlertidig ansettelse i sektoren. Det beskrives under et avsnitt om anvendelse av statsansatteloven § 9 bokstav a at:

> Inntrykket er at det er kultur og praksis i sektoren for å benytte bestemmelsen som grunnlag for å ansette midlertidig når arbeidet er eksternt finansiert, og at bestemmelsen brukes i større omfang enn den egentlig åpner for.[2]

Forskriften til statsansatteloven § 3 tredje ledd blir ifølge departementet feilaktig tolket på enkelte institusjoner og også ofte benyttet som hjemmel for å ansette midlertidig dersom en stilling er eksternt finansiert. Ifølge departementet har det i utgangspunktet ikke betydning for rettigheter og plikter i et arbeidsforhold hvordan en stilling er finansiert. Det presiseres imidlertid at mange oppdrag som er eksternt finansiert er arbeid av midlertidig karakter, og at vilkåret for å ansette

---

1 Forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv.

2 Jf. Prop. 111 L (2020–2021), punkt 2.12.2.3.

midlertidig med hjemmel i statsansatteloven § 9 i så fall kan være oppfylt.

Generelt uttaler departementet på samme sted at:

> Etter at det i en periode har vært søkelys på problemstillingen om midlertidige ansettelser, og regelverket er tydelig formidlet til sektoren, ser det ut til at institusjonene gradvis er i ferd med å endre praksis. Det foretas nå i økt utstrekning vurderinger av hvorvidt et arbeid er av midlertidig karakter, eller om det kan ansettes fast i slike tilfelle.

Det påpekes videre at institusjonene i sektoren, etter departementets syn, bør vurdere tiltak som kan bidra til å øke kompetansen på det arbeidsrettslige området.

Utvalget vil i det følgende ikke gå nærmere inn på de særlige reglene for midlertidig ansettelse innenfor staten generelt, eller universitet og høyskole spesielt. Det forutsettes at også denne sektoren anvender hjemlene for midlertidig ansettelse korrekt. Uavhengig av bransje og sektor, så er det uheldig for arbeidstakere å oppleve gjentatte perioder med midlertidighet, med den usikkerhet det kan innebære for inntekter, etableringsmuligheter mv.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, viser til at andelen midlertidige i universitets- og høyskolesektoren er høy sammenlignet med resten av arbeidslivet. Særskilte behov for utdanningsstillinger begrunner dette delvis, men ikke fullt ut. Gjennomgang av sektorens praksis har gjentatte ganger konkludert med at sektoren preges av en uklar praksis når det gjelder koblingen mellom ekstern finansiering og midlertidig tilsetting, senest Universitets- og høyskolelovutvalget. *Disse medlemmene* konkluderer, med utgangspunkt i sektorens omfattende bruk av midlertidig tilsetting, at det er behov for en gjennomgang av de særlige ansettelsesforskriftene. *Disse medlemmene* mener det også er behov for å vurdere om regelverket kan tydeliggjøres for å begrense uklar praksis knyttet til ekstern finansiering og midlertidig tilsetting.

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

Etter § 14-9 andre ledd bokstav c kan avtale om midlertidig ansettelse inngås for «praksisarbeid», jf. omtale i punkt 8.4.3. *Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund* ønsker å knytte noen kommentarer til begrepet «praksisarbeid».

Muligheten for praksisarbeid er viktig for gjennomføring av en rekke utdanningsløp, for eksempel lærlingeordningen.

Utover ordlyden gir loven ingen holdepunkter for forståelsen av begrepet «praksisarbeid». I forarbeider til bestemmelsen vises det til at praksisarbeid normalt skjer i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde, og ofte vil være et utgangspunkt for videre utdanning, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–94), side 165. Av Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), side 331, følger at praksisarbeid som ikke inngår som et ledd i et fastsatt utdanningsløp, men som for eksempel tas med sikte på å oppnå poengkrav for inntak til høyere utdanning, faller utenfor bestemmelsen.

I rettspraksis er det på bakgrunn av forarbeider og teori utledet en del utgangspunkter for hvordan begrepet «praksisarbeid» skal forstås. I Rt. 2013 side 1392 er det lagt til grunn at begrepet favner både det å anvende eller praktisere teoretiske kunnskaper man har fra før og det å erverve nye kunnskaper gjennom utførelse av arbeidsoppgaver. I Rt. 2009 side 578 uttales det:

> Det kreves ikke at utdannelseselementet utgjør en overveiende og nødvendig del av stillingens arbeidsområde. Et midlertidig arbeid vil kunne være praksisarbeid i lovens forstand selv om det ikke er knyttet en organisert veiledningsfunksjon til stillingen, selv om hovedformålet med stillingen ikke er at arbeidstakeren skal lære seg noe genuint nytt, men at han eller hun skal praktisere sine teoretiske kunnskaper, og selv om arbeidstakeren utfører arbeid som tilsvarer det fast ansatte utfører og på denne måten fyller et arbeidskraftsbehov. Men de nevnte forhold vil kunne ha betydning i en helhetsvurdering av stillingens karakter.
>
> Også arbeid med sikte på å gi opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde som utføres etter endt grunnutdanning, vil kunne være praksisarbeid i lovens forstand. Særlig gjelder det dersom arbeidet skjer som en integrert del av et utdanningsløp i regi av en utdanningsinstitusjon med sikte på formell kompetanse, og ganske særlig dersom arbeidet skjer i en øremerket praksisstilling. Dersom en arbeidstaker derimot gis permisjon fra sitt daglige virke for å delta på et kurs eller annen teoretisk utdanning, vil ikke stillingen av den grunn få karakter av praksisstilling selv om arbeidstakeren vil kunne praktisere sin nyvunne kunnskap når han eller hun er tilbake

på jobb. Det vil heller ikke uten videre bli praksisarbeid om arbeidsgiveren sender arbeidstakeren på kurs i deler av arbeidstiden for å dyktiggjøre seg i arbeidet.

Flertallet mener at forarbeidene og rettspraksis gir uklare holdepunkter for avgrensing av begrepet «praksisarbeid», og at senere dommer aktualiserer behovet for avgrensning. Den klare hovedregel i norsk arbeidsliv er fast ansettelse. For å unngå at hovedregelen uthules er det viktig at unntaksbestemmelsene avgrenses så tydelig som mulig. De aller fleste arbeidstakere i norsk arbeidsliv vil også etter endt utdanning forventes å oppdatere og videreutvikle sin kompetanse. Utviklingen tilsier at dette vil gjelde i økende grad, se punkt 4.7 om kompetanse i arbeidslivet. *Flertallet* mener derfor at forståelsen av begrepet praksisarbeid i § 14-9 andre ledd bokstav c bør klargjøres.

12.2.6 Oppsummering

- Omfanget av midlertidige ansettelser er noe redusert. Mange er unge arbeidstakere på vei inn i arbeidslivet, og mange er i vikariater. De fleste ønsker å bli fast ansatt.
- Nærmere halvparten av de som ansettes midlertidig går over i fast stilling i løpet av ett år, men utsatte grupper på arbeidsmarkedet har lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig til fast jobb.
- Det er markant lavere organisasjonsgrad blant midlertidig ansatte sammenlignet med fast ansatte.
- De midlertidig ansatte har lavere inntektsnivå enn fast ansatte og andre grupper med alternative tilknytningsformer.
- Midlertidig ansatte opplever noe svakere tilknytning til arbeidsplassen og noe mindre selvbestemmelse enn fast ansatte. De er imidlertid like motiverte og tilfredse med jobben som fast ansatte.
- Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse ser ut til å ha blitt lite benyttet og ikke ha ført til endringer i måten virksomhetene benytter midlertidige ansettelser på.
- Universitets- og høyskolesektoren skiller seg ut med en vesentlig høyere andel midlertidige ansatte enn arbeidslivet for øvrig.
- Omfanget av midlertidige ansettelser er høyest innen offentlig sektor, særlig innen helse- og sosialtjenester og undervisning. I staten har blant annet nytt regelverk bidratt til noe reduksjon i omfanget.

12.3 Utvalgets vurderinger og forslag

12.3.1 Utvalgets generelle vurdering

Regelverket for midlertidige ansettelser har vært gjenstand for mye diskusjon gjennom lang tid. På den ene siden legges det gjerne vekt på virksomhetenes behov for fleksibilitet, for eksempel ved sykefravær, ulike permisjoner, i en oppstartsfase, eller ved omlegging av drift for tilpasning til ny markedssituasjon hvor det vil være usikkerhet om det vil være grunnlag for en permanent fast ansettelse. Det er også blitt lagt vekt på betydningen av midlertidige ansettelser som et springbrett inn i arbeidslivet. På den andre siden er det pekt på at midlertidige ansettelser innebærer økt usikkerhet for den enkelte, både når det gjelder arbeidssituasjon og fremtidige jobbutsikter, tilgang til forsikrings- og pensjonsordninger og manglende økonomisk sikkerhet for å kunne ta opp lån og etablere seg i boligmarkedet. Det er også vektlagt at omfattende bruk av midlertidige ansettelser kan føre til en todeling av arbeidsmarkedet, og at utsatte arbeidstakere kan risikere å bli gående inn og ut av midlertidige ansettelser i lengre tid.

Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) har nylig vurdert tiltak for å gjøre det lettere å få innpass i arbeidslivet for grupper som stiller svakere i arbeidsmarkedet. De viser til at midlertidige ansettelser og formidling av arbeid gjennom vikarbyråer kan gi enkelte arbeidstakere mulighet til å oppnå fast ansettelse. Samtidig kan midlertidige ansettelser og vikarbyråer innebære visse ulemper sammenlignet med fast ansettelse. Sysselsettingsutvalget uttaler at en prøvetidsperiode som oppleves som mer reell enn i dag vil kunne bidra til å redusere risikoen for arbeidsgiver, og legge til rette for at unge og personer fra utsatte grupper kan styrke sine muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet. Det vil også kunne begrense behovet for midlertidige ansettelser. Sysselsettingsutvalget mener det er behov for å se nærmere på handlingsrommet arbeidsgivere har i prøvetiden, og klargjøre og eksemplifisere hva regelverket skal innebære, slik at prøvetiden oppleves som mer reell enn i dag. For å styrke utsatte gruppers mulighet til å oppnå fast ansettelse og samtidig redusere arbeidsgivers risiko ved faste ansettelser, foreslår Sysselsettingsutvalget å utrede mulighetene til å forlenge prøvetiden der det for eksempel foreligger store inkluderingsutfordringer, store helseproblemer eller manglende kompetanse, og det er i arbeidstakers interesse at prøvetiden forlenges. De foreslår også å utrede muligheten for en mer automatisk forlengelse av

prøvetiden ved sykdomsfravær slik at arbeidstaker og arbeidsgiver skal ha mer tid til tilrettelegging og utprøving av arbeidstakers tilpasning til arbeidet i prøvetiden. Sysselsettingsutvalget peker på at forslagene må utredes nærmere og ligge innenfor rammen av det som følger av EU/EØS-retten, jf. NOU 2021: 2, punkt 7.5.

Utvalget viser her til Sysselsettingsutvalgets vurderinger og går ikke nærmere inn på spørsmål knyttet til prøvetid i denne sammenheng.

Det kan være grunn til å følge med på utviklingen etter koronapandemien og om denne situasjonen skulle medføre økende bruk av midlertidige ansettelser, jf. utvalgets vurderinger i punkt 9.6.2. Derfor er det viktig at arbeidslivets parter og myndighetene samarbeider om å ha et oppdatert kunnskapsbilde om bruken av midlertidige ansettelser og andre alternative tilknytningsformer.

Utvalget peker på at det er politisk omstridt hvordan midlertidige ansettelser skal reguleres. Et eksempel på dette er spørsmålet om hvorvidt det skal være en generell adgang til midlertidige ansettelser. I 2005 vedtok Stortinget den nye arbeidsmiljøloven, som inneholdt en generell adgang til midlertidig ansettelse. Etter stortingsvalget og det påfølgende regjeringsskiftet i 2005 ble vedtaket reversert, slik at arbeidsmiljøloven ikke åpnet for en generell adgang til midlertidig ansettelse da den trådte i kraft fra 2006. Etter stortingsvalget i 2013 ble det på nytt flertall for en slik generell adgang. På bakgrunn av forslag fra regjeringen Solberg vedtok stortingsflertallet en regelendring som trådte i kraft i 2015, jf. Prop. 39 L (2014–2015) og Innst. 208 L (2014–2015).

I forbindelse med lovendringen i 2015 ba stortingsflertallet regjeringen om å evaluere ordningen med midlertidig ansettelse i samarbeid med partene i arbeidslivet. Evalueringen skulle særlig se på om hensikten med lovendringen ble oppnådd, og om det har oppstått eventuelle negative virkninger, slik som økt bruk av midlertidighet på bekostning av faste stillinger, eller at enkelte grupper «fanges» i midlertidige stillinger selv om det bør finnes faste stillinger til dem. Arbeids- og sosialdepartementet har i dialog med partene i arbeidslivet gjennomført flere kartleggingsprosjekter, jf. omtale over. Et pågående prosjekt i regi av Institutt for samfunnsforskning vil bli avsluttet i 2022.

Studiene som er gjort av midlertidige ansettelser viser ulike resultater. I en del tilfeller kan midlertidig ansettelse fungere som en vei til fast ansettelse, men det kan også lede til marginalisering i arbeidsmarkedet. Utvalget finner ikke grunn til å gjenta de brede diskusjonene som har vært om hvilken rolle midlertidige ansettelser skal ha i arbeidsmarkedet, men velger å rette oppmerksomheten mot enkelte sider ved dagens reguleringer.

Det er bred enighet om at hovedregelen i norsk arbeidsliv skal være faste ansettelser. Denne hovedregelen danner etter *utvalgets* mening det beste utgangspunktet for trygghet, stabilitet og godt arbeidsmiljø. I tillegg er det behov for at virksomhetene som et unntak fra hovedregelen kan benytte midlertidig ansettelse på bestemte vilkår, blant annet for å bidra til at virksomhetene skal kunne drive effektivt og konkurransedyktig. Virksomhetenes adgang til bruk av vikariater er også viktig for å sikre at gode permisjonsrettigheter, rettigheter ved sykefravær mv. kan opprettholdes. Disse fordelene må avveies mot de negative konsekvensene midlertidig ansettelse kan ha for arbeidstakerne.

Det er ulike vurderinger i utvalget av hvordan dagens regulering av midlertidige ansettelser fungerer. Utvalget har vurdert om det kan være behov for å gjøre visse tilpasninger av reglene. Ved endring av reglene mener *utvalget* at det er viktig at forslagene sett under ett, på en hensiktsmessig måte, balanserer hensynet til vern av arbeidstakerne og virksomhetenes mulighet til å benytte midlertidige ansettelser når det er reelt behov for det. Det er også viktig at reglene er brukervennlige og enkle å forstå både for virksomheter og arbeidstakere.

Når det gjelder grunnlag og vilkår for midlertidig ansettelse, har utvalget særlig vurdert om den generelle adgangen til midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f bør videreføres. Utvalget har videre vurdert om det bør innføres en tariffavtaleadgang for midlertidige ansettelser. Utvalget har også vurdert om det bør gjøres endringer i lovens tre-/fireårsregel i § 14-9 sjuende ledd.

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

Med virkning fra 1. juli 2015 ble det innført en generell adgang til å ansette midlertidig i tolv måneder i § 14-9 andre ledd bokstav f.[3] Bestemmelsen åpner for midlertidig ansettelse uten at det foreligger særlig grunn. Arbeidsforholdet må avsluttes senest tolv måneder etter tiltredelse, eller videreføres som fast eller midlertidig ansettelse på annet grunnlag. Dersom en arbeidstaker som er midlertidig ansatt på generelt grunnlag

[3] Prop. 39 L (2014–2015).

ikke får videre ansettelse ved avtaleperiodens utløp, inntrer en karanteneperiode på tolv måneder. Arbeidsgiveren kan i karanteneperioden ikke foreta nye ansettelser med samme hjemmel for arbeidsoppgaver av samme art innenfor virksomheten, jf. § 14-9 åttende ledd. Avtaler på generelt grunnlag kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten avrundet oppover, men kan likevel inngås med minst én arbeidstaker, jf. § 14-9 andre ledd bokstav f.

Lovendringen ble særlig begrunnet med at en utvidet adgang til midlertidige ansettelser ville kunne fungere som et springbrett for personer i situasjoner hvor arbeidsgiver kan oppleve at det er risiko knyttet til ansettelsen. Formålet var altså at en slik adgang ville gjøre det lettere for flere å få arbeid. Dette ble blant annet beskrevet slik i punkt 5.1.1 i Prop. 39 L (2014–2015):

> 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.

Regelendringen var også ment å bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked og å gi virksomheter noe mer fleksibilitet, for eksempel i oppstartfasen og ved omorganisering. Departementet omtalte dette blant annet slik i punkt 1.1 i Prop. 39 L (2014–2015):

> Økt adgang til midlertidig ansettelse vil bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked. Med økt fleksibilitet vil arbeidsgivere raskere kunne tilpasse seg endringer i etterspørselen. En utvidet adgang til midlertidige ansettelser kan bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko, både når det gjelder ansettelser av personer med usikker produktivitet, over konjunkturer, ved oppstart eller omstrukturering. Det kan gjøre det lettere å øke tilbudet av jobber i en begynnende oppgang eller ved en usikker og kanskje midlertidig økning i arbeidskraftsbehovet.

Utvalget viser til omtale i punkt 12.2.3. Kartleggingene som er gjort så langt er ikke fullstendige, men gir indikasjoner på at regelendringen ikke har hatt den ønskede effekt i forhold til de uttalte målene. Undersøkelsene tyder på at bestemmelsen er blitt lite benyttet og ikke ser ut til å ha lettet adgangen til arbeidsmarkedet for personer som tilhører grupper hvor arbeidsgiver kan oppleve at det er risiko knyttet til ansettelsen. Analysene viser videre at utsatte grupper på arbeidsmarkedet, som innvandrere og personer med grunnskole som høyeste utdanning, har lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig til fast jobb enn gjennomsnittet. Dette gjelder både før og etter regelendringen.

Regelendringen var også ment å skulle bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked og å gi virksomheter noe mer fleksibilitet, for eksempel i oppstartfasen og ved omorganisering. Kartleggninger tyder på at det har skjedd få endringer i bruken av midlertidige ansettelser sammenlignet med situasjonen før endringen. Videre viser undersøkelser at mange arbeidsgivere opplever den nye bestemmelsen som komplisert og lite nødvendig ut fra behovene. Samtidig er det heller ikke noe som tilsier at bestemmelsen har hatt en negativ betydning for sysselsettingen eller ført til en dreining fra faste til midlertidige ansettelser, slik flere høringsinstanser fryktet før regelen ble innført.

Selv om den generelle adgangen til midlertidig ansettelse har en tidsbegrensning på ett år, kan den benyttes der arbeidskraftsbehovet er av mer varig karakter. Bestemmelsen bryter slik sett med lovens systematikk om at midlertidige ansettelser i utgangspunktet skal dekke midlertidige arbeidskraftsbehov.

Spørsmålet blir så om regelen bør beholdes eller oppheves. Det at bestemmelsen har blitt lite benyttet, kan brukes som argument i begge retninger. På den ene siden kan det argumenteres med at den bør oppheves fordi den ikke er blitt benyttet eller oppfyller de intensjonene bestemmelsen hadde som siktemål. På den andre siden kan det anføres at ettersom den er lite benyttet, er det heller ikke behov for å fjerne den. *Utvalget* utelukker ikke at bestemmelsen kan dekke et reelt behov i visse situasjoner. Det vises til at det i noen tilfeller kan være vanskelig å vurdere om vilkårene i § 14-9 andre ledd bokstav a til e, og da særlig vilkårene etter bokstav a er oppfylt. Dette kan for eksempel gjelde for virksomheter i en oppstartsfase eller i forbindelse med en oppbemanning eller omorganisering hvor det foreligger et uavklart arbeidskraftsbehov.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener at bestemmelsen i § 14-9 andre ledd bokstav f bør oppheves. Det vises særlig til at bestemmelsen bryter med lovens systematikk om

at midlertidige ansettelser i utgangspunktet skal dekke midlertidige arbeidskraftsbehov. Bestemmelsen synes heller ikke å fungere etter sin hensikt. Den er lite brukt og det ser ut til at virksomhetenes behov i all hovedsak ivaretas gjennom de andre hjemlene for midlertidige ansettelser. Videre ser bestemmelsen heller ikke ut til å ha gitt ønsket springbretteffekt for personer i situasjoner hvor arbeidsgiver kan oppleve at det er risiko knyttet til ansettelsen ettersom utsatte grupper på arbeidsmarkedet fortsatt har lavere sannsynlighet for å gå fra midlertidig til fast jobb enn gjennomsnittet. De kartlegginger som er gjort tyder dessuten på at midlertidige ansettelser i mindre grad ser ut til å fungere som et springbrett inn i arbeidsmarkedet for disse gruppene. Det er etter *flertallets* mening derfor heller ikke grunn til å vurdere å endre bestemmelsen slik at den blir enklere for virksomhetene å anvende.

Flertallet foreslår etter dette at § 14-9 andre ledd bokstav f, femte ledd siste punktum og åttende ledd oppheves.

Flertallet viser til at § 10-5 første ledd siste punktum i så fall også må oppheves, samt at henvisningen til § 14-9 andre ledd bokstav f andre punktum i § 18-6 første ledd skal fjernes.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik mener bestemmelsen i § 14-9 andre ledd bokstav f bør beholdes som i dag. *Mindretallet* er av den oppfatning at fast ansettelse fortsatt skal være hovedregelen og at det også klart er situasjonen i dagens arbeidsliv. Bruken av midlertidige ansettelser er lav i Norge. Undersøkelser viser at innføringen av bestemmelsen i bokstav f ikke har endret dette bildet.

Da bestemmelsen trådte i kraft i 2015, hadde den et todelt mål – øke mulighet for innpass i arbeidslivet for grupper som hadde utfordringer med å komme i arbeid, og å gjøre det enklere for virksomheter å ta ansettelsesrisiko.

Bokstav f utgjør fortsatt en mulighet for enkelte grupper som erfaringsvis har problemer med å komme seg inn i arbeidslivet. Det at den foreløpig i begrenset grad er benyttet til dette, tilsier ikke at den skal fjernes. Dersom bestemmelsen førte til at arbeidstakere som ellers ville vært fast ansatt, ble ansatt på midlertidige kontrakter, kunne det være grunn til å revurdere bestemmelsen. Kunnskapsgrunnlaget har ikke avdekket en slik effekt. *Mindretallet* kan derfor ikke se gode argumenter for å fjerne bestemmelsen, og mener at det er viktig å bevare alle virkemidler som kan øke yrkesdeltakelsen i befolkningen.

Bestemmelsen har også en funksjon i forbindelse med nyetableringer, endringer i virksomhetens satsningsområder og innovasjonsprosjekter der bedriften ikke har grunnlag for midlertidig ansettelse i andre av lovens bestemmelser. Alternativet i slike situasjoner vil ofte ikke være fast ansettelse, men ingen ansettelse. En av Gründerrådets anbefalinger (2012)[4] var nettopp en utvidet mulighet for midlertidige ansettelser slik bokstav f representerer. Dagens generelle adgang til midlertidig ansettelse, imøtekommer i noen grad behovet hos virksomheter i slike situasjoner. Samtidig verner den om fast ansettelse som den klare hovedregelen, siden bestemmelsen inneholder strenge begrensninger.

En generell, men tidsbegrenset adgang som dagens bestemmelse representerer, vil være særlig viktig når mange sterkt rammede virksomheter nå etter korona igjen skal våge å satse. Bokstav f vil også kunne gi en økt mulighet for de mange arbeidsledige det siste året.

Mindretallet mener det er riktig å opprettholde denne muligheten

12.3.3 Generell adgang til å inngå tariffavtale om midlertidig ansettelse

Utvalget mener i utgangspunktet at midlertidige ansettelser skal dekke midlertidige arbeidskraftsbehov. Det kan likevel oppstå situasjoner hvor det kan være vanskelig for virksomhetene å vite om et arbeidskraftsbehov er varig eller midlertidig. Utvalget har derfor vurdert om det er behov for en regel som gir virksomheter noe fleksibilitet utover det som følger av de ordinære grunnlagene for midlertidige ansettelser i § 14-9 andre ledd bokstav a til e. Slik fleksibilitet følger i dag av bokstav f, men som det fremgår av punkt 12.3.2 mener utvalgets flertall at denne bestemmelsen bør oppheves. Utvalget har etter dette vurdert om det bør innføres en generell adgang til å inngå tariffavtale om midlertidige ansettelser.

Det er i dag adgang til å inngå tariffavtale om midlertidig ansettelse mellom landsomfattende arbeidstakerorganisasjon og arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening, men denne avtaleadgangen er begrenset til arbeidstakergrupper innenfor kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid og arbeid i forbindelse med idrett, jf. § 14-9 fjerde ledd, jf. punkt 8.4.5.

---

4 Gründerrådrapporten (2012). Gründerrådet ble satt ned av Kommunal- og regionaldepartementet for å drøfte hvilke rammebetingelser som er det viktigste for nyetableringer i distrikts-Norge spesielt. Se nettside: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/grunderraadrapporten_hr.pdf.

En generell avtaleadgang for midlertidige ansettelser har vært diskutert flere ganger tidligere. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) foreslo at adgangen i daværende § 58 A nr. 1 (nåværende § 14-9 fjerde ledd) skulle gjøres generell. Forslaget ble blant annet begrunnet med at behovet for tidsavgrensede ansettelser kunne variere over tid og mellom ulike næringer, bransjer og sektorer, og at en tariffavtaleadgang ville gjøre det mulig å imøtekomme reelle behov uten å åpne for midlertidig ansettelse der det ikke er nødvendig. Det ble videre trukket frem at dette området, etter Arbeidslivslovutvalgets syn, egner seg for avtaleadgang og at avtaler ville kunne balansere hensynene til arbeidstakers og arbeidsgivers interesser og kunne tilpasses virksomhetenes behov i større grad enn de generelle reglene om midlertidig ansettelse. Det ble også uttalt at Arbeidslivslovutvalget la betydelig vekt på at partene i arbeidslivet er gitt en slik avtalekompetanse i EU-direktivet om midlertidig ansettelse[5], jf. NOU 2004: 5, punkt 15.3.7.

Arbeidslivslovutvalgets forslag ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) og vedtatt som en del av arbeidsmiljøloven i 2005, men reversert etter regjeringsskiftet i 2005 før arbeidsmiljøloven trådte i kraft, jf. Ot.prp. nr. 24 (2005–2006). Reverseringen ble begrunnet med at tariffavtaleadgangen fortsatt burde være begrenset med hensyn til hva slags arbeid det dreier seg om.

Utvalget har vurdert argumenter både for og mot å innføre en generell tariffavtaleadgang for midlertidige ansettelser, men har etter en vurdering av argumentene kommet til at det ikke ønsker å foreslå lovendring. Nedenfor følger en kort oppsummering av en del av momentene som er vurdert av utvalget.

På den ene siden er det trukket frem at en tariffavtaleadgang vil kunne gi en mer fleksibel og treffsikker løsning der det er reelt behov for midlertidige ansettelser, enn det som er mulig etter de ordinære grunnlagene i § 14-9 andre ledd bokstav a til e. Det er også blitt pekt på at partene i arbeidslivet i fellesskap vil ha gode forutsetninger for å komme frem til en løsning som balanserer arbeidstakerens behov for trygghet og virksomhetens behov for fleksibilitet. Et annet argument for tariffavtaleadgang er at en slik regulering vil gjøre innleiereglene og reglene for midlertidig ansettelse mer like. Det er også blitt fremhevet at reguleringer som gir organiserte en fordel gjennom økt fleksibilitet vil kunne bidra til å styrke det organiserte arbeidslivet, og dermed bidra til å ivareta den norske modellen. Ifølge OECDs indeks er Norge et av landene med strengest regulering av adgangen til midlertidig ansettelse, jf. punkt 5.8.1. Dette har vært trukket frem som et moment i vurderingen av om det av hensyn til arbeidsgivernes fleksibilitet vil være riktig å åpne for en tariffavtaleadgang. Det er også vist til at Arbeidslivslovutvalget la betydelig vekt på at partene i arbeidslivet er gitt en slik avtalekompetanse i EU-direktivet om midlertidig ansettelse, men ikke alle utvalgsmedlemmene er enige i denne tolkningen av direktivet.

På den andre siden er det argumentert med at en tariffavtaleadgang vil kunne åpne for midlertidig ansettelser der det ikke foreligger et midlertidig behov og at dette vil kunne svekke de ansattes stillingsvern. Det er videre brukt som argument mot innføring av en tariffavtaleadgang at det vil kunne føre til flere midlertidige ansettelser, potensielt på bekostning av faste ansettelser. Det er også lagt vekt på at dagens tariffavtaleadgang i § 14-9, etter det utvalget erfarer, ikke er brukt i stor utstrekning og at det derfor kan reises tvil ved om en tariffavtaleadgang faktisk vil bli brukt dersom den innføres.

Utvalget har, som nevnt ovenfor, etter en vurdering av argumentene for og mot innføring av en tariffavtaleadgang kommet til at det ikke ønsker å foreslå lovendring på dette punktet. I denne vurderingen har flere utvalgsmedlemmer lagt vekt på at en slik bestemmelse vil bryte med prinsippet om at midlertidig ansettelse kun skal benyttes når det foreligger midlertidig arbeidskraftsbehov. Andre utvalgsmedlemmer har vektlagt at det er tvilsomt om en slik bestemmelse vil bli brukt.

12.3.4 Fast ansettelse etter tre eller fire år

Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 sjuende ledd at arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år for å utføre arbeid av midlertidig karakter (andre ledd bokstav a) eller i mer enn tre år i vikariat (andre ledd bokstav b) og på generelt grunnlag (andre ledd bokstav f), skal anses som fast ansatt. Det er fra 1. januar 2019 presisert i loven at også en kombinasjon av flere av grunnlagene, gir rett til fast ansettelse etter tre år.

Frem til 1. juli 2015 gjaldt fireårsregelen for midlertidig ansettelse etter både bokstav a og b. Fireårsregelen ble tatt inn i arbeidsmiljøloven etter forslag fra Arbeidslivslovutvalget, jf. NOU 2004: 5, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), punkt 16.4.3. Innføringen av regelen ble begrunnet med at midlertidige ansettelser verken burde vare over et for

[5] Rådsdirektiv 1999/70/EF.

langt tidsrom eller gjenopptas i for stor utstrekning. Det ble også vist til direktivet om midlertidige ansettelser som pålegger landene å treffe tiltak for å hindre misbruk ved gjentatte midlertidige ansettelser. Videre ble regelen begrunnet med en harmonisering med tjenestemannsloven som den gang hadde en slik fireårsregel.

Om valget av innslagstidspunktet på fire år skrev departementet:

> Etter departementets oppfatning er fire år en hensiktsmessig grense for hva som er akseptabel maksimal lengde på midlertidig ansettelse og som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet i de fleste tilfeller. Dersom en arbeidstaker har vært ansatt i en og samme virksomhet i over fire år, indikerer dette normalt et stabilt behov for arbeidskraft og det er rimelig at arbeidstaker i et slikt tilfelle omfattes av lovens krav til saklig grunn for oppsigelse.

I de samme forarbeidene uttales det videre at:

> En øvre grense for varigheten av en midlertidig ansettelse kan bidra til å tydeliggjøre lovens intensjon om at midlertidig ansettelse i hovedsak skal benyttes ved midlertidige behov og underbygger prinsippet om at fast ansettelse er lovens hovedregel.

Utvalget er enig i dette. Lovens hovedregel om fast ansettelse underbygges både av at det er vilkår for når det er lov å benytte midlertidig ansettelse, og regler for hvor lenge en midlertidig ansettelse kan vare. Det er etter *utvalgets* syn fornuftig med en regel som begrenser varigheten av midlertidige ansettelser. Utvalget har likevel vurdert om det er behov for endring for å skape en enklere regel og for å styrke vernet av midlertidig ansatte.

Under stortingsbehandlingen av utvidelsen av adgangen til midlertidig ansettelse i 2015, ble bestemmelsen endret. Fireårsregelen ble opprettholdt for midlertidige ansettelser når arbeidet er av midlertidig karakter (bokstav a). For midlertidige ansettelser begrunnet i behovet for vikar (bokstav b) og den generelle adgangen (bokstav f) ble innslagstidspunktet endret til tre år. Det samme gjaldt sammenhengende midlertidige ansettelser som er en kombinasjon av midlertidige ansettelser etter de tre nevnte grunnlagene (bokstav a, b og f). Bestemmelsen oppstiller dermed to ulike innslagstidspunkter for når retten til fast ansettelse inntrer.

Det er ulike synspunkter i utvalget på om det i praksis oppleves som vanskelig å forholde seg til regelen med to ulike innslagstidspunkter. Noen utvalgsmedlemmer mener at regelverket oppleves komplisert og vanskelig. Andre utvalgsmedlemmer beskriver at regelverket fungerer godt og sjelden skaper problemer.

Utvalget har etter dette vurdert om regelen bør tilbakeføres til en ren fireårsregel, om den bør omgjøres til en ren treårsregel, eller om regelen bør beholdes slik den er i dag.

Utviklingen av regelen har gått i retning av å styrke de midlertidige ansattes stilling. Allerede mindretallet i arbeidsmiljølovutvalget i 1992 foreslo at rett til fast ansettelse skulle oppnås etter tre års sammenhengende tjeneste. Da fireårsregelen ble innført i 2005 viste departementet i hovedsak til at det var naturlig å harmonisere med tjenestemannslovens fireårsregel, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). Det ble ikke ut over dette ført argumenter for hvorfor akkurat fire år ble ansett som en passende varighet.

I forbindelse med revisjonen av tjenestemannsregelverket ble regelen i tjenestemannsloven endret til tre år. Det ble argumentert med en utvikling i retning av å styrke midlertidig ansattes stilling ved at de får oppsigelsesvern etter kortere tid. Det ble videre vist til regelen i arbeidsmiljøloven som inneholder både en treårsregel og en fireårsregel, avhengig av grunnlaget for den midlertidige ansettelsen. Departementet konkluderte med at ulike innslagstidspunkter for når den ansatte ville oppnå slikt vern lett ville føre til en komplisert regel, jf. Prop. 94 L (2016–2017), punkt 13.4.4.

En evaluering av statsansatteloven tyder på at virksomhetene som ble intervjuet tilpasset seg lovendringen blant annet med mer kortvarige midlertidige ansettelser, og vurdering av flere faste ansettelser ved behov for jobb utover tre år (jf. Underthun mfl., 2019). Terskelen for å si opp en ansatt etter statsansatteloven er høy, jf. Prop. 94 L (2016–2017), kapittel 29, og gir generelt et noe sterkere vern mot oppsigelser sammenlignet med arbeidsmiljøloven. Kartlegginger viser at det er mer utstrakt bruk av midlertidige ansettelser i staten enn i det private.

Utvalget er enige om at en sammenhengende midlertidig ansettelse etter en viss tid skal gi rett til fast ansettelse. *Utvalget* er imidlertid delt i synet på innslagstidspunket og om dagens regulering bør endres.

Utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund mener at arbeidsmiljølovens brede brukergruppe trekker i retning av at reglene bør tilstrebes å være enklest mulig. Det å ha ett innslagstidspunkt er en måte å skape slik forenkling.

Flertallet kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at det bør være ulike regler for staten på den ene siden og kommunene og de private på den andre siden, når det gjelder tidspunktet for når en midlertidig ansettelse bør anses som fast. Harmoniseringshensyn trekker etter *flertallets* mening derfor sterkt i retning av å ha samme terskel for når vern som fast ansatt inntrer etter arbeidsmiljøloven og statsansatteloven.

Ettersom utvalgets flertall har foreslått å oppheve § 14-9 andre ledd bokstav f er det i praksis snakk om å innføre likt innslagstidspunkt for bokstav a og b. *Flertallet* kjenner ikke til tungtveiende argumenter som kan begrunne opprettholdelsen av en fireårsregel for arbeid av midlertidig karakter når det gjelder en treårsregel for vikariater. Etter *flertallets* syn vil tre års sammenhengende arbeidskraftsbehov i utgangspunktet vise et tilstrekkelig stabilt behov hos arbeidsgiver til at arbeidstaker bør kunne omfattes av lovens krav til saklig grunn for oppsigelse, uavhengig av om grunnlaget er et vikariat eller at arbeidet er av midlertidig karakter.

Utvalgets flertall utelukker ikke at det kan være situasjoner hvor det saklig sett kan være behov for midlertidig ansettelse utover tre år, og at dette kan gjelde midlertidige ansettelser etter både bokstav a og b. Eksempelvis kan ulike politiske verv eller doktorgradsstipendiater typisk ha en varighet på fire år. Ved bruk av vikar ved permisjoner i slike tilfeller, kan det oppstå en overtallighetssituasjon når arbeidstakeren som har hatt permisjon returnerer. *Flertallet* viser til at vikariater etter § 14-9 andre ledd bokstav b på tross av dette allerede er underlagt treårsregelen. Dette hensynet kan derfor ikke begrunne å opprettholde ulikt innslagstidspunkt for at arbeidstaker skal anses fast etter bokstav a og b. Ved en eventuell overtallighetssituasjon i slike tilfeller vil de ordinære oppsigelsesregler eventuelt måtte tas i bruk.

Flertallet viser videre til at SSB-AKU viser at det er et begrenset antall arbeidstakere som er midlertidig ansatt med varighet mellom tre og fem år, uavhengig av grunnlag for den midlertidige ansettelsen. Ifølge SSB-AKU dreier det seg om åtte prosent av de midlertidig ansatte, jf. tabell 5.4. En endring i regelen kan dermed ikke forventes å få store konsekvenser for virksomhetene.

Utvalgets flertall foreslår etter dette at § 14-9 sjuende ledd endres slik at også arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter § 14-9 andre ledd bokstav a skal anses som fast ansatt etter tre år.

Etter dette foreslår *utvalgets flertall* at § 14-9 sjuende ledd skal lyde:

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

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, vil beholde dagens regelverk med både en tre- og fireårsregel.

Mindretallet er av den oppfatning at faste ansettelse fortsatt skal være hovedregelen og at det også klart er situasjonen i dagens arbeidsliv. Andelen midlertidig ansettelser er lav og stabil i Norge (i underkant av åtte prosent). *Mindretallet* mener det derfor ikke er funn i kunnskapsgrunnlaget som tilsier en innstramming til en ren treårsregel.

Det er kun ved sammenhengende ansettelse etter bare bokstav a i hele perioden det gjelder en fireårsregel. Hensynet til forenkling til samme lovbestemte varighet for alle grunnlag, er ikke i seg selv nok for å stramme inn bestemmelsen da den ikke er vanskelig å forstå.

Det gjelder en treårsregel for vikariater etter bokstav b og i tilfellene der bokstav a, b og f brukes i kombinasjon. Dette mener *mindretallet* er tilstrekkelig for å imøtekomme behovet for fast stilling etter en viss periode med midlertidige ansettelser.

12.4 Lovforslag

12.4.1 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår at § 14-9 sjuende ledd skal lyde:

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

§ 14-9 andre ledd bokstav f, femte ledd siste punktum og åttende ledd oppheves.

§ 10-5 første ledd siste punktum oppheves.

Henvisningen til § 14-9 andre ledd bokstav f andre punktum i § 18-6 første ledd fjernes.

Kapittel 13
Innleie og entreprise

13.1 Innledning og oversikt

I visse situasjoner kan virksomheter se seg tjent med, eller nødt til, å innhente arbeidskraft fra, og/eller sette ut oppdrag til, andre virksomheter. I dette kapitlet vil utvalget konsentrere seg om innleie og entreprise, herunder særlig den rettslige grensen mellom disse to kontraktsformene. Utvalget viser til mandatet som blant annet ber utvalget om å gjennomgå rammeverket for organisering av arbeid og virksomhet. Etter utvalgets vurdering ligger arbeidsrettslige reguleringer og konsekvenser for arbeidsforhold ved både innleie og entreprise naturlig innenfor mandatets rammer selv om entreprise, i motsetning til innleie, ikke er en tilknytningsform.

Arbeidsrettslige problemstillinger rundt entreprise har ikke vært særlig fremtredende i samfunnsdebatten før relativt nylig. De store diskusjonene har særlig fra 1990-tallet handlet om bruken av og vilkår for midlertidig ansettelse, og til dels også bruken av oppdragstakere/kontraktører. Siden har også innleiereglene fått økende oppmerksomhet, først ved oppmykningen i 2000, deretter i forbindelse med gjennomføringen av likebehandlingsprinsippet med Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet) i 2013, samt senere lovendringer. Heller ikke internasjonalt synes arbeidsrettslige problemstillinger knyttet til entreprise å ha vært særlig debattert eller analysert. Av denne grunn finnes forholdsvis lite bakgrunnsmateriale, forskning og analyser om omfang, konsekvenser for arbeidsforhold mv. ved bruk av entreprisekontrakter i arbeidslivet. På nasjonalt nivå utløste imidlertid særlig den såkalte Norwegian-saken debatt.

Til bruk for utvalgets arbeid ble det høsten 2019 tatt initiativ til å få gjennomført en utredning og beskrivelse av bruken av entreprisekontrakter. Utredningen ble avgrenset til å beskrive omfang og særtrekk ved entreprise som utføres «på stedet» («on-site») hos en oppdragsgiver, for eksempel kantine og renhold (Oslo Economics, 2020). Rapporten gir uttrykk for et øyeblikksbilde. Det foreligger ikke statistikk som gir grunnlag for å måle utvikling over tid. Utvalget konstaterer likevel at det kan være et behov for mer systematisk kunnskapsbygging når det gjelder å dokumentere utviklingstrekk i næringslivet som kan ha konsekvenser for utøvelse av ansvar som arbeidsgiver og oppdragsgiver. Dette kan for eksempel være tidsserier som gjør det mulig å si noe om utviklingen i bruken av entrepriser, utsetting av oppgaver og tjenester og andre sentrale tema som gjelder hvordan virksomheter organiserer seg og samhandler med andre. Dette kunnskapsbehovet har også en viktig side til det offentliges bruk av konsulenttjenester mv. og det offentliges bruk av private og andre til å utføre tjenester.

Med innleie menes at en virksomhet (innleier/oppdragsgiver) for en tidsbegrenset periode leier inn en arbeidstaker fra en annen virksomhet (utleier/oppdragstaker), og hvor arbeidet utføres under innleiers tilsyn og ledelse. Den utleide arbeidstakeren er ansatt hos utleier og arbeider som en arbeidstaker hos innleier, men altså uten å være ansatt der. Innleie kan ha visse likhetstrekk med entreprise. Med entreprise menes at en virksomhet (oppdragstaker/entreprenør/tjenesteleverandør) bruker egne arbeidstakere for å utføre et oppdrag for en annen virksomhet (oppdragsgiver), og hvor arbeidstakerne er underlagt entreprenørens tilsyn og ledelse. I entreprise forplikter entreprenøren seg til å levere et bestemt resultat til oppdragsgiver. Entreprise er dermed ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter, hvor entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere. Arbeidsgiver og arbeidstaker har dermed de samme sett rettigheter og plikter overfor hverandre.

Grensen mellom hva som er innleie og hva som er entreprise kan i enkelte tilfeller være vanskelig å trekke. I begge situasjoner kan det være arbeidstakere i én virksomhet som utfører arbeid i en annen virksomhet. Begge deler kan betegnes som et flerpartsforhold, hvor det i relasjonen mel-

lom arbeidstaker A og virksomhet B er et arbeidsforhold, og det mellom virksomhet B og virksomhet C er et oppdragsforhold. Entrepriser er ikke omfattet av arbeidsmiljølovens regler om innleie, og kan avtales fritt. Det har dermed stor betydning for rettigheter og plikter om det er tale om arbeidsleie eller entreprise. Grensedragningen mellom innleie og entreprise vil alltid måtte foretas så lenge det er forskjeller i regler og vilkår mellom innleie og entreprise. Grensedragningen avgjøres etter gjeldende rett gjennom en helhetsvurdering med utgangspunkt i et sett momenter, se punkt 8.6.6.

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

Flertallet viser til Norwegian-saken som et eksempel på en virksomhetsorganisering som innebar en mer varig utsetting i entreprise, ikke av støttefunksjoner som renhold, vakthold og kantine, men av oppgaver som lå innenfor virksomhetens hovedbeskjeftigelse eller kjerneproduksjon. Avtalen gikk ut på at datterselskap skulle levere kabin- og pilottjenester til driftsselskapene i Norwegian. Alt flygende personell som skulle muliggjøre det å tilby flytransport for reisende, det vil si flyselskapets primæroppgave, var satt ut i entreprise. Saken har reist debatt om hvilke konsekvenser fragmentering av virksomhet har for arbeidsgiveransvar og arbeidstakerrettigheter. Flertallet viser til kapittel 11 ovenfor hvor saken omtales i relasjon til arbeidsgiverbegrepet.

Sentrale spørsmål for utvalget i dette kapitlet er å vurdere hvorvidt gjeldende regler om grensedragningen mellom innleie og entreprise, herunder bruken av såkalte «bemanningsentrepriser», er hensiktsmessige. Flertallet vil også se nærmere på hvilken betydning fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan ha for arbeidstakerrettigheter, og vurdere om det er behov for tiltak.

13.2 Vurdering av mulige utfordringer

13.2.1 Innleie

Innleie er en kontrakts- og tilknytningsform som gjør at virksomhetene kan dekke sine midlertidige behov for arbeidskraft. Innleie er gjerne et alternativ til midlertidig ansettelse, jf. også at vilkårene for midlertidig ansettelse og innleie langt på vei speiler hverandre. Både reglene om innleie og midlertidig ansettelse kan sies å være en del av rammeverket som regulerer korttidsarbeidsmarkedet.

Det foreligger ikke samlet statistikk om bruken av innleie. Basert på registerdata fra SSB anslås det at omfanget av innleie fra bemanningsforetak var om lag 1,5 prosent av samlet sysselsetting i 2018 (Strøm og von Simson, 2020). Bruken av innleie økte etter at regelverket ble endret i 2000, og etter EU-utvidelsen i 2004. Arbeidstakere fra nye EU-land utgjør nå over en tredjedel av alle som er ansatt i bemanningsforetak (Nergaard, 2018).

Oslo Economics (2020) anslår en noe høyere andel innleide i norsk arbeidsliv. De bygger på SSBs nasjonalregnskapsstatistikk, hvor sysselsatte innen arbeidskrafttjenester utgjorde 1,75 prosent av de sysselsatte i 2017. I tillegg kommer leie av arbeidskraft som foregår mellom produksjonsbedrifter. Oslo Economics anslår at samlet omfang for innleie fra bemanningsforetak og produksjonsbedrifter utgjør 2,5–5 prosent av arbeidsstyrken, men understreker at det er betydelig usikkerhet om dette. Det foreligger imidlertid ikke egen statistikk over leie mellom produksjonsbedrifter.

Bruken av innleie fra bemanningsforetak varierer mellom næringer, og har vært særlig høy innen bygg og anlegg. Innleieandelen i byggenæringen i Oslo-området var kommet opp i 14–15 prosent i gjennomsnitt i 2018, mot om lag 6,5 prosent i landet totalt (Nergaard, 2018). Dette kunne

tyde på at en permanent del av virksomhetenes arbeidskraftsbehov ble dekket gjennom innleie fra bemanningsforetak. Også innen industrien benyttes innleie i relativt stort omfang, men da i første rekke knyttet til prosjektgjennomføring som krever økt arbeidskraftsbehov i en tidsbegrenset periode. En annen side av bruken av innleie fra bemanningsforetak er virksomhetenes behov for å dekke vikariater når de ordinære arbeidstakerne er fraværende av ulike årsaker. Dette kan typisk gjelde vikarbehov innen helse og omsorg, administrasjon mv. Innen helse og omsorg er det anslått at innleie utgjør om lag 1 prosent av årsverkene.

Med virkning fra 2019 ble adgangen til innleie fra bemanningsforetak strammet inn. Endringene ble blant annet begrunnet i et mål om å få ned innleieandelen i bygge- og anleggsbransjen, jf. Prop. 73 L (2017–2018). Lovendringen er nærmere omtalt i punkt 8.6.3. Bemanningsbedriftene som er medlemmer i NHO Service og Handel hadde en nedgang på nærmere 30 prosent i utleie til bygg og anlegg fra 2019 til 2020. Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2020) har selv pekt på at mange virksomheter ikke tilfredsstilte det nye avtalekravet. Disse tallene gir ikke informasjon om aktiviteten hos andre virksomheter enn deres egne medlemsbedrifter. Imidlertid viser også SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk en viss reduksjon i sysselsettingen innen arbeidskrafttjenester fra 2019 til 2020. Koronapandemien og redusert aktivitet innen olje- og gassnæringen har ført til en generell og forsterket nedgang i bruken av innleie fra bemanningsforetak (Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel, 2020).

En gruppe fagforeninger har gjennomført egne kartlegginger på enkelte byggeplasser. Deres funn kan tyde på at mye av innleien til byggenæringen har vært i strid med loven. I mange tilfeller mangler det avtaler med tillitsvalgte. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad slike funn er representative for hele næringen. Statsbygg gjennomfører regelmessige kontroller av hvordan deres entreprenører benytter innleie. I november 2020 ble 44 virksomheter som benyttet innleie kontrollert. Av disse var det 21 virksomheter som kunne dokumentere at innleien var lovlig, jf. punkt 5.7.1. Fra 1. juli 2020 har Arbeidstilsynet fått kompetanse til å føre tilsyn med innleiereglene. Arbeidstilsynet gjennomførte høsten 2020 et pilotprosjekt ved bygge- og anleggsvirksomheter i Oslo og omegn. Det ble funnet brudd på regelverket i ett av fem tilsyn. Det ble funnet flest brudd på arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av innleide arbeidstakere med de tillitsvalgte, jf. punkt 5.7.2.

Tall fra bemanningsbransjen selv viser at omfanget av innleie er blitt redusert. Også SSBs statistikk viser en viss reduksjon i sysselsettingen innen arbeidskrafttjenester fra 2019 til 2020. Etter *utvalgets* vurdering er det imidlertid for tidlig å si sikkert om regelverksendringene i 2019 har virket etter sin hensikt.

Utvalget peker på behovet for mer samlet statistikk og analyser når det gjelder innleie. Data om innleie mellom produksjonsbedrifter foreligger ikke i det hele tatt, og når det gjelder innleie fra bemanningsforetak, foreligger det først og fremst statistikk for NHOs medlemsbedrifter. *Utvalget* anbefaler at det prioriteres tiltak for å benytte eksisterende rapportering fra virksomhetene til offentlige myndigheter, blant annet gjennom a-ordningen og andre rapporteringsplikter, som grunnlag for samlet statistikk fra hele arbeidslivet. Dette kan for eksempel ses i sammenheng med den allerede eksisterende registreringsplikten som bemanningsforetak har hos Arbeidstilsynet. *Utvalget* peker på at tallgrunnlaget om innleie av arbeidskraft ikke er tilfredsstillende og anbefaler at det prioriteres tiltak for å lage en bedre og mer helhetlig og løpende statistikk på dette området, jf. punkt 9.6.2.

De fleste ansettelsesforhold i norske bemanningsforetak er kortvarige. En undersøkelse fra 2016 viste at gjennomsnittlig ansettelsestid var om lag fire måneder. Tall fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser at gjennomsnittlig varighet på deres utleieoppdrag er om lag fire uker. Det finnes ikke tilsvarende tall for utenlandsk arbeidskraft ansatt i utenlandske selskaper som driver utleie i Norge.

Utvalget viser til omtale i punkt 5.6 når det gjelder forskjeller i arbeidssituasjon og arbeidsvilkår mellom arbeidstakere som leies ut fra et bemanningsforetak og arbeidstakere som har fast ansettelse i en ordinær virksomhet. Det vises blant annet til at de ansatte i bemanningsforetak har lavere jobbtilfredshet, færre er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner og gjennomsnittlig timelønn er lavere (Strøm og von Simson, 2020).

Utvalget viser til NOU 1998: 15 (punkt 10.1) hvor det ble påpekt at kortvarige arbeidsforhold fører til at inntektsgrunnlaget for arbeidstakere blir usikkert og at det er vanskeligere å bygge opp gode relasjoner til arbeidsgivere og kolleger når man flytter fra arbeidsplass til arbeidsplass. I tillegg kan kortvarige arbeidsforhold føre til at det blir vanskeligere å delta i utviklingsarbeid, opplæring og kompetanseoppbyggende oppgaver.

Videre ble det pekt på som et problem at arbeidstakere må forholde seg til flere arbeidsgivere, og kan oppleve mangel på tilhørighet med den virksomheten man er innleid til og de kolleger man omgås. *Utvalget* mener dette fortsatt er en dekkende beskrivelse av utfordringene ved bruk av innleie, særlig dersom innleie blir mye benyttet i virksomheter. Derfor er det bred enighet om at det må gjelde klare vilkår for når innleie kan benyttes.

Utvalget legger imidlertid til grunn at innleie i enkelte situasjoner kan være hensiktsmessig og nødvendig for å få skaffet til veie arbeidskraft for å avhjelpe et bemanningsbehov i en tidsbegrenset periode. Under koronapandemien er det imidlertid tydelig kommet frem at flere norske næringer på permanent basis er avhengig av utenlandsk innleid arbeidskraft. Det vises også til at lønns- og arbeidsvilkårene for innleide ble styrket i 2013 i forbindelse med innføringen av likebehandlingsprinsippet, og at adgangen til bruk av innleie ble strammet inn i 2019. *Utvalget* vil på denne bakgrunn ikke foreslå endringer i grunnlagene og vilkårene for innleie nå. I tillegg har Arbeidstilsynet fått tilsyns- og påleggsmyndighet på innleiereglene fra 2020 som forhåpentligvis vil styrke etterlevelsen. *Flertallet, medlemmene Fougner, Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen, Olsen, Salvanes og Spjelkavik* mener at disse nye reglene må få tid til å virke, og deretter evalueres.

Mindretallet, medlemmene Dahle, Kastet, Stokland og Tinnlund, viser til at det allerede i dag er omgåelser av reglene i § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a. Arbeidstilsynet har uttalt at tilsynet med denne bestemmelsen er utfordrende som følge av den konkrete og skjønnsmessige vurderingen bestemmelsen legger opp til. Statsbygg har varslet at de vil presentere en rapport om innleie i løpet av kort tid. I denne rapporten går det frem at over 50 prosent av innleien på Statsbyggs prosjekter ikke kunne dokumenteres som lovlig innleie. *Disse medlemmene* kan derfor ikke slutte seg til utvalgets beskrivelse i dette punktet.

Før endringen 1. januar 2019 kunne det leies inn arbeidskraft i tariffbundne bedrifter etter avtale med tillitsvalgt. Denne bestemmelsen førte til et stort press på lokale tillitsvalgte, og mye innleie skjedde med denne bestemmelsen som hjemmel. Etter innstrammingen av denne bestemmelsen har mye av innleien skjedd gjennom § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a. Problemet ligger i ordlyden i § 14-9 andre ledd bokstav a; innleie kan skje i henhold til denne bestemmelsen når «arbeidet er av midlertidig karakter». Når et arbeid er av midlertidig karakter, er lett å misforstå. Antakelig er det en utbredt misforståelse at for eksempel prosjektarbeid alltid er arbeid av midlertidig karakter. Generelt er veldig mye arbeid av midlertidig karakter, særlig i byggebransjen, ettersom det på et gitt tidspunkt er ferdigstilt. Dette betyr imidlertid ikke at arbeidet er av midlertidig karakter i henhold til § 14-9 andre ledd bokstav a. Regler som er lette å misforstå, fører erfaringsmessig også til mer misbruk.

Begrepet «arbeidets karakter» fra 2005-loven ble introdusert ved loven av 1977. Uttrykket er lite spesifikt og gir anvisning om en konkret, skjønnsmessig vurdering av det enkelte ansettelsesforhold. Tilsvarende gjelder for dagens ordlyd. I forarbeidene er det vist til at det må vurderes konkret om arbeidets karakter tilsier at avtalen skal gjelde for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt arbeid av forbigående art. Det er videre uttalt at «[o]fte vil det avgjørende bevis finnes i de faktiske sysselsettingsmuligheter vedkommende virksomhet har ved avtalens utløp», jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76), side 71.

Formålet med lovendringen i 1977 var å styrke oppsigelsesvernet, og Høyesterett har i lys av dette uttalt i Rt. 1985 side 1141 at vilkåret «når arbeidets karakter tilsier det» må tolkes strengt. Forarbeidene til den tidligere bestemmelsen peker på at det ofte vil være en glidende overgang mellom varige og mer avgrensede arbeidsoppgaver, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–94), side 166. Grensen må vurderes og fastsettes konkret i det enkelte tilfellet. Ved forlengelser og fornyelser av et midlertidig arbeidsforhold vil årsaken til forlengelsen være en viktig tolkningsfaktor. Dersom forlengelsen skyldes at prosjektet tar lengre tid enn forutsatt, vil det stort sett måtte aksepteres.

Tidligere hadde det som i dag er § 14-9 andre ledd bokstav a et tillegg om at arbeidet i tillegg måtte skille seg fra det som ordinært utføres i virksomheten. I dag er ordlyden endret, og det vises ikke lenger til dette tillegget. I Prop. 39 L (2014–2015) side 118 er det tydelig presisert at både forskjeller i arbeidets art og markerte forskjeller i arbeidsmengde fortsatt skal gi grunnlag for midlertidig ansettelse. Hvorvidt arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, vil fortsatt være et viktig moment ved vurderingen av om «arbeidet er av midlertidig karakter», jf. dagens lovtekst.

Ut fra det ovenstående legger § 14-9 andre ledd bokstav a tydelig opp til en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering, som krever god oversikt over virksomhetens situasjon, bemanningen, arbeidet som utføres, arbeidsforholdet til den

innleide (eventuelt midlertidig ansatte) mv. Selv om Arbeidstilsynets planlagte pilotprosjektet i Oslo-området ikke ble gjennomført etter planen som følge av koronapandemien, står Arbeidstilsynet i alle tilfeller overfor utfordringer med hensyn til å føre tilsyn med etterlevelsen av bestemmelsen.

I høringsrunden før forslaget om å utvide tilsynskompetansen til Arbeidstilsynet ble presentert i Prop. 61 LS (2019–2020). Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv., pekte Arbeidstilsynet på problemet med å håndheve bestemmelsen i § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a. Arbeidstilsynet uttalte at slike tilsyn ofte vil «basere seg på individuelle vurderinger av den enkelte arbeidstakers situasjon. Det må derfor tas høyde for at denne type tilsyn både vil bli ressurskrevende, og at virkningen av våre pålegg kan bli begrenset», jf. Arbeidstilsynets høringssvar 13. september 2019. Videre peker Arbeidstilsynet på at innleieforholdet ofte er av så kort varighet at tilsynets saksbehandlingstid som regel vil være lenger enn varigheten til innleieforholdet. Arbeidstilsynet viser til at det «er få andre tilsyn som vi gjennomfører i dag som vil kreve så mye dokumentasjonsinnhenting som tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene vil kreve». Endelig viser Arbeidstilsynet til at dokumentasjon må innhentes fra bemanningsforetaket og innleier, og i noen tilfeller også fra arbeidstaker og tillitsvalgte, og videre «skal opplysningene og dokumentasjonen underlegges krevende og svært skjønnsmessige vurderinger». Vurderingene av om reglene er overholdt «vil kreve inngående kunnskap om virksomhetens drift og organisatoriske forhold». I denne sammenhengen viser *disse medlemmene* til beskrivelsen av gjeldende rett ovenfor.

Kort oppsummert legger § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a opp til konkrete og skjønnsmessige helhetsvurderinger som det er krevende for Arbeidstilsynet å gjennomføre, selv med økte ressurser. I høringen pekte også Arbeidstilsynet på behov som ikke er imøtekommet, slik som blant annet krav om skriftlig redegjørelse for grunnlaget for innleie og sanksjoneringsmulighet for manglende dokumentasjon og innføring av rapporteringsplikt via Altinn for enklere saksbehandling for Arbeidstilsynet.

Et alternativ kunne også være å fjerne henvisningen fra § 14-12 første ledd til § 14-9 andre ledd bokstav a, slik at innleie er lovlig etter avtale med fagforening med innstillingsrett og ved vikariater, jf. § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav b–e. Dette vil være en innstramming som likevel gir større grad av fleksibilitet enn et forbud mot innleie i byggebransjen.

Som følge av erfaringene med omgåelser på dette feltet og Arbeidstilsynets uttalelser om utfordringer med tilsyn, foreslår *disse medlemmene* videre utredning for så vidt gjelder adgangen til innleie av arbeidskraft.

Et annet mindretall, medlemmet Sverdrup Svendsen, mener at de nye reglene om innleie som er gjort gjeldende de senere år må evalueres og utredes. En slik utredning må være kunnskapsbasert. *Dette medlemmet* finner det ikke riktig å legge føringer på særskilte løsninger for en slik utredning. *Dette medlemmet* anser ikke en generell innstramming i henvisningen i § 14-12 første ledd til § 14-9 andre ledd bokstav a som et riktig og kunnskapsbasert utgangspunkt for videre utredning.

Utvalget går nå over til å se nærmere på entreprise. Som det fremgår i punkt 13.1 er entreprise ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter hvor entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere. Det kan likevel være grunn til å se nærmere på bruken av entreprise i norsk næringsliv herunder den rettslige grensen mellom hva som er innleie og hva som er entreprise. Det er et viktig prinsipp i norsk arbeidsrett at de underliggende reelle forhold er avgjørende for klassifikasjonsspørsmålet. Det er derfor viktig også å ha fokus på omgåelser av innleieregelverket. Innleie som av kontraktspartene benevnes entreprise må derfor regnes som innleie og bli gjenstand for lovens regulering av innleie.

13.2.2 Entreprise

Bruken av entreprisekontrakter er en sentral del av arbeidsdelingen mellom virksomheter, men hvilket omfang dette har og hvordan og hvor entreprise benyttes er i liten grad blitt undersøkt. I utgangspunktet er det naturlig å anta at omfanget av entreprisekontrakter vil speile det generelle aktivitetsnivået i økonomien. I kontraktsrettslig forstand vil entreprisebegrepet omfatte svært mange ulike anskaffelser, alt fra innkjøp av for eksempel rørleggertjenester i et privat hjem til milliardkontrakter om store anleggsprosjekter. Virksomhetenes valg av entreprise vil være basert på ulike faktorer knyttet til kompetanse og mulighet til å løse oppgaven og bedriftsøkonomisk effektivitet. Den fleksibiliteten som en entrepriseorganisering gir, er sentral i mange bransjer og sikrer et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling.

Samtidig kan oppsplitting av arbeidsplasser og arbeidsprosesser, blant annet ved bruk av entreprise og outsourcing av tjenester, ha konsekvenser for arbeidstakere. Flere internasjonale studier viser at økende kompleksitet i organiseringen av virksomheter har konsekvenser for blant annet lønnsutviklingen for arbeidstakerne og har en negativ påvirkning på arbeidsforhold og gruppedynamikken i virksomheten, jf. punkt 4.3.1.

En måte å tilnærme seg tematikken i en arbeidsrettslig kontekst, er å vurdere ulike typer av entreprise etter graden av avstand eller nærhet mellom kontraktspartene, jf. tilnærmingen Oslo Economics (2020) har valgt i sin rapport som er utarbeidet til bruk for utvalget. En kan tenke seg tre hovedtyper av entreprisekontrakter:

1. Entreprisekontrakter der arbeidet (som oftest) utføres på oppdragstakers egen lokasjon med oppdragstakers utstyr, med fysisk avstand fra oppdragsgiver og med relativt begrenset samarbeid og påvirkning fra oppdragsgiver underveis. Et eksempel her er «når et skipsverft setter ut produksjon av skipsskrog til en underleverandør lokalisert et annet sted»[1] («Off-site» entreprise). Denne type entreprise reiser normalt ikke problemstillinger om tilknytning.
2. Oppdrag som utføres hos en oppdragsgiver og/eller ved hjelp av oppdragsgivers utstyr. Dette kan omfatte ulike typer oppdrag av ulik varighet. Kantinedrift, renhold og andre støttefunksjoner i oppdragsgivers lokaler er eksempler her. Et fellestrekk er at oppgaveløsningen skjer gjennom større nærhet, mer samhandling og større påvirkning fra oppdragsgivervirksomheten («On-site» entreprise).
3. «Interne» entrepriser hvor oppdragsgiver og oppdragstaker er bundet sammen gjennom eierinteresser, for eksempel innad i et konsern. I slike tilfeller vil det være en tydelig nærhet og økonomisk avhengighet mellom kontraktspartene. Slike tilfeller kan også tenkes å bære preg av en oppdeling av arbeidsgiverfunksjoner, med mulig mindre samsvar mellom ansvar og innflytelse. Dette synes å være mindre vanlig, men det finnes eksempler fra enkelte bransjer, jf. nedenfor.

Oslo Economics har i sin rapport konsentrert seg om den andre hovedtypen, der arbeidet foregår hos oppdragsgiveren («on-site entreprise»). De anslår at vel 8,5 prosent av arbeidsstyrken arbeider gjennom slike entreprisekontrakter. Disse er først og fremst utbredt innenfor næringene bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting. Det anslås å være i overkant av 90 000 arbeidstakere innen bygg og anlegg som arbeider for underleverandører. Det anslås at 50 000–60 000 personer utfører ulike former for konkurranseutsatte støttefunksjoner (fasilitetsstyring) hos oppdragsgivere innenfor områder som serveringsvirksomhet, renhold, vaktmestertjenester, avfallshåndtering mv., og at dette er et marked i betydelig vekst. Ifølge Oslo Economics er andre næringer med et visst innslag av sysselsatte gjennom «on-site entreprise» informasjons- og kommunikasjonsteknologi, transport, overnatting/servering og personlig tjenesteyting.

Offentlige anskaffelser av velferdstjenester er et annet eksempel på kontrakter som i mange tilfeller vil utgjøre en entreprise. Slike kontrakter innebærer gjerne at en offentlig virksomhet, for eksempel en kommune, setter ut lovpålagte tjenester på anbud, og tildeler oppdraget til en privat oppdragstaker. Samlet har dette et betydelig omfang. Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13) beregnet at av totalt rundt 800 000 arbeidsforhold innen velferdstjenester var det litt over 100 000 hos kommersielle leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester, mens om lag 45 000 arbeidet for ideelle aktører, jf. punkt 4.4.3. Dette kan ha ulike former. I noen tilfeller kan en tenke seg at oppdragsgiver, for eksempel en kommune, står som eier av bygningen leverandøren benytter (for eksempel et sykehjem), eller at oppgavene på andre måter gjennomføres med større nærhet til oppdragsgiver. Andre ganger eier leverandøren arbeidsstedet og oppgavene gjennomføres med større avstand. Dersom arbeidet utføres utelukkende av ansatte fra leverandøren, uten at oppdragsgiver er til stede, fremstår det som mest naturlig å omtale dette som «off site» entreprise.

Når det offentlige inngår slike kontrakter gjelder det særlige krav til den offentlige oppdragsgiveren, blant annet når det gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos oppdragstaker. Det vises til omtale av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i punkt 8.7.5 ovenfor. I tillegg til krav som følger av lovverket, har også enkelte større offentlige innkjøpere innført egne krav og vilkår. Et eksempel på dette er Oslomodellen, hvor det som del av kontraktsvilkårene for nærmere spesifiserte anskaffelser stilles ulike krav til leverandørene om blant annet lønns- og arbeidsvilkår, og krav om at det i all hovedsak skal benyttes fast ansatte med høyest mulig stillingsprosent.[2] Når det gjelder anskaffelser av helse og omsorgstjenester stiller Velferdsetaten i Oslo kommune dessuten krav om at leverandørene må

[1] Oslo Economics (2020), side 11.

gjennomføre medarbeiderundersøkelser, som skal analyseres i årsrapportene. Sikring av arbeidsmiljøet og rutiner for forebygging og håndtering av konflikter og slitasje/utbrenthet, samt leders rolle og ansvar i dette, er dessuten omfattet av tildelingskriteriene.[3]

Som nevnt kan entreprisekontrakter også inngås mellom virksomheter innenfor samme konsern. Norwegian-saken er et kjent eksempel.

I sin rapport på side 14 peker Oslo Economics (2020) på følgende:

> Noen bedrifter har videre organisert sin virksomhet slik at ett datterselskap driver utleie av arbeidskraft til andre datterselskap. Dette er ikke uvanlig i skipsfartsnæringene og luftfart. Det er også eksempler fra bygg og anlegg.

I spørreundersøkelser svarer virksomheter at de benytter et bredt spekter av ulike ordninger/virkemidler for å dekke sine behov for personell. Bygg/anlegg og industri er eksempler på store næringer med skiftende behov for arbeidskraft. Her svarer virksomhetene at de benytter både innleie fra bemanningsforetak, innleie mellom produksjonsbedrifter, bruk av selvstendige oppdragstakere og entreprise (Nesheim, 2017).

Bygg og anlegg preges av høy grad av spesialisering. Det er sjelden en hovedleverandør har fagkompetanse til å løse alle deler av et oppdrag. Det er derfor nødvendig å sette ut oppgaver til underleverandører. Men det er betydelige variasjoner i hvordan gjennomføring av prosjekter organiseres. En spørreundersøkelse Oslo Economics gjennomførte blant aktører i byggenæringen indikerer at om lag 40 prosent av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt var ansatt hos hovedleverandøren, omtrent 40 prosent var ansatt hos underleverandører og omtrent 20 prosent ble oppgitt å være innleide.

Når det gjelder det som Oslo Economics betegner som konkurranseutsatte støttefunksjoner (fasilitetsstyring), finner man hoveddelen av dette markedet i det private næringslivet, men det benyttes også på mange områder i offentlig sektor. Ifølge Oslo Economics kan virksomhetene ha ulike begrunnelser for å sette ut støttefunksjoner i entreprisekontrakter. Noen virksomheter gjør det for å la sine ansatte konsentrere seg om kjernevirksomhet, mens andre begrunner valget med bærekraft og ressursbruk. Utviklingen av markedet ser ifølge Oslo Economics ut til å gå i retning av å sette ut prosjekter der aktører får et totalansvar for utbygging og drift. Kontraktene i dette markedet har typisk to års varighet med opsjon på forlengelse i inntil tre ettårsperioder.

Selv om entreprise er en mindre undersøkt kontraktsform sett fra et arbeidsrettslig ståsted, har kartleggingene som er gjennomført gitt et viktig bidrag til forståelsen av bruken av entreprise i norsk arbeidsliv. Entreprisekontrakter hvor arbeidet utføres i tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, enten på oppdragsgivers sted eller med oppdragsgivers utstyr, er først og fremst utbredt innenfor næringene bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting.

Som et klart utgangspunkt mener *utvalget* at å organisere arbeid i entrepriser er en nødvendig, legitim og bedriftsøkonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Entreprise kan også være samfunnsøkonomisk gunstig. Det er viktig å sikre virksomheters konkurransekraft og effektivitet gjennom den type virksomhetsorganisering som entreprisekontrakter muliggjør.

Samtidig er det noe ulike syn i utvalget. På den ene siden pekes det på at bruk av entrepriser i visse tilfeller kan ha en negativ effekt på individuelle arbeidsforhold, og på målet om at fast tilsetting i et topartsforhold skal være hovedregelen i norsk arbeidsliv, noe som igjen kan svekke den norske modellen. Det vises til at eventuelle utfordringer er mer nærliggende ved entrepriser som utføres i nær tilknytning til oppdragsgiver («on-site» entreprise), og som dermed ligner mer på innleie-situasjonen, enn ved «off-site» entreprise. På den andre siden pekes det på at en entreprenør er en vanlig arbeidsgiver med et ordinært topartsforhold til de som utfører arbeidet, og at et vel så viktig fokus er at ansatte hos entreprenøren sikres gode arbeidsforhold hos sin arbeidsgiver.

Utviklingstrekk og konsekvenser for arbeidsforhold vurderes i punkt 13.2.3 nedenfor.

13.2.3 Vurdering av utviklingstrekk og konsekvenser for arbeidsforhold

Bruken av innleie fra bemanningsforetak har vært økende, fra 0,4 prosent i 1995 til vel 1,5 prosent i 2018 (Strøm og von Simson, 2020). Økningen kan sies å være en naturlig konsekvens av at det fra 2000 på visse vilkår ble åpnet for innleie. De tall som foreligger tyder på at det har vært en reduksjon de siste par årene, som følge av regelverksendringer og deretter et generelt fall i etterspørselen som følge av koronapandemien.

---

[2] For omtale av Oslomodellen når det gjelder helse- og omsorgstjenester, se NOU 2020: 13, boks 8.1.

[3] NOU 2020: 13, boks 22.1.

Når det gjelder entreprise foreligger det ikke statistikk som kan si noe om utviklingen over tid. Oslo Economics bygger sin rapport på et øyeblikksbilde, basert på de data som har vært tilgjengelige. På bakgrunn av de intervjuer og kartlegginger som er gjort vurderer Oslo Economics (2020) bruken av entreprise som en essensiell kontraktsform i et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling. De skriver videre på side 5 at:

> Det er vår anbefaling at man er varsom med en omlegging av alt som i dag kommer innunder begrepet entreprise, og heller ser på problemstillinger knyttet til undergrupper av entrepriseskontrakter med mulige implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning.

De peker at på at dersom man skal vurdere entrepriser med implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning, er det «on-site» entrepriser og gråsonen mellom innleie og entreprise som er relevant.[4]

Enkelte studier tyder på at bruk av eksterne tjenesteleverandører eller innleide arbeidstakere kan ha noen negative konsekvenser for arbeidsforholdene i den virksomheten som er oppdragsgiver, jf. Olsen, 2016 og Nesheim mfl., 2014. Nykamp mfl. (2011) har gjort en undersøkelse av tiltak for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i fire byggeprosjekter og sett nærmere på hvordan kompleks organisering påvirket arbeidsmiljøet. Her fant de at mange underleverandører påvirker arbeidsmiljøet negativt. Deres resultater peker på at fragmentering av arbeidet til mange underleverandører fører til flere ulykker og dårligere helse og arbeidsmiljø. Dette er blant annet på grunn av ansettelsesavtaler og lønn, samt at det er vanskelig å utvikle en sikkerhetskultur på tvers av mange mindre virksomheter (Nykamp mfl., 2011). Undersøkelsen gjaldt imidlertid fire byggeprosjekter, og ikke entrepriseforhold generelt.

Ingelsrud mfl. (2020) gjennomførte kvalitative undersøkelser blant arbeidstakere i enkelte næringer, blant annet i verftsindustrien. Her fant de tegn til at omfanget av innleie og entreprise har vært økende og utviklet seg til å bli et permanent innslag i virksomhetene. En lavere andel fast ansatte fører til at fagforeningenes posisjon i virksomhetene svekkes og at virksomhetene gjør seg mer økonomisk avhengige av å bruke innleie eller entreprise. De tillitsvalgte som er intervjuet i undersøkelsen peker på en opplevelse av økende avstand mellom ledelse og ansatte. Det er imidlertid ulike erfaringer fra ulike virksomheter, også når det gjelder omfanget av partssamarbeid og bruken av drøftinger i forbindelse med beslutninger om innleie.

Det kan reises spørsmål ved om reguleringer av innleie, herunder både strenge vilkår for adgangen til innleie, samt likebehandlingsreglene, fører til mer entreprise. Temaet er lite undersøkt. I en intervjuundersøkelse om etterlevelse av likebehandlingsreglene som ble gjort i 2016, fant Fafo at virksomhetene hadde vansker med å skille klart mellom henholdsvis innleie fra bemanningsforetak, innleie fra andre produksjonsbedrifter og entreprise (Alsos mfl., 2016). På områder hvor tariffavtalene var allmenngjort ble det ifølge Fafo ikke så store forskjeller i praksis fordi arbeidstakerne i hovedsak fikk minstelønn eller en lønn rett over denne. Deres inntrykk den gangen var at aktørene i liten grad forsøkte å omgå likebehandlingsreglene ved å fremstille utleie fra bemanningsforetak som å være underentreprise eller utleie fra produksjonsbedrifter.

Kontrollmyndighetene har avdekket enkelte tilfeller av omgåelser der innleie kamufleres som entreprise, blant annet i fiskeindustrien, jf. punkt 4.6.4.

I undersøkelsen Oslo Economics[5] har gjort kommer det frem fra intervjuobjekter på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden en uttrykt bekymring om at særlig likebehandlingsprinsippet har ført til at flere definerer innleievirksomhet som underentreprise eller såkalt «bemanningsentreprise». Videre at det innenfor byggebransjen finnes enkelte bemanningsselskaper som har omregistrert seg til byggefirmaer. Representanter for næringsmiddelindustrien opplyser også om at enkelte useriøse aktører går fra innleie til «on-site entreprise» som følge av innstramminger i regelverket. En representant for arbeidsgiversiden i byggebransjen uttaler at en utvikling hvor bemanningsforetak blir omgjort til bemanningsentrepriser gir dårlig omdømme for bruk av entreprise. En representant fra arbeidstakersiden hevder at innleie kamuflert som entreprise for å unngå likebehandling har kommet tydelig til syne i forbindelse med koronapandemien. Det hevdes at mens bemanningsselskapene har blitt hardt rammet, har selskapene som driver innleievirksomhet kamuflert som entreprise klart seg bedre. Disse utsagnene kommer frem i kvalitative intervjuer, og er ikke fulgt opp gjennom kvantitative undersøkelser.

[4] Oslo Economics (2020), side 25.

[5] Oslo Economics (2020), side 23.

Etter *utvalgets* vurdering har det også når det gjelder bruken av entrepriser vært krevende å skaffe tilstrekkelig kunnskap om både omfanget og eventuelle tilfeller av omgåelse av innleiereglene, og om konsekvenser for arbeidsforhold. Utvalget viser likevel til at bruk av entrepriser og fragmentering av arbeid, på samme måte som ved innleie, kan skape en kompleksitet ved visse sider av ansettelsesforholdene, for eksempel når det gjelder HMS-ansvar og partssamarbeid, jf. ovenfor.

Etter *utvalgets* vurdering er det behov for mer systematisk kunnskapsbygging om utviklingstrekk i næringslivet og hvordan virksomheter organiserer seg og samarbeider med andre, herunder også om konsekvenser for arbeidsforhold ved entreprise, jf. omtale foran i punkt 13.1 og punkt 9.6.2.

13.2.4 Vurdering av rettsutvikling og rettstilstand

Det har vært et behov for en rettslig avgrensning mellom innleie og entreprise helt siden arbeidsleie ble regulert fra 1971. Den gang ble arbeidsutleie med visse unntak forbudt, jf. dagjeldende sysselsettingslov § 27.[6] Entreprise var ikke omfattet av forbudet, og det var derfor behov for en rettslig grensedragning. Adgangen til arbeidsleie ble deretter myket opp i 2000, hvor man fikk den gjeldende reguleringen av innleie i arbeidsmiljøloven.[7] Selv om innleie ble tillatt fra 2000, er det begrensninger i adgangen, og det var (og er) dermed fortsatt behov for en avgrensning mot entrepriser. Senere har også likebehandlingsprinsippet ved innleie fra bemanningsforetak blitt innført, og også i denne sammenheng er avgrensningen mot entreprise relevant.[8]

Lovgivers begrunnelser for begrensninger og vilkår ved innleie har vært tydelig uttalt. I 1971 uttalte tjenestemannsutvalget[9] blant annet at:

> Leiearbeiderne har ikke de samme fordeler som de faste arbeiderne. De har ingen tariffavtaler og nyter ikke godt av spesielle pensjonsordninger, medbestemmelsesrett, velferdstiltak o.a. Disse arbeidere vil i regelen heller ikke kunne få videreopplæring i bedriften. Fordi de også ofte skifter arbeidsplass, vil de vanskelig gli inn i miljøet i den enkelte bedrift.
>
> Utvalget er videre kjent med at det volder irritasjon og misnøye blant bedriftens egne ansatte at leiearbeiderne får bedre betalt for samme arbeid. Enkelte aksjoner har derfor forekommet for å oppnå lik lønn med leiearbeiderne. Også leiearbeidere har gått til aksjon mot utleiefirmaet fordi de har vært misfornøyde med den lønn eller diettgodtgjøring som utleiefirmaet har betalt.

Ved oppmykningen i 2000 fremkom det at behovet for begrensninger «i adgangen til innleie bygger hovedsakelig på lovgivers utgangspunkt om at fast tilsetting i et topartsforhold skal være det normale. Dette er vurderinger departementene slutter seg til».[10]

Likebehandlingsprinsippet ble innført i 2013 som et ledd i gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv i norsk rett. Vikarbyrådirektivets formål er å sikre beskyttelse av innleide arbeidstakere og bedre deres vilkår, anerkjenne vikarbyråene som arbeidsgivere og å etablere passende rammer for anvendelsen av innleid arbeidskraft.[11] Departementet påpekte at uavhengig av direktivet ville likebehandling bidra til at bruk av innleie ikke undergraver målene om et arbeidsmarked med en hovedvekt på faste og direkte ansettelser. Det ble også påpekt at likebehandlingsprinsippet ville kunne bidra til at utleie fra vikarbyrå kunne fungere som et mer likeverdig alternativ til midlertidig ansettelse for arbeidstaker, at arbeidsleie i større grad ville begrense seg til de situasjoner der det faktisk er et reelt behov for fleksibilitet og at arbeidsgiver i mindre grad ville ha reduserte lønnskostnader som motivasjon for innleie.[12]

Samlet synes innleiebegrensninger særlig å være begrunnet i hensynet til å sikre trygge ansettelsesforhold med hovedvekt på faste og direkte ansettelser. Begrunnelsene for å unnta entrepriser fra arbeidsleiereguleringene har vært mindre tydelig uttalt.

Når det gjelder innleie synes det historisk særlig å ha vært et poeng med forbud eller begrensninger der innleier selv har egne ansatte til å utføre samme arbeid, og at forbud og begrensninger særlig skulle ramme arbeidskraft som var en del av bedriftens ordinære økonomiske virksomhet. Det vises til uttalelser i NOU 1998: 15 (Blaalid-utvalget punkt 5.1.4) om det daværende forbudet:

---

6 Ot.prp. nr. 53 (1970–71).
7 NOU 1998: 15 og Ot.prp. nr. 70 (1998–99).
8 Prop. 74 L (2011–2012).
9 Ot.prp. nr. 53 (1970–71), side 21.
10 Ot.prp. nr. 70 (1998–99), punkt 6.3.1.1.
11 Prop. 74 L (2011–2012), punkt 2.1.
12 Prop. 74 L (2011–2012), punkt 8.3.1.

> Det forbudet rammer er den utleie av arbeidskraft som er en del av bedriftens ordinære økonomiske virksomhet. For at et forhold skal karakteriseres som utleie av arbeidskraft må oppdragsgiveren (innleieren) videre «selv ha tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd.» Det vil si at utleie av arbeidskraft til en virksomhet kan være lovlig dersom virksomheten ikke har og heller ikke burde ha tilsatte til å utføre visse arbeidsoppgaver. Denne begrensning ble gjort «fordi det unntaksvis kan tenkes situasjoner der noen har bruk for å engasjere arbeid vedkommende selv ikke har ansatte til.» (Ot.prp.nr.53 (1970–1971)). Oppdrag vil i disse tilfelle vanligvis utføres som entreprise eller regningsarbeid.

Behovet for å hente inn ekstern arbeidskraft «dersom virksomheten ikke har og heller ikke burde ha tilsatte til å utføre visse arbeidsoppgaver», synes dermed gjennomgående å ha vært anerkjent. Utvalget viser til at entreprise også i dag omtales som «en sentral kontraktsform i et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling».[13] I tradisjonelle entreprenørbedrifter har arbeidstakerne hatt regulære ansettelsesforhold hos entreprenøren som arbeidsgiver, slik at særlige spørsmål om tilknytning ikke har vært relevante. Spørsmålet om entreprisekontrakters betydning for arbeidstakerrettigheter har imidlertid blitt reist i forbindelse med særlig to høyesterettsdommer den senere tid, jf. Rt. 2013 side 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian).

Begge sakene gjaldt kjøp av tjenester, hvor tjenestekjøpene (entreprisene) bar preg av å være av langvarig karakter. I Quality People gjaldt tjenestekjøpet drift av Statoils interne postkontor, altså en typisk støttefunksjon. I Norwegian gjaldt tjenestekjøpet en komplett leveranse av trente og kvalifiserte piloter og kabinpersonale på rett sted og i rett tid til alle flygningene i henhold til det oppsatte ruteprogrammet. Tjenestekjøpet omfattet også å sette opp arbeidsplaner («rostere») som bestemmer hvilke piloter og kabinansatte som skal delta på de ulike flygningene, og som samlet etter utvalgets vurdering må sies å ligge innenfor Norwegians kjernevirksomhet. I begge sakene ble entreprisen omtalt som «bemanningsentreprise». Begrepet «bemanningsentreprise» synes første gang å ha blitt nevnt i Ot.prp. nr. 74 L (2011–2012), punkt 8.3.3, i forbindelse med avgrensningen av likebehandlingsprinsippets virkeområde, og er deretter gjentatt i begge de nevnte dommene. Begrepet i seg selv, eller hva som ligger i begrepet, synes ikke å ha vært problematisert eller kommentert av Høyesterett.

Som påpekt innledningsvis i punkt 13.1 er entreprise ikke en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter hvor entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere. Utvalget vurderer at begrepet «bemanningsentreprise» ikke har et klart, avgrenset innhold, men kan likestilles med tjenestekjøp mellom virksomheter hvor arbeidskraften utgjør den bærende innsatsfaktoren, men hvor det fortsatt er, eller hevdes å være, avtalt en resultatforpliktelse. Også innleie er levering av bemanning. Utvalget vil drøfte om det er behov for et tydeligere skille mellom innleie av arbeidskraft og entreprise (leveranse av en resultatforpliktelse) i punkt 13.3 nedenfor.

En annen side ved disse to dommene fra Høyesterett er at det i begge sakene ble anført av arbeidstakersiden at fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan innebære at arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold utfordres. Felles for begge sakene var at det var tale om entrepriser som innebar varig utsetting av visse sider av virksomhetens drift.

Det vises til omtalen av rettsutviklingen og gjeldende rett i punkt 8.6.6 ovenfor. Selv om lovendringene rundt innleie i 2000 ikke var ment å innebære en endring i grensen mellom innleie og entreprise,[14] ble omtalen i proposisjonen fra departementet om hva som kjennetegnet innleie, altså momentlisten, noe forkortet. Momentlisten bygde på Blaalid-utvalgets innstilling. For eksempel ble ikke momenter som at entreprenøren utfører et *bestemt arbeid* ofte innen en *bestemt tid*, og at et indisium på entreprise er at arbeidsoppgaven *skiller seg fra hva oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med*, videreført i momentlisten i proposisjonen. Forarbeidene bærer ikke preg av at dette var bevisste utelatelser. Disse to momentene har fått en mindre tydelig plass og vekting når domstolene i ettertid har vurdert grensen mellom innleie og entreprise. Som det vil fremgå av vurderingen i punkt 13.3.2 nedenfor, kan nettopp disse momentene etter *flertallets* vurdering illustrere hvorfor entrepriser i noen tilfeller kan utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold.

Når det gjelder Norwegian-saken særskilt, viser utvalget til at også Luftfartsutvalgets innstilling (NOU 2019: 22) har uttalelser om de arbeids-

[13] Oslo Economics (2020).

[14] Ot.prp. nr. 70 (1998–99), side 41.

rettslige sidene av Norwegian-saken. Utvalgsmedlemmene hadde ulike vurderinger, jf. boks 4.3. De av Luftfartsutvalgets medlemmer som ikke representerte organisasjonene i arbeidslivet, uttalte at utvalget om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering har et mandat og en sammensetning som kan gjøre det bedre egnet til å vurdere rettslige sider ved de nye tilknytningsformene som blir brukt i luftfarten. De henstilte om at det legges vekt på erfaringene fra luftfarten i arbeidet.

Utvalget har vurdert det som mest hensiktsmessig å vurdere problemstillingene på generelt grunnlag, uten å se på spesifikke forhold i enkelte bransjer og næringer. Dette skyldes at arbeidsmiljøloven gjelder generelt for alle virksomheter som omfattes av loven, uavhengig av bransje eller næring. Momenter fra Norwegian-saken er imidlertid trukket inn i utvalgets vurderinger under.

13.2.5 Oppsummering

Utvalgets vurderinger i punkt 13.2 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Omfanget av innleie fra bemanningsforetak har økt fra under 0,4 prosent i 1995 til vel 1,5 prosent av samlet sysselsetting i 2018. Bruken av innleie har økt særlig innen enkelte næringer som bygg og anlegg. Foreliggende tall tyder på at omfanget er noe redusert de siste årene. Det er imidlertid behov for mer samlet statistikk når det gjelder omfang og bruk av innleie, og bedre oversikt over i hvilken grad det kan forekomme omgåelser.
- Innleie er i enkelte situasjoner hensiktsmessig og nødvendig for å få skaffet til veie arbeidskraft for å avhjelpe et bemanningsbehov i en tidsbegrenset periode.
- Innføringen av likebehandlingsprinsippet i 2013, innstramminger i 2019, samt offentlig tilsyn med innleiereglene fra 2020, bidrar til å styrke mulighetene for å etterleve regelverket.
- Utvalget foreslår ingen endringer i vilkårene for innleie nå. Flertallet, medlemmene Fougner, Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen, Olsen, Salvanes og Spjelkavik, mener at de nye reglene må få mer tid til å virke, og deretter evalueres.
- Mindretallet, medlemmene Tinnlund, Dahle, Kastet og Stokland foreslår videre utredning av adgangen til innleie av arbeidskraft.
- Det foreligger lite kartlegging av bruken av entreprise og hvilke konsekvenser det har for arbeidsforhold. Utvalget tok initiativ til å få gjennomført en utredning og beskrivelse av bruken av entreprisekontrakter. Det er likevel behov for mer systematisk kunnskapsbygging om bruk av entrepriser og andre sentrale tema om hvordan virksomheter organiserer seg og samhandler med andre.
- Undersøkelser tilsier at vel 8,5 prosent av de sysselsatte arbeider gjennom entreprisekontrakter hvor arbeidet utføres i tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, enten på oppdragsgivers sted eller med oppdragsgivers utstyr. Dette er først og fremst utbredt innenfor næringene bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting.
- Utvalget mener at å organisere arbeid i entrepriser er en nødvendig, legitim og bedriftsøkonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Det er viktig å sikre virksomheters konkurransekraft og effektivitet gjennom den type virksomhetsorganisering som entreprisekontrakter muliggjør. Entreprise kan også være samfunnsøkonomisk gunstig.
- Samtidig kan entrepriser og fragmentering av arbeid skape en kompleksitet ved visse sider av ansettelsesforholdene. Når flere virksomheter er involvert i arbeidsprosessene kan det skape uklarheter rundt HMS-ansvar, og i undersøkelser pekes det på at fragmentering av arbeid til mange underleverandører fører til flere ulykker og dårligere helse og arbeidsmiljø. Det kan også vanskeliggjøre det lokale partssamarbeidet. I en kvalitativ undersøkelse (Ingelsrud mfl., 2020) pekes det på at en lavere andel fast ansatte fører til at fagforeningenes posisjon i virksomhetene svekkes og at virksomhetene gjør seg mer økonomisk avhengige av å bruke innleie eller entreprise. De tillitsvalgte som er intervjuet i undersøkelsen peker på en opplevelse av økende avstand mellom ledelse og ansatte.
- Utvalget viser også til at det i særlig to høyesterettsdommer har blitt påpekt at det ikke kan utelukkes at fragmentering av virksomhet ved å inngå en rekke entrepriser som dekker en virksomhets behov for å operere i markedet, og nye måter å organisere næringsvirksomhet på, vil kunne utfordre arbeidsmiljølovens formål om sikring av trygge ansettelsesforhold, jf. Rt. 2013 side 998, premiss 63 og HR-2018-2371-A, premiss 119.
- Slik fragmentering kan etter flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund sitt syn utfordre hovedregelen i norsk arbeidsliv om fast tilsetting i et topartsforhold, og kan

derfor svekke grunnlaget for den norske modellen.

13.3 Utvalgets vurdering og forslag – grensen mellom innleie og entreprise

13.3.1 Innledning og utgangspunkter for vurderingen

Det er et tydelig arbeidsrettslig reguleringsskille mellom innleie og entreprise. Innleiereglene stiller blant annet krav til *når* man kan leie inn, jf. §§ 14-12 og 14-13, og hvilke *lønns- og arbeidsvilkår* som skal gjelde ved utleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a. Ved innleie fra bemanningsforetak er det dessuten regler som gir *krav på fast ansettelse* etter tre eller fire års innleie, jf. § 14-12 jf. § 14-9, samt ved brudd på reglene, jf. § 14-14. Innleie fra bemanningsforetak skal også *drøftes* med de tillitsvalgte, jf. § 14-12, og fra 1. juli 2020 ble dessuten regler om innleie fra bemanningsforetak underlagt Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse, jf. § 18-6. Det er ikke tilsvarende begrensninger i regelverket ved entreprise. Det er dermed langt færre arbeidsrettslige krav og regler knyttet til entreprise enn til innleie. Dette er en naturlig konsekvens av at entreprise ikke er en tilknytningsform, men en kontraktsform mellom virksomheter der entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige reglene som andre arbeidsgivere.

Etter *utvalgets* vurdering er viktige formål med innleiereglene på den ene siden å sikre virksomheter en fleksibilitet ved midlertidig arbeidskraftsbehov, mens det på den andre siden er satt begrensninger for å unngå at innleie skjer på bekostning av faste direkte ansettelser som en løsning på et permanent arbeidskraftsbehov. Videre finns det reguleringer som skal sikre et visst nivå på arbeidsvilkårene for innleide, jf. likebehandlingsreglene. EU-domstolen fremholder også i sak C-681/18 fra 14. oktober 2020 premiss 51 at vikarbyrådirektivet har som formål å stimulere vikaransattes adgang til fast ansettelse hos innleier, jf. artikkel 6, nr. 1 og 2. Etter *utvalgets* syn reflekterer innleiereglene arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold, jf. § 1-1 bokstav b.

Utvalget viser til at entreprise kjennetegnes som en bedriftsøkonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor blant annet spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Entreprise kan også være samfunnsøkonomisk gunstig. Dette bidrar til at virksomheter kan spesialisere seg på sin kjernevirksomhet, og for eksempel sette ut ulike støttefunksjoner. Dette er et dynamisk bilde og vil variere mellom virksomheter. Behovet for ulike spesialiserte tjenester danner også grunnlaget for nye virksomheter og arbeidsplasser. Det bidrar også til at virksomheter ikke behøver å være bemannet med all type kompetanse eller spesialisering på oppgaver hvor arbeidskraft- eller tjenestebehovet er varierende. Denne type effektivisering kan også sikre konkurransekraft.

Ved vurderingen av grensedragningen mellom innleie og entreprise må man etter *utvalgets* vurdering ta innover seg disse utgangspunktene. På den ene siden er det viktig at formålene bak innleiebegrensningene ikke undergraves gjennom entreprisekontrakter der formålet er å organisere seg bort fra forpliktelser og ansvar. På den andre siden er det viktig å sikre virksomheters konkurransekraft og effektivitet gjennom den type virksomhetsorganisering som entreprisekontrakter muliggjør. Det er derfor viktig at man ikke får en grensedragning som i praksis innebærer for store begrensninger i virksomheters valg av fornuftige og kostnadseffektive virksomhetsmodeller, også av hensyn til mulig utflagging og tap av arbeidsplasser.

Grensen mellom hva som er innleie og hva som er entreprise er ikke uttrykkelig regulert i arbeidsmiljøloven og fremkommer bare indirekte. Hvorvidt arbeidsmiljølovens innleieregler kommer til anvendelse avgjøres basert på en ulovfestet grensevurdering som kan utledes av forarbeider og rettspraksis. Definisjonen av utleie i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd kan også gi veiledning.

Utvalget har vurdert om det er behov for tiltak på dette området. Utvalget har vurdert om gjeldende rettstilstand, herunder momentene som skal skille mellom innleie og entreprise, er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig, og fanger opp de kontrakter som bør klassifiseres som innleie. Utvalget har i sin vurdering både sett hen til momentlisten som ble oppstilt av Blaalid-utvalget, til de momentene som ble oppstilt i forarbeidene fra 1971 samt til om samfunnsutviklingen tilsier at andre kriterier bør tillegges vekt. Utvalget har også vurdert om det av pedagogiske hensyn kan være hensiktsmessig at det tas inn en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven. En slik definisjon vil kunne tjene som en tydeliggjøring og bevisstgjøring av grensen mellom innleie og entreprise.

Utvalget viser til de problemstillinger som ble reist i henholdsvis Rt. 2013 side 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian), om hvorvidt fragmentering av virksomhet gjennom entre-

priser kan innebære negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, jf. punkt 13.2.4. Høyesterett viser i begge saker til at det er en lovgiveroppgave å vurdere behovet for eventuelle regelendringer. Et særlig spørsmål for utvalget har dermed vært hvorvidt fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan innebære negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, på en slik måte at kontraktene bør klassifiseres som innleie, og om dette i sin tur innebærer behov for å presisere eller endre momentlisten.

Når utvalget har vurdert om fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan innebære negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, har ikke dette vært en helt enkel øvelse. *Utvalget* viser til at bruken av entreprisekontrakter spenner over et stort spekter både når det gjelder bransjer, type arbeidsoppgaver og måten entreprisen organiseres og gjennomføres på. Det kan være ulike behov som begrunner entreprisen, og det kan være ulike konsekvenser for arbeidsforhold. Det er mange hensyn å ta, og det kan være krevende å oppstille en generell norm som tar høyde for og favner hele spekteret av variasjoner, behov og konsekvenser. Som et utgangspunkt mener *utvalget* at virksomheter må kunne organisere seg på den måten den finner mest hensiktsmessig. Men dette utgangspunktet begrenses av at organiseringen kan ha konsekvenser som følge av det grunnleggende hensynet til vern av arbeidstakerne.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener at en fast ansettelse direkte hos den virksomheten som skal ha arbeidet utført er den tilknytningsformen som best legger grunnlaget for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene, og som dermed best ivaretar interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen.

Flerpartsforhold, slik som innleie og/eller enkelte entrepriser, hvor arbeid utføres for eller på vegne av andre enn egen arbeidsgiver kan ha konsekvenser for arbeidsforholdene hos både oppdragstaker og oppdragsgiver. Flerpartsforhold kan innebære økt avstand mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, det kan føre til en kompleksitet i utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner og plassering av for eksempel HMS-ansvar, samt gjøre informasjonsflyt, medvirkning og partssamarbeidet mellom de involverte aktører mer krevende, jf. punkt 13.2.3.

Lovgiver tillater likevel slike flerpartsforhold. I dette ligger det en formodning om at dette kan være kostnadseffektive løsninger som sikrer virksomhetene fleksibilitet for eksempel ved varierende arbeidskraftsbehov eller behov for spesialisert kompetanse. Når det gjelder innleie har lovgiver imidlertid tatt konsekvensene av at innleie kan gi negative konsekvenser for ansettelsesforholdene, gjennom å gi reguleringer som skal sikre at innleie kun brukes i særlige tilfeller og at arbeidstakerne sikres anstendige vilkår. Grunnen til at entrepriser ikke reguleres tilsvarende som innleie, må etter *flertallets* vurdering være fordi arbeidstakerne som det klare utgangspunkt antas å ha trygge og ordinære arbeidsforhold hos entreprenøren.

Som det fremgår nedenfor i punkt 13.3.2 er det etter *flertallets* vurdering likevel visse entrepriser hvor det kan være særlig grunn til å være oppmerksom på konsekvensene for ansettelsesforhold. Det er gjerne kombinasjonen av flere forhold som i sum kan utfordre lovens formål om trygge ansettelsesforhold og den norske arbeidslivsmodellen i for stor grad. Forholdene *flertallet* peker på nedenfor har særlig blitt aktualisert gjennom de virksomhetsmodellene som har blitt prøvd for domstolene. Etter *flertallets* vurdering kan det på denne bakgrunn være grunn til å presisere eksisterende og/eller tilføre nye kriterier i momentlisten for å skille mellom innleie og entreprise.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik deler flertallets syn på at fast ansettelse er grunnleggende for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene, og dermed best ivaretar interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen. *Mindretallet* mener det ikke er avgjørende om den faste ansettelsen er hos leverandør eller hos mottaker av leveransen. *Mindretallet* vil understreke at en rekke arbeidstakere innen et bredt spekter av næringer, utfører arbeidet helt eller delvis hos andre enn egen arbeidsgiver, uten at det innebærer et svekket grunnlag for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene.

13.3.2 Kriterier for å skille mellom innleie og entreprise

I dette punktet fremgår utvalgets vurdering av hvilke kriterier som bør vektlegges ved grensedragningen mellom innleie og entreprise. Disse kriteriene innebærer en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett.

Utvalget er enige om beskrivelsen av kriteriene Arbeidsledelse og Ansvar for arbeidsresultat, men har delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder de øvrige kriteriene. Disse kriteriene bygger dels på det flertallet mener kan utledes av gjeldende rett, og dels på flertallets vurdering av

behovet for presiseringer i lys av samfunnsutviklingen.

Arbeidsledelse

Hvem som utøver *arbeidsledelse* er et sentralt kjennetegn på innleie; at det er innleier som utøver arbeidsledelsen, og at innleid arbeidstaker er underlagt innleiers styring, ledelse og kontroll. Ved entreprise derimot arbeider arbeidstakerne under entreprenørens tilsyn og ledelse. Kriteriet følger allerede av gjeldende rett, er ansett som et sentralt moment av Høyesterett, og må forstås i tråd med gjeldende praksis.

Utvalget viser også til at vikarbyrådirektivets virkeområde er knyttet til «brukerforetakets» tilsyn og ledelse, jf. artikkel 1 nr. 1: «Dette direktiv får anvendelse på arbeidstakere som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold med et vikarbyrå, og som leies ut til brukerforetak for å arbeide midlertidig under deres tilsyn og ledelse». Tilsvarende formulering fremgår også i definisjonen av «vikarbyrå» i artikkel 3 bokstav b, «vikar» i bokstav c, og «brukerforetak» i bokstav d. Kriteriet om hvem som utøver tilsyn og ledelse er således også benyttet som et avgrensningskriterium for vikarbyrådirektivets anvendelsesområde etter EU-retten.

Utvalget viser til omtalen av dette kriteriet i Ot.prp. nr. 53 (1970–71), og viser til at dette fortsatt er en treffende beskrivelse:

> Et utpreget og helt avgjørende kjennetegn på entreprise er at entreprenøren faktisk utøver arbeidsledelsen, dvs. at han selv eller gjennom en annen som er ansatt hos ham, leder, fordeler og kontrollerer det arbeid som skal utføres. Entreprenøren har en viss handlefrihet. Han skal kunne anvende de metoder han selv finner formålstjenlig for å oppnå det på forhånd bestemte arbeidsresultat. Fordelen med entreprisen er at den spesielle kunnskap entreprenøren sitter inne med kan nyttiggjøres på en effektiv måte. For at det skal foreligge entreprise, må entreprenøren således utøve de vanlige arbeidsledende funksjoner. Det er ikke nok at han formelt holder arbeidsleder, eller, som det ofte skjer ved utleie av arbeidskraft, at en av arbeidstakerne utpekes som kontaktmann mellom utleiefirmaet og oppdragsgiveren, uten å ha noen egentlig lederfunksjon. I slike tilfeller ligger den virkelige arbeidsledelse hos oppdragsgiveren. En selvstendig arbeidsledelse fra entreprenørens side er imidlertid ikke til hinder for at oppdragsgiveren kontrollerer arbeidsresultatet på vanlig måte, uansett om denne kontroll skjer fortløpende under arbeidets gang eller først når arbeidet er avsluttet.

Etter *utvalgets* vurdering må det ligge en realitet i dette kriteriet. For at entreprenøren skal sies å ha tilsyn og ledelse med arbeidet, må det utøves en reell arbeidsledelse. Innenfor kontraktens rammer må entreprenøren være den som bestemmer hvordan og når arbeidet skal utføres.

I Rt. 2013 side 998 (Quality People) foretok Høyesterett en helt konkret vurdering av hvem som faktisk ledet arbeidstakeren, jf. premiss 83. Arbeidstakeren hadde en «person i QP lokalt å forholde seg til som leder, og det var ingen hos ankende part som på noe tidspunkt erstattet denne funksjonen». Det at det tidvis var en fysisk distanse mellom arbeidstakeren og lederen, spilte ingen rolle.

Kriteriet kan i noen tilfeller være vanskelig å avveie mot oppdragsgivers kontroll med resultatet. Problemstillingen ble belyst i HR-2018-2371-A (Norwegian). Høyesterett kom til at oppdragstaker (NAR) hadde den daglige ledelsen av arbeidstakerne som dermed talte for entreprise, jf. premiss 82 følgende. Samtidig ble betydningen av oppdragsgivers utøvelse av kontroll drøftet. Det at oppdragsgiverne etter avtalen hadde rett til å kreve individuelle piloter eller kabinansatte erstattet dersom de ikke tilfredsstilte selskapenes kvalifikasjonskrav, kunne isolert sett tale for innleie, men var etter førstvoterendes syn mer naturlig å se som et utslag av «den rett til å føre kontroll som også en oppdragsgiver må ha», og dessuten at det kunne «karakteriseres som kontroll med 'arbeidsresultatet'» Høyesterett holdt det imidlertid åpent at «[o]ppdragsgivers kontroll, selv om den er myndighetspålagt, kan selvsagt bli så detaljert og direkte at man må konkludere med at det i praksis er oppdragsgiveren som leder arbeidet. En så aktiv og direkte kontroll kan man imidlertid ikke utlede av kontraktene».

Også hvem som utøver andre arbeidsgiverfunksjoner enn den daglige arbeidsledelsen kan være relevant. Det vises til Ot.prp. nr. 53 (1970–71), hvor det står at «dersom oppdragsgiveren fastsetter og kontroller arbeidstiden, innvilger permisjoner mv., og dermed utøver visse arbeidsgiverfunksjoner, tyder det på at det foreligger utleie av arbeidskraft.»

I en innleiesituasjon beholder arbeidsgiver (utleier) det overordnede arbeidsgiveransvaret. Dette følger både av arbeidskontrakten og arbeidsmiljøloven § 2-1. Dette innebærer for eksempel at arbeidsgiver plikter å inngå arbeidsavtale, følge

stillingsvernsreglene, og sørge for at arbeidsavtalens vilkår, herunder lønnsutbetaling, blir oppfylt.

Samtidig utøver innleier likevel visse arbeidsgiverfunksjoner. Innleier har et selvstendig ansvar for å gi innleid arbeidstaker informasjon om risiko, helsekontroll og nødvendig opplæring.[15] Som et utgangspunkt har utleier det generelle HMS-ansvaret for den utleide arbeidstakeren, jf. § 2-1. Det følger likevel av § 2-2 at innleier både har et HMS-ansvar overfor innleid arbeidstaker, og dessuten skal sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 10. HMS-ansvaret for innleide antas å gå lenger enn en virksomhets HMS-ansvar overfor andre som utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), side 304. Ved innleie fra bemanningsforetak har innleier dessuten et solidaransvar for utbetaling av lønn mv. etter likebehandlingsreglene, jf. § 14-12 c.

Ved entreprise utøver oppdragsgiver i utgangspunktet ingen arbeidsgiverfunksjoner overfor oppdragstakers ansatte, utover de krav som stilles i § 2-2. I særlige tilfeller kan det også påligge oppdragsgiveren visse plikter i tilknytning til lønns- og arbeidsvilkår, jf. beskrivelsen i punkt 8.7.5 om allmenngjorte områder og offentlige kontrakter.

Det gjeldende momentet om hvem som avgjør arbeidsstokkens antall og sammensetning, er også forhold som naturlig kan sorteres under kriteriet om utøvelse av arbeidsledelse. En entreprenør bestemmer selv hvor mange og hvem av sine arbeidstakere som skal utføre det avtalte oppdraget. En innleier vil på den andre siden avgjøre hvor mange innleide arbeidstakere innleier trenger, og hvilken kompetanse de må ha.

Ansvar for arbeidsresultat

Et kriterium som ikke var fremtredende i forarbeidene fra 1971, men som ble tydeliggjort i Blaalidutvalgets innstilling, er spørsmålet om *hvem som er ansvarlig for arbeidsresultatet*. Kriteriet er fremhevet som særlig sentralt av Høyesterett, og er etter utvalgets vurdering et sentralt moment. Kjernen i kriteriet er at en oppdragsgiver betaler entreprenøren for resultatet, og ikke for arbeidsinnsatsen. En innleier betaler på sin side for leie av arbeidstakerne, og må selv stå til ansvar for det arbeidsresultatet de innleide arbeidstakerne utfører, tilsvarende som for egne arbeidstakere. Momentet følger allerede av gjeldende rett, og foreliggende forarbeider og rettspraksis vil fortsatt være relevant å se hen til.

I Rt. 2013 side 998 (Quality People) viser Høyesterett til at «Quality People hadde et resultatansvar i den forstand at selskapet ikke ville få ekstra betalt om de hadde feilkalkulert oppdraget. Det fremgår også av Service Level Agreement at leverandøren skulle ha det økonomiske og driftsmessige ansvaret for den daglige driften av Posten», jf. premiss 106.

I HR-2018-2371-A (Norwegian) kom Høyesterett til at NAR «klart» hadde et ansvar for at arbeidsinnsatsen var kontraktsmessig, jf. avsnitt 94. Det ble blant annet vist til at NAR måtte håndtere og skaffe erstatning for arbeidstakere som ikke kunne stille på jobb, og var ansvarlig for å kompensere NAS eller NAN for eventuell erstatning til passasjerer som følge av forsinkelser eller kanselleringer grunnet mangel på personell.

Flertallet i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener i tillegg at kriteriene som angis nedenfor må tas i betraktning ved grensedragningen mellom innleie og entreprise.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik viser til Høyesteretts uttalelse om at de to mest sentrale momentene i den helhetsvurderingen som skal foretas er hvem som utøver arbeidsledelsen og hvem som har den økonomiske risikoen for arbeidsresultatet. Momentene gir anvisning på oppdragstakers selvstendighet i forbindelse med både arbeidsutførelsen og for det resultat som skal leveres. *Mindretallet* mener dette er de sentrale kriteriene i grensevurderingen, og som bør videreføres. *Mindretallet* kan derfor støtte punktene Arbeidsledelse og Ansvar for arbeidsresultat ovenfor. *Mindretallet* har for øvrig et annet syn på de øvrige kriteriene, og viser til mindretallsmerknaden i punkt 13.3.4.

Hvorvidt det i hovedsak skal leveres arbeidskraft

Et sentralt kjennetegn på innleie er at innleid arbeidstaker stiller sin arbeidskraft til disposisjon for innleier, og utfører arbeid for innleier som om vedkommende var ansatt direkte. Avtalen mellom innleier og utleier går ut på levering av arbeidskraft eller bemanning, hvor selve arbeidsinnsatsen (og ikke arbeidsresultatet) er det sentrale. Entreprise avviker fra innleie ved at entreprenøren skal levere en resultatforpliktelse. Dette følger allerede av kriteriet ovenfor om at entreprenøren har et selvstendig ansvar for resultatet.

[15] NOU 2004: 5, punkt 10.6.4.

I entrepriser hvor det skal leveres en vare, produkt eller gjenstand, er det som oftest klart nok at det er avtalt og skal leveres en resultatforpliktelse. Når resultatforpliktelsen innebærer levering av en løpende tjeneste, hvor arbeidskraften gjerne utgjør den bærende innsatsfaktoren i leveransen, kan imidlertid grensen være mer utydelig.

Etter *flertallets* syn kan distinksjonen mellom levering av bemanning (stille arbeidskraft til disposisjon) på den ene siden og resultatforpliktelse på den andre siden egne seg som et relevant kriterium for å skille mellom innleie og entreprise.

Flertallet ser at det kan være glidende overganger mellom at oppdragstaker «kun» skal stille arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgiver (innleie), og hvor oppdragstaker skal levere noe mer enn arbeidskraft (entreprise). I HR-2018-2371-A (Norwegian) viste Høyesterett for eksempel til at «avtalene beskriver en forpliktelse ikke bare til å stille et bestemt antall arbeidstakere til disposisjon, men en mer komplett tjeneste», og at dette dermed talte for entreprise. Utvalget er enig i at en viktig distinksjon er at et entrepriseoppdrag må ha tydelige elementer av at det leveres noe mer enn arbeidskraft og den kompetansen arbeidskraften besitter.

Flertallet viser i denne sammenheng også til Oslo Economics (2020) beskrivelse av markedet for konkurranseutsatte støttefunksjoner (fasilitetsstyring). Der viser de til at det skjer en utvikling der «markedet går i retning av at det avtales kvalitetsnivå på tjenester og funksjoner og fokuset i kontraktene rettes mot opprettholdelse av et ønsket resultat; fra å selv huske å kjøpe lyspærer kan bedrifter inngå entreprisekontrakter med en FM-bedrift (Facility Management) der oppetid på lys er en del av tjenesten.»

Flertallet viser videre til at uttalelsene i Ot.prp. nr. 53 (1970–71) fortsatt er treffende for å skille mellom levering av arbeidskraft/bemanning og resultatforpliktelse. Entreprise er en avtale mellom oppdragsgiver og entreprenør, hvor entreprenøren mot vederlag skal utføre et klart bestemt arbeid for oppdragsgiver. Resultatforpliktelsen, altså det som skal leveres, må være avtalt før oppdraget gjennomføres, og det må være avtalt og definert hva det er som skal leveres. Uklarheter rundt arbeidsresultat, eller hyppige endringer av arbeidsoppgaver i løpet av avtaleperioden, kan tale for at det er innleie. Det betyr imidlertid ikke at det ikke mellom partene i avtalen kan foretas endringer i oppdraget underveis.

Hva som skal til, må vurderes konkret. Dersom avtalen i all hovedsak går ut på å levere arbeidskraft som en innsatsforpliktelse, og da slik at oppdragsgiver selv kontrollerer denne, vil dette normalt sett tale for at det er innleie. Dersom tjenestekontrakten (også) inneholder en tydelig formulert resultatforpliktelse, vil dette peke i retning av entreprise. For eksempel vil en tjenestekontrakt som kun inneholder en arbeidsbeskrivelse, kunne være å anse som innleie. En tjenestekontrakt som i tillegg tydelig angir kvalitetskrav for resultatet på tjenesten som skal leveres, vil peke i retning av entreprise.

Hvem som stiller med arbeidsutstyr, materiell, maskiner og verktøy, er et moment etter gjeldende rett. Etter *utvalgets* vurdering kan momentet være relevant i sammenheng med dette kriteriet. Dersom oppdragsgiver selv stiller med slikt utstyr, kan det indikere at det er selve arbeidskraften som er det sentrale i leveransen, og at det dermed taler for innleie. Dersom oppdragstaker stiller med utstyret, kan det imidlertid tale for entreprise. Etter *utvalgets* vurdering bør kriteriet imidlertid ikke være noe avgjørende moment, men heller et støttemoment i grensetilfeller. For eksempel er det naturlig å tenke seg at utsetting av kantinedrift ofte vil innebære at oppdragsgiver stiller både med lokaler, kjøkken og utstyr, uten at det må anses som innleie av denne grunn alene.

Kriteriet må for øvrig ses i sammenheng med hvem som er ansvarlig for arbeidsresultatet, jf. ovenfor.

Betydningen av nærhet til oppdragsgivers virksomhet

Flertallet viser til at det er en forskjell mellom entrepriser når det gjelder *hvor* arbeidet utføres. Entrepriser som utføres i oppdragstakers lokaler og med oppdragstakers utstyr («off-site» entreprise) vil etter flertallets syn i de aller fleste tilfeller innebære ordinære og trygge arbeidsforhold, hvor ansvarsforhold og samhandling kan utøves på vanlig måte.

Etter *flertallets* syn er det først og fremst entrepriser som utføres i oppdragsgivers lokaler og/eller ved hjelp av oppdragsgivers utstyr («on-site» entreprise)[16], som det kan være grunn til å være oppmerksom på. *Flertallet* viser til at «on-site» entrepriser utgjør en forholdsvis stor del av sysselsettingen i norsk arbeidsliv. Det anslås at vel 8,5 prosent av de sysselsatte arbeider gjennom slike entreprisekontrakter. *Flertallet* viser til at «on-site» entrepriser fortsatt må være en naturlig og legitim del av norsk arbeidsliv. Dette er høyst praktisk i mange deler av arbeids- og næringsli-

[16] Oslo Economics (2020), side 11.

vet, og kan være viktig for å fremme omstilling og nyskaping i virksomheter og næringer.

Samtidig ligner «on-site» entrepriser mer på innleieforhold, fordi arbeidet foregår hos oppdragsgiver, arbeidet kan foregå i nærere tilknytning til oppdragsgiver, og/eller side om side med oppdragsgivers egne ansatte. Oppgaveløsningen kan dermed skje gjennom større nærhet, mer samhandling og større påvirkning fra oppdragsgivervirksomheten enn ved «off-site» entreprise. Dette kan innebære visse uklarheter knyttet til ansvarsforhold fordi flere virksomheter er involvert i arbeidsprosessene, og kan dessuten innebære fysisk avstand mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som vanskeliggjør partssamarbeidet. En konsekvens av entrepriser «on site» er også at arbeidstakerne som utfører arbeidet i entreprisen, kan bli stående utenfor det kollegiale fellesskapet med arbeidstakerne hos oppdragsgiver. Dette gjør seg særlig gjeldende dersom det kun er én eller få ansatte hos entreprenøren som utfører arbeidet i entreprisen, og dersom entreprisen er av permanent eller langvarig karakter. Dette ble synliggjort og påberopt i Rt. 2013 side 998 (Quality People). Oslo Economics omtaler «on-site» entrepriser som «entreprisekontrakter som fra arbeidstakers perspektiv oppfattes som mer eller mindre reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver».

Etter *flertallets* vurdering kan dermed spørsmålet om hvorvidt arbeidet utføres i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet («on-site»), i visse tilfeller være relevant å se hen til. At en entreprise utføres «on-site» er imidlertid ikke ensbetydende med at kontraktsformen utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesforhold. Når *flertallet* viser til dette er det fordi det kan være ett av flere forhold som det er grunn til å være oppmerksom på. I dette ligger også at entrepriser som utføres «off-site» sjelden bør klassifiseres som innleie.

Betydningen av varighet og om arbeidet skal dekke et permanent arbeidskraftsbehov

Flertallet viser til at det er forskjeller på entrepriser når det gjelder entreprisens *varighet,* herunder om arbeidet som utføres i entreprisen skal dekke et midlertidig eller permanent arbeidskraftsbehov hos oppdragsgiver. I Ot.prp. nr. 53 (1970–71) side 23–24 fremgår det at «ved en entreprise vil det ofte være avtalt at arbeidet skal utføres innen en bestemt tid». Kriteriet tilsier at entrepriser normalt er tidsbegrensede. Kriteriet var ikke fremtredende i Blaalid-utvalgets momentliste i NOU 1998: 15, og heller ikke i de to sentrale dommene på området. En mulig årsak kan være at også innleie fra bemanningsforetak må være tidsbegrenset, og at kriteriet derfor i utgangspunktet ikke er egnet til å skille entreprise fra tidsbegrenset innleie. Etter *flertallets* vurdering kan oppdragets varighet imidlertid fortsatt være relevant, og *flertallet* ønsker å synliggjøre hvorfor dette kriteriet kan være viktig.

Dersom virksomheter på permanent basis splitter opp virksomheten gjennom å inngå entrepriser, innebærer dette nødvendigvis noen konsekvenser for arbeidsforholdene. Visse sider av dette er regulert gjennom reglene om virksomhetsoverdragelse. Når en virksomhet går fra egenproduksjon til varig utsetting av driften til en annen virksomhet, kan dette innebære en virksomhetsoverdragelse som sikrer de ansatte videre ansettelse og i store trekk på samme vilkår hos leverandøren. De ansatte mister samtidig sine rettigheter knyttet til arbeidsforholdet hos sin tidligere arbeidsgiver, herunder informasjons- og medvirkningsrettigheter i den virksomheten hvor arbeidet utføres. De ansatte blir «tvunget» over fra å jobbe i en produksjonsbedrift til en ekstern tjenesteleverandør, hvor avstanden til egen arbeidsgiver kan bli større og påvirkningsmulighetene kan bli færre. Når dette etableres som varige løsninger, kan det etter *flertallets* vurdering være egnet til å svekke arbeidstakerrettigheter.

Samtidig ser *flertallet* at utviklingen har gått mer i retning av et behov og ønske om mer varig utsetting av ulike støttefunksjoner for eksempel innenfor forretningsmessig tjenesteyting (Facility Management). I denne sammenheng er det gjerne entreprise*behovet,* sett fra oppdragsgivers ståsted, som er varig. Selve kontrakten med den enkelte tjenesteleverandør kan likevel være tidsbegrenset. Det vises for eksempel til at kontraktene i Facility Management-markedet typisk er på to år med opsjon på forlengelse i inntil tre ettårsperioder.[17]

Flertallet viser til at permanent utsetting av ulike side- og støttefunksjoner, slik som kantine, renhold, vakthold mv., i mange tilfeller kan innebære en hensiktsmessig og fornuftig arbeidsdeling. Det er fra *flertallets* side ikke ønskelig å begrense muligheten til entrepriseløsninger som oppfattes som velfungerende virksomhetsmodeller i norsk arbeidsliv. Utsetting av støttefunksjoner kan for det første bidra til at oppdragsgivervirksomheten kan konsentrere seg og sine ressurser om sin kjernevirksomhet. For det andre kan

[17] Oslo Economics (2020), side 21.

det ligge stordriftsfordeler hos etablerte utøvere innenfor dette markedet, for eksempel med tanke på opplæring og kompetansebygging. Også ansatte hos tjenesteleverandøren kan i mange tilfeller ha fordel av et bedre arbeidsfellesskap, karrieremuligheter og kompetanseheving, sammenlignet med om vedkommende hadde vært direkte ansatt i oppdragsgivervirksomheten. *Flertallet* viser samtidig til at organisasjonsgraden er lavere innenfor tjenestenæringen sammenlignet med andre næringer. Dette kan påvirke ansattes mulighet til medvirkning og samarbeid negativt.

Flertallet mener at varigheten av en entreprise i visse tilfeller bør kunne ha betydning. Dersom dette sammen med andre forhold og kriterier tilsier at lovens formål om trygge ansettelsesforhold legges under press, kan dette tilsi at forholdet bør bedømmes som innleie og dermed bli omfattet av de strengere regler som gjelder for innleie.

Betydningen av arten av arbeidsoppdraget

Flertallet viser videre til at det er forskjeller på entrepriser når det gjelder *arten* av arbeidsoppdraget og hvilke *funksjoner* som settes ut i entreprise. Det vises i denne sammenheng også til Ot.prp. nr. 53 (1970–71) hvor det heter at «arten av arbeidsoppdraget må tillegges vekt når en skal avgjøre om det foreligger entreprise eller arbeidsutleie. Et indisium på entreprise er at arbeidsoppgaven skiller seg fra hva oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med».

Flertallet viser til Norwegian-saken som belyste en ny måte å organisere virksomhet på, nemlig å benytte entreprise på varig basis slik at personell ansatt hos leverandør utfører virksomhetens kjerneoppgaver.

Flertallet viser til at sentrale elementer i den norske arbeidslivsmodellen er tillit, innflytelse, samarbeid og medvirkning. Samarbeid mellom partene er grunnleggende for de fleste arbeidsmiljøspørsmål, blant annet knyttet til hvordan man organiserer, planlegger og tilrettelegger arbeid, og har betydning for helse, jobbengasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet.[18] *Flertallet* viser til vurderingene i kapittel 14 om arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid. Entrepriser som innebærer varig utsetting av kjernevirksomhet, kan etter *flertallets* vurdering rokke ved den grunnleggende balansen mellom ansvar og innflytelse som følger av arbeidsmiljølovens arbeidsgiveransvar. Arbeidsoppgaver som ligger innenfor en virksomhets hovedbeskjeftigelse eller kjerneproduksjon, som det er et permanent behov for, og som skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, bør etter *flertallets* vurdering som det klare utgangspunkt utføres av virksomhetens egne ansatte. Selv om utbredelsen av slike entreprisekontrakter ikke synes være stor i norsk arbeidsliv, er det etter *flertallets* syn viktig å signalisere at denne type varig oppsplitting og fragmentering av virksomhet ikke er en ønsket utvikling, fordi det kan undergrave hovedregelen om den faste og direkte ansettelsen mellom en arbeidsgiver og arbeidstaker som den norske arbeidslivsmodellen bygger på.

Utvalgets flertall viser i denne sammenheng også til kapittel 10 ovenfor om arbeidstakerbegrepet, hvor det foreslås at om arbeidet utføres i nær tilknytning til arbeidsgivers ordinære virksomhet og organisasjon, bør være et relevant moment i vurderingen av grensen mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker. Etter *flertallets* vurdering gjør tilsvarende betraktning seg gjeldende i denne sammenheng, og det gir dessuten en god indre sammenheng i regelverket.

Utvalgets flertall ser imidlertid at det unntaksvis kan tenkes å foreligge bransjemessige eller særlige forhold som kan gjøre varig utsetting av kjerneproduksjon mindre betenkelig. *Flertallet* viser til at det offentliges utsetting av for eksempel velferdstjenester til private aktører, kan tenkes å falle inn under kategorien «permanent utsetting av kjerneproduksjon». Slike tjenester utføres imidlertid gjerne «off-site», og omfattes derfor normalt ikke av det *flertallet* her uttrykker bekymring for. I tillegg er det offentlige underlagt forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og stiller dessuten ofte ytterligere krav om de ansattes arbeidsvilkår, jf. omtalen i punkt 13.2.2.

Oppsummering kriterier

Et *samlet utvalg* er enige i forståelsen om at de to førstnevnte kriteriene er sentrale og relevante kriterier ved grensedragningen mellom innleie og entreprise. Dette gjelder hvem som utøver arbeidsledelsen og hvem som har ansvar for resultatet.

Flertallet viser til redegjørelse ovenfor om kriteriet knyttet til hvorvidt det i hovedsak skal leveres arbeidskraft eller en resultatforpliktelse.

Flertallet mener videre at det kan foreligge entreprisekontrakter som i for stor grad utfordrer arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Dette gjelder særlig entrepriser som utføres i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet («on-site»), og som ligger innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftsbe-

[18] Jf. blant annet IA-avtalen.

hov og kjernevirksomhet. Som det vil fremgå nedenfor, mener *flertallet* at disse kriteriene bør inngå i helhetsvurderingen av om en avtale skal anses som innleie eller entreprise.

Særlig om betydningen av at oppdragstaker og oppdragsgiver inngår i samme konsern

Utvalget har videre vurdert bruk av entrepriseavtaler hvor både oppdragsgiver og oppdragstaker (entreprenør) er en del av samme konsern eller andre grupper av foretak som er bundet sammen gjennom eierinteresser. Utvalget viser til at om lag halvparten av de sysselsatte i Norge utfører arbeid innenfor konsern, og problemstillingen berører derfor potensielt mange.

Utvalget viser til at entrepriseavtalene i Norwegian var inngått mellom selskaper innenfor samme konsern, hvor oppdragsgiver og oppdragstaker var bundet sammen gjennom eierskap. Etter hva utvalget forstår er de fleste entrepriseavtaler i norsk arbeidsliv inngått mellom virksomheter som ikke har slik binding til hverandre. Oslo Economics (2020), punkt 3.1.2, viser likevel til at «noen bedrifter har organisert sin virksomhet slik at ett datterselskap driver utleie av arbeidskraft til andre datterselskap. Dette er ikke uvanlig i skipsfartsnæringene og luftfart. Det er også eksempler fra bygg og anlegg.» Om slike selskapsinterne bemanningsløsninger er innleie eller entreprise er vanskelig å fastslå uten at det prøves rettslig. Utvalget antar at slike «interne» entrepriser kan bære preg av eksklusivitet og økonomisk avhengighet mellom oppdragsgiver og oppdragstaker i større grad enn ved entrepriseavtaler utenfor konsern.

Utvalget legger til grunn at det er sentralt at virksomheter må kunne organisere sin virksomhet på den måten som de selv mener gir best effektivitet, utviklingsmuligheter og verdiskapning, herunder gjennom konsernorganisering eller andre måter å organisere virksomheten på. Samtidig må dette hensynet avveies mot de grunnleggende hensynene til vern av arbeidstakere. Utvalget legger videre til grunn at det for mange virksomheter er hensiktsmessig og kostnadseffektivt at ulike selskaper innenfor et konsern leverer ytelser til hverandre, for eksempel at ulike støttefunksjoner innen IT, HR og regnskap konsentreres i ett selskap som yter støtte til andre deler av konsernet gjennom entrepriseavtaler. Utvalget viser også til at avtalekravet ved innleie mellom produksjonsselskaper i § 14-13 andre ledd ikke gjelder for innleie innad i konserner. I forarbeidene er det blant annet vist til at det «innenfor slike selskapsstrukturer kan være hensiktsmessig med en mer fleksibel, overordnet politikk for bruk av arbeidsstokken», jf. Ot.prp. nr. 70 (1998–1999), punkt 6.3.4.4. Konserner har således en mindre streng regulering av innleie når innleien er «intern», og utleier ikke anses som et «bemanningsforetak».

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund mener samtidig at entreprisekontrakter hvor oppdragsgiver over tid har stor innflytelse på tjenesteleverandørens virksomhet, kan være egnet til å skape uklarheter om hvor den reelle beslutningsmyndigheten og ulike arbeidsgiverfunksjoner ligger. Dette kan få betydning blant annet for partenes samarbeid, medvirkning og drøftelser. Slike entreprisekontrakter kan etter omstendighetene dermed utfordre den faste ansettelsen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som den norske arbeidslivsmodellen bygger på, og som innleiebegrensningene søker å ivareta.

Utvalget mener likevel at konserner må kunne velge å bruke entreprisekontrakter for levering av ulike ytelser på tvers av konsernstrukturen, og foreslår ingen begrensninger for konserner særskilt. De samme vurderinger som må gjøres for bruk av «eksterne» entrepriser, må imidlertid gjøres tilsvarende i «selskapsinterne» entrepriser innad i et konsern eller tilsvarende. Det vises for øvrig til de vurderinger og forslag som vedrører konsern i kapittel 11 og 14.

13.3.3 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår at det tas inn en definisjon av innleie i en ny § 14-11a i arbeidsmiljøloven, med følgende ordlyd:

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

Forslaget til definisjon i første punktum inneholder de tre mest sentrale kriteriene for å avgjøre om en kontrakt skal klassifiseres som innleie eller entreprise; om det i hovedsak skal leveres

arbeidskraft, om innleier utøver arbeidsledelsen, og om innleier har et selvstendig ansvar for resultatet. Det er ikke tale om kumulative vilkår, men kriterier som inngår i en helhetsvurdering. Forslagets første punktum bygger i all hovedsak på gjeldende rett, men er noe presisert og utfylt. Det vises for øvrig til omtalen av kriteriene i punkt 13.3.2 ovenfor, og i forslaget til lovmerknader i kapittel 18.

Som det fremgår ovenfor i punkt 13.3.2 mener *flertallet* videre at tjenestekjøp som oppfyller visse kriterier kan utfordre lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold på en slik måte at kontraktene bør klassifiseres som innleie. Etter *flertallets* vurdering gjelder dette særlig tjenestekjøp som oppfyller følgende tre kriterier: 1) tjenestekjøp som skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet («on-site»), 2) innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftsbehov og 3) innenfor oppdragsgivers kjernevirksomhet. *Flertallet* har vurdert om dette bør reguleres særskilt i lovtekstens andre punktum, eller om det er tilstrekkelig at det fremgår av forarbeider. *Flertallet* har også vurdert om disse tre kriteriene bør oppstilles som absolutte kumulative vilkår, eller om de bør inngå i en helhetsvurdering. *Flertallet* har kommet til at det vil skape størst fleksibilitet og rom for domstolene til å foreta konkrete helhetsvurderinger dersom kriteriene inngår i en helhetsvurdering, i stedet for at de oppstilles som absolutte vilkår. Videre kan det av pedagogiske grunner være opplysende at kriteriene fremgår av lovteksten. Etter *flertallets* vurdering bør dermed disse tre kriteriene inngå som momenter i vurderingen av om det foreligger et innleieforhold. Dersom alle tre kriterier er oppfylt, bør dette etter *flertallets* syn tale sterkt for at kontrakten må klassifiseres som innleie. Det vises for øvrig til forslag til lovmerknader i kapittel 18.

Forslaget til definisjon omfatter både innleie fra bemanningsforetak etter § 14-12 og innleie fra produksjonsbedrift etter § 14-13. Lovens systematikk vil derfor fortsatt være at man først må vurdere om man står overfor et innleie- eller entrepriseforhold, jf. forslag til ny definisjon i § 14-11a. Dersom det er innleie, må det deretter vurderes om det er tale om innleie etter § 14-12 eller § 14-13.

13.3.4 Mindretallets merknader

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, legger til grunn at de reelle, underliggende forholdene skal være avgjørende for å klassifisere innleie og entreprise. *Mindretallet* er av den oppfatning at klassifiseringen fortsatt skal være basert på gjeldende rett, slik det blant annet kommer til uttrykk i Rt-2013 side 998 og HR-2018-2371-A. Momentene og vektleggingen av disse i helhetsvurderingen gir etter *mindretallets* syn uttrykk for et velfundert skille mellom innleie og entreprise. Dagens tilnærming til grensen mellom innleie og entreprise gir dessuten rom for utvikling gjennom domstolenes praksis, noe som gir en robusthet med tanke på den videre samfunnsutviklingen. Nye momenter i lovteksten fører gjerne til ytterligere avgrensningsspørsmål og nye skjønnsmessige vurderinger.

Ved den nærmere grensegangen skal det foretas en helhetsvurdering der de avgjørende momentene er hvem av partene som har ansvaret for ledelsen og resultatet av det arbeidet som skal presteres. Videre er det ikke avgjørende om oppdraget går ut på å levere et produkt eller en løpende tjeneste. Innleie *er* leveranse av arbeidskraft, og entreprise kan være en leveranse der arbeidskraft utgjør en vesentlig del. Det avgjørende er like fullt en helhetsvurdering der ansvaret for ledelsen og resultatet av arbeidet som skal presteres er de sentrale momentene.

Etter *mindretallets* oppfatning skaper flertallets forslag til nye momenter i vurderingen av innleie-/entrepriseforhold, uklarhet om hvilke andre tilfeller enn det som i dag regnes som innleie, som er ment å omfattes. Uklarhet gir blant annet risiko for at brukere av loven tolker den feil og således også for feilklassifiseringer.

Eksempelvis er kjernevirksomhet et begrep som nødvendigvis vil være dynamisk avhengig av virksomhetenes strategiske valg for driften, og dermed lite egnet som et rettslig begrep. Tilsvarende kan innvendes mot momentet om nærhet til oppdragsgivers virksomhet med henvisning til begrepene «on-site» og «off-site» entrepriser. Det er en legitim del av og svært vanlig at utføringen av et entrepriseoppdrag skjer hos oppdragsgiver. Flertallet viser til at momentet er relevant fordi det kan være ett av flere forhold som det er «grunn til å være oppmerksom på». For mindretallet er det således uklart hvilken betydning momentet er ment å ha.

I de to sentrale høyesterettsdommene påpekes at det ikke kan utelukkes at en fragmentering av en oppdragsgivers virksomhet ved å inngå en rekke entrepriser som dekker virksomhetens behov for å operere i markedet, eller nye måter å organisere næringsvirksomhet på, kan utfordre arbeidsmiljølovens formål om sikring av trygge ansettelsesforhold. *Mindretallet* vil understreke at

skulle slike måter å organisere virksomheter på bre om seg i fremtiden, kan det tilsi en nærmere vurdering av om grensegangen mellom innleie og entreprise er hensiktsmessig regulert.

13.3.5 Forholdet til vikarbyrådirektivet

I vurderingen av forslagets forhold til EØS-retten, er det særlig vikarbyrådirektivet det kan være grunn til å vurdere.

Vikarbyrådirektivet angir virkeområdet for direktivet i artikkel 1 nr. 1: «Dette direktiv får anvendelse på arbeidstakere som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold med et vikarbyrå, og som leies ut til brukerforetak for å arbeide midlertidig under deres tilsyn og ledelse.» Det sentrale vilkåret for at direktivet, og dermed i hovedsak likebehandlingsreglene, skal komme til anvendelse knytter seg til at vikararbeid skjer under «brukerforetakets», altså innleiers, tilsyn og ledelse. Det samme kriteriet fremgår både av gjeldende rett, samt av *flertallets* forslag til definisjon. *Flertallet* mener at forslaget ivaretar direktivforpliktelsene.

Fordi direktivet er et minimumsdirektiv, jf. artikkel 9 nr. 1, er ikke direktivet til hinder for at medlemsstatene kan «anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne». *Flertallet* vurderer dermed at direktivet tillater en nasjonal regel som eventuelt går lenger i favør av arbeidstakerne enn hva som følger av direktivet. Det å skulle omfattes av likebehandlingsreglene må etter *flertallets* vurdering som et utgangspunkt oppfattes som «mer fordelaktig» for arbeidstakerne enn å ikke være omfattet. Med *flertallets* forslag til presisering i definisjonens andre punktum, utelukker ikke *flertallet* at noen flere tjenestekjøp vil måtte klassifiseres som innleie, blant annet med den potensielle følge at flere arbeidstakere vil bli omfattet av likebehandlingsreglene. Fordi det er et minimumsdirektiv vurderes dette i utgangspunktet å være i tråd med direktivet.

Det vises ellers til vurderingene av forholdet til markedsfrihetene i kapittel 16.

13.4 Lovforslag

13.4.1 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår at det tas inn en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven:

Ny § 14-11a Definisjon av innleie

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

Kapittel 14
Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid

14.1 Innledning

Arbeidsmiljø handler om hvordan en organiserer, planlegger og tilrettelegger arbeidet, og er av stor betydning både for arbeidstakeres trivsel og utvikling, og virksomhetenes muligheter til å oppnå ønskede resultater. Norsk arbeidsliv skårer høyt på internasjonale undersøkelser om arbeidsmiljø. Et gjennomgående trekk er at arbeidstakerne opplever høye krav kombinert med relativt høy grad av frihet og selvstendighet når det gjelder hvordan egne arbeidsoppgaver skal utføres. Dette gjelder uavhengig av størrelsen på virksomhetene. Dette bidrar til at mange arbeidstakere opplever høy grad av tilhørighet til jobben. De kartlegginger som er gjort av arbeidsmiljø på nasjonalt og internasjonalt nivå tyder imidlertid på at det er forskjeller mellom arbeidstakere som følge av hvilken tilknytningsform en har.

Det er en utbredt kultur for samarbeid i norsk arbeidsliv. I kapittel 3 omtaler utvalget den norske modellen og det organiserte arbeidslivet. Ordningene for arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse, og ordningene for informasjon og drøfting med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte på virksomhetsnivå, er en sentral del av den norske modellen. Samarbeidet er basert på et samspill mellom høy organisasjonsgrad, formelle regler for medvirkning og representasjon, samt et tillitsbasert samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte. Et særtrekk ved modellen er at de sentrale parter selv legger opp til, og overlater til de lokale partene å finne løsninger. Partssamarbeidet på virksomhetsnivå har gitt grunnlag for en kultur for samarbeid om utvikling, der innovasjon og omstilling skjer i nær dialog mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte. I tillegg er det mange virksomheter som velger å involvere fagforeningene og de ansatte i langt flere saker enn det som er lovpålagt, jf. punkt 3.4.5.

Arbeidstakernes formelle rettigheter til medvirkning og medbestemmelse er dels forankret i lovreguleringer og dels i avtaleverket mellom partene. Begrepene medvirkning og medbestemmelse brukes til dels om hverandre, og henspiller gjerne til ulike former for deltakelse i avgjørelser med betydning for arbeidsforholdet. Det kan være ulike forståelser av hva som ligger i de enkelte begrepene. Utvalget benytter begge begreper uten å gå nærmere inn på hva som ligger begrepene, jf. beskrivelsen av gjeldende rett i punkt 8.8.

Det er forskjeller mellom sektorer, næringer og virksomheter når det gjelder hvordan ordninger for medvirkning og medbestemmelse praktiseres. Kartlegginger tyder på at de som har alternative tilknytningsformer i noe mindre grad er omfattet av slike ordninger, eller har mindre kjennskap til disse, jf. punkt 5.6.7.

Det organiserte arbeidslivet, forankret i tariffavtaler, er et fundament for samarbeidet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er en relativt stabil andel arbeidstakere som er medlem i en arbeidstakerorganisasjon, det er blitt flere arbeidsgivere som er tilsluttet en arbeidsgiverorganisasjon, men det er også en betydelig del av arbeidslivet som ikke omfattes av tariffavtaler eller organisasjonsmedlemskap. Det er færre fagorganiserte blant dem med alternative tilknytningsformer. I offentlig sektor er alle arbeidstakere omfattet av tariffavtaler, mens tariffavtaledekningen i privat sektor er blitt redusert og er nå nede på 46 prosent, jf. punkt 3.4.4. Sannsynligheten for å ha tariffavtale øker med virksomhetens størrelse. I privat sektor er det mange små foretak. Nærmere halvparten av de sysselsatte i foretakene er likevel ansatt i foretak med mer enn 50 ansatte, jf. punkt 4.2.1.

I utvalgets mandat er det vist til at virksomhetenes organisering og valg av tilknytningsformer kan få direkte betydning for grunnleggende rettigheter i arbeidslivet, herunder medvirkning og HMS. Målsettingen som ligger til grunn for utvalgets arbeid er å videreføre et arbeidsliv med trygghet, fleksibilitet og gode arbeidsvilkår, samtidig som det legges til rette for konkurransedyktige rammevilkår for virksomhetene. Som en samlet ramme for dette har utvalget pekt på betydningen av å videreføre den norske modellen, med

vektlegging av partssamarbeid og et organisert arbeidsliv, forankret i tariffavtaler.

Det er flere ulike tilnærmingsmåter til vurdering av utfordringer i arbeidslivet når det gjelder arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid. Det handler om vernebestemmelser og arbeidstakeres rettigheter, og samtidig bidrar det til å bygge tillit mellom partene og danne grunnlag for virksomhetenes utvikling og et effektivt og produktivt arbeidsliv.

Siden 2001 har partene i arbeidslivet og myndighetene samarbeidet om innsats for å fremme et inkluderende arbeidsliv gjennom IA-avtalen. Hovedprinsippet har hele tiden vært at det er arbeidsplassen som er den sentrale arenaen for å tilrettelegge og forebygge frafall og følge opp utsatte arbeidstakere og fremme inkludering, med støtte fra myndighetene. Arbeidet er fulgt opp gjennom trepartssamarbeidet på samfunnsnivå og topartssamarbeidet på arbeidsplassene. Utgangspunktet om at partssamarbeid og medvirkning bidrar til både bedre arbeidsmiljø og økt effektivitet, har stått sentralt.

Innsats for å fremme medvirkning og samarbeid på arbeidsplassene står også sentralt i dialogen mellom partene, knyttet til det løpende samspillet som er forankret i hovedavtaler og tariffavtaler.

Organisasjonene i arbeidslivet har et hovedansvar for å rekruttere medlemmer og videreutvikle et organisert arbeidsliv. Gjennom trepartssamarbeidet er det dessuten rettet oppmerksomhet mot tiltak som partene og myndighetene kan samarbeide om for å fremme organisering og tariffavtaler. Eksempler på dette er informasjon og opplæring og insentiver som blant annet skattefradrag for kontingent til arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner.

Dette utvalget er bedt om å særskilt vurdere rammeverk og reguleringer om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i arbeidslivet. Det er derfor naturlig å konsentrere oppmerksomheten om eventuelle lovreguleringer. Utvalget understreker imidlertid at det er helheten mellom lov- og avtaleverk og det løpende samarbeidet på toparts- og trepartsnivå som utgjør byggesteinene i den norske modellen. Lovreguleringer er ikke det eneste virkemiddelet, men de er av særskilt betydning fordi loven har virkning for alle som deltar i arbeidslivet og ikke bare de som er organisert.

De kartlegginger som er gjort viser at det er forskjeller etter tilknytningsform når det gjelder arbeidsmiljøforhold og arbeidstakeres muligheter for medvirkning. Sammenlignet med fast ansatte er det flere av dem med alternative tilknytningsformer som ikke omfattes av partenes egne reguleringer gjennom avtaleverket. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert behovet for utvidelse eller presisering av visse ordninger og arbeidsgiverplikter knyttet til HMS og medvirkning. Når det gjelder enkelte spørsmål er det ulike vurderinger i utvalget av behovet for regelverksendringer, jf. omtalen av forslagene i punkt 14.3.

14.2 Vurdering av utfordringsbildet/ tilstanden

14.2.1 Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljø handler først og fremst om selve arbeidet og hva som påvirker i arbeidssituasjonen. Arbeidsmiljø påvirker arbeidstakernes helse, jobbengasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. Hva som har størst betydning er forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass, og utvikling av et godt arbeidsmiljø krever ulike tilnærminger. Forhold som påvirker det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet er relevante for alle arbeidsplasser, mens det vil variere når det gjelder hvilke fysiske, ergonomiske, kjemiske og biologiske eksponeringer en utsettes for i sitt arbeidsmiljø.[1] I alle typer arbeid utsettes en for forskjellige typer psykososiale og organisatoriske faktorer som kan påvirke arbeidet og den som utfører det i positiv eller negativ retning, for eksempel tidspress, krav om å lære noe nytt, ledelse, måten vi gir tilbakemeldinger på, uklarhet og konflikter mellom ulike mål. Arbeidsmiljøet påvirkes av sosiale og organisasjonskulturelle faktorer som samhandling med ledere, medarbeidere og klienter/kunder. De organisatoriske forholdene på arbeidsplassen setter rammer for arbeidsmåter og tidsfrister og vil være styrende for den enkeltes kontroll over arbeidssituasjonen og opplevelse av rollekonflikter mellom ulike mål. Eksempler på dette er arbeidstid, skiftordninger, størrelse på enheter og grupper og de formelle veiene for kommunikasjon i organisasjonen (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2021b).

Jevnt over er arbeidsmiljøforholdene gode i norsk arbeidsliv og arbeidstakere opplever en høy grad av tilfredshet med jobben. Høye jobbkrav, kombinert med muligheter for kontroll over egen arbeidssituasjon, er et karakteristisk trekk ved norsk arbeidsliv, jf. punkt 5.6.2. Norsk arbeidsliv preges også av mange små virksomheter. Ifølge

[1] Hva er arbeidsmiljø? – Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)

Virke har gjennomsnittsbedriften i handels- og tjenestenæringene 10-11 ansatte.

I Sysselsettingsutvalgets innstilling (NOU 2021: 2, kapittel 8) er det tatt inn en omfattende omtale av arbeidsmiljø og forebygging i arbeidslivet. Her vises det blant annet til at norske arbeidstakere skårer høyest av alle i den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2017). Fleksibel og forutsigbar arbeidstid, noe kortere gjennomsnittlige arbeidsuker, lavere forekomst av lange arbeidsuker og bedre balanse mellom arbeid og privatliv er kjennetegn ved norsk arbeidsliv sammenlignet med gjennomsnittet for EU-landene. Arbeid er i hovedsak en kilde til god helse, men kan også ha en negativ innvirkning på helse dersom arbeidsmiljøet ikke er godt. Funn fra arbeidsmiljøforskningen viser at faktorer som virker helsefremmende i arbeid er lederstøtte, rettferdig ledelse, positive utfordringer i jobben, kontroll over beslutninger om eget arbeid og at arbeidstakere ikke opplever mange motstridende krav ved gjennomføringen av arbeidsoppgavene.

Selv om Norge holder en høy internasjonal standard når det gjelder arbeidsmiljøet, er det fortsatt yrker og næringer hvor arbeidsmiljøutfordringer er utbredt. Hvert år skjer det arbeidsrelaterte dødsfall, sykdom og skader, samt sykefravær og uførhet. STAMIs forskning basert på overvåkingsdata viser at potensialet for å forebygge gjennom innsats for et bedre arbeidsmiljø, er betydelig (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2018).

Samarbeid mellom partene i arbeidslivet om arbeidsmiljøspørsmål har lange tradisjoner i Norge. Et sentralt grunnlag for samarbeidet, blant annet gjennom IA-avtalen, er en felles forståelse av at arbeidsmiljø handler om arbeidet, og er knyttet til hvordan en organiserer, planlegger og tilrettelegger arbeidet. Partene og myndighetene som står bak IA-avtalen peker på at arbeidsmiljøet påvirker arbeidstakernes helse, jobbengasjement og virksomhetenes resultater og produktivitet. I og med at situasjon og utfordringer er forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass, kreves det ulike tilnærminger. Som en sentral del av IA-avtalen for perioden 2019-2022 gjennomføres det en felles arbeidsmiljøsatsing for å bidra til bedre innhold og retning i arbeidsmiljøarbeidet på den enkelte arbeidsplass. I IA-avtalen legges det opp til å knytte innsatsen tettere til det organiserte partssamarbeidet på arbeidsplassene, blant annet gjennom kompetansetiltak i regi av partene.

En studie utført av SINTEF (Buvik mfl., 2018) identifiserer en rekke suksessfaktorer i forebyggende arbeidsmiljøarbeid som driftsnære og kompetente verneombud og tillitsvalgte, kontinuitet i rollene, hyppige formelle og uformelle møter mellom ledelsen, tillitsvalgte og verneombud, samt synlige tillitsvalgte og verneombud som har tilstrekkelig tid til å utøve sine verv. Buvik mfl. konkluderer med at et velfungerende partssamarbeid på arbeidsplassen er en motor for det forebyggende arbeidet fordi det kan sørge for at tiltak implementeres og at ansatte ansvarliggjøres.

Selv om antallet som er utsatt for de tradisjonelle fysiske og kjemiske arbeidsmiljøeksponeringer og ulykkesrisiko er noe redusert, er de fortsatt et betydelig arbeidsmiljøproblem. I Sysselsettingsutvalgets fremstilling pekes det på at veksten i tjenesteytende næringer fører til at utfordringer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet spiller en stadig større rolle. Kunde-, klient-, pasient- og elevrelasjoner preger arbeidshverdagen i mange yrker hvor de ansatte opplever emosjonelle krav, rollekonflikter og mindre grad av selvbestemmelse (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2018).

Psykososiale og organisatoriske arbeidsforhold har som nevnt stor betydning for arbeidstakeres opplevelse av arbeidsmiljø og virksomhetenes effektivitet og produktivitet. I den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen[2] kommer det frem at Norge er blant landene som har høyest forekomst av organisatoriske endringer i arbeidslivet. Generelt vurderes det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet som godt. Sammenlignet med EU-gjennomsnittet opplever norske arbeidstakere imidlertid høyere intensitet i arbeidet i form av høyt tempo, flere forstyrrende avbrytelser og høyere krav. Samtidig, og på den positive siden, rapporterer mange om høy grad av kontroll over egen arbeidssituasjon (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2021b).

Flere internasjonale studier viser at nye krav og utfordringer som oppstår ved bruk av ny teknologi kan påvirke arbeidstakeres autonomi og skape «technostress», jf. punkt 4.1. I disse studiene kommer det frem at de samme teknologiske endringene kan både ha negative og positive konsekvenser for arbeidstakerne, avhengig av blant annet hvordan de gjennomføres og i hvilken grad arbeidstakere opplever at deres autonomi svekkes eller styrkes (Christensen mfl., 2020). Kartlegginger fra norsk arbeidsliv viser at involvering i prosessen, deltakelse i opplæring og generelt gode muligheter for medvirkning, medbestemmelse og

[2] Den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen (European Working Conditions Survey) gjennomføres i regi av Eurofound og sammenlikner arbeidsmiljøtilstanden i Norge med enkeltland i EU og EU-gjennomsnittet. Se Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2017 og Eurofound, 2020c.

samarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte i virksomheten fremmer gode omstillingsprosesser, jf. punkt 4.1 og 5.6.7.

Koronapandemien har bidratt til at digitaliseringen av arbeidslivet har skutt fart, og at arbeidets organisering har endret seg betydelig i mange virksomheter. Dette aktualiserer flere arbeidsmiljøutfordringer, blant annet ergonomiske forhold og arbeidstakeres jobbtilhørighet og medvirkning. Økende bruk av hjemmekontor og andre fjernarbeidsløsninger vil føre til økt behov for oppmerksomhet og bevissthet om det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet, jf. punkt 4.1.6. Slike fjernarbeidsløsninger kan medføre at grensene mellom arbeid og fritid lettere viskes ut. Økende avstand mellom den ansatte og leder kan medføre økte risikofaktorer når det gjelder arbeidsmiljø og bidra til å redusere den enkeltes jobbtilhørighet. Under koronapandemien viser undersøkelser blant annet at ansatte savner faglig og sosialt fellesskap og at noen også har fått økte fysiske og psykiske plager, jf. punkt 4.1.6. På den andre siden kan det bidra til blant annet bedre muligheter for tilrettelegging av arbeid og gjøre det enklere for mange å kombinere jobb og familieliv.

De kartlegginger som er gjort av arbeidsmiljø viser enkelte forskjeller mellom fast ansatte og dem som har alternative tilknytningsformer. Blant midlertidig ansatte er det en noe lavere andel som oppgir at de har høy tilhørighet til jobben, de svarer også at de opplever lavere kvantitative krav på jobb, men også noe mindre selvbestemmelse enn fast ansatte. Det foreligger færre kartlegginger som belyser situasjonen for arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak, eller som leies ut mellom virksomheter eller arbeider på entrepriseoppdrag for andre. På bakgrunn av svar i YS Arbeidslivsbarometer finner Ingelsrud mfl. (2020) at utleide arbeidstakere har lavere tilfredshet med jobben og at de sjeldnere møter positive utfordringer i jobben. Personer som arbeider som selvstendige skiller seg ut ved at de skårer høyest av alle når det gjelder motivasjon og jobbtilhørighet.

Implikasjoner for arbeidsmiljø og helse av ulike tilknytningsformer omtales i punkt 5.6.2. Arbeidstilsynets oppsummering av tilsynsdata viser at midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere har høyere risiko for arbeidsskader og ulykker. Arbeidstakernes svar i levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø (LKU, 2019) viser at midlertidig ansatte og utleide fra bemanningsforetak i større grad jobber i yrker og næringer med høyere fysisk risiko. Sammenlignet med fast ansatte i samme yrke og næring er det imidlertid ikke store forskjeller når det gjelder det fysiske arbeidsmiljøet (Ingelsrud mfl., 2020, side 47 og 76).

14.2.2 Medvirkning, medbestemmelse og samarbeid

Grunnlaget for samarbeidet i arbeidslivet er relasjonene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i virksomhetene, og mellom organisasjonene som representerer partene. I tillegg representerer trepartssamarbeidet med myndighetene en vesentlig tilleggsdimensjon. Samlet sett utgjør dette sentrale elementer i den norske modellen. I norsk arbeidsliv er det mange eksempler på at godt fungerende ordninger for medvirkning fra arbeidstakerne og nært samspill mellom ledelse og de tillitsvalgte bidrar til å fremme utvikling og vekst i virksomhetene. Dette kan karakteriseres som den norske modellen i praksis. Gjennom medvirkning styrkes samspillet mellom arbeidstakere og ledelse og virksomhetene oppnår økte muligheter til å gjennomføre omstillinger. Dette er belyst blant annet gjennom flere studier utført av SINTEF, jf. punkt 3.4.5.

Arbeidstakeres rett til medvirkning og medbestemmelse er samtidig en del av de grunnleggende demokratiske rettighetene i samfunnet. Prinsippet om ansattes rett til medvirkning på arbeidsplassen er nedfelt i Grunnloven § 110 andre ledd. De ulike krav til medvirkning og samarbeid er konkretisert iblant annet arbeidsmiljøloven og selskapslovgivningen, og er dessuten sterkt forankret i tariffavtaler. Et eksempel er Hovedavtalen mellom LO og NHO,[3] hvor det i § 9-1 er fremhevet at de ansatte og deres tillitsvalgte skal ha reell medinnflytelse og at ledelse, ansatte og tillitsvalgte plikter å ta initiativ til og aktivt medvirke til samarbeid. Et annet eksempel er Hovedavtalen i staten[4], som blant annet i formålsparagrafen slår fast at avtalens bestemmelser skal være grunnlag for arbeidstakeres rett til medbestemmelse og gi dem reell innflytelse på hvordan deres arbeidsplass skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles.

Trygstad mfl. (2021) har gjennomført flere spørreundersøkelser til arbeidstakere om medvirknings- og medbestemmelsesordninger. Svarene viser at arbeidstakere skårer stabilt høyt på spørsmål om individuell medvirkning, jf. nærmere omtale i punkt 5.6.7. Når det gjelder bruken av lovbestemte ordninger knyttet til verneombud,

[3] Hovedavtalen LO – NHO

[4] Hovedavtalen i staten – regjeringen.no

Boks 14.1 Bruken av lovbestemte ordninger

- Verneombud finnes i 84 prosent av virksomhetene med 10 eller flere ansatte.
- Arbeidsmiljøutvalg (AMU) finnes i 68 prosent av virksomhetene med 50 eller flere ansatte.
- 55 prosent av ansatte i aksjeselskaper med over 30 ansatte er dekket av ordningen med ansattrepresentant i styret.
- 72 prosent av ansatte i aksjeselskaper med over 200 ansatte er dekket av ordningen.

Kilde: Trygstad mfl. (2021).

arbeidsmiljøutvalg og ansattes styrerepresentasjon er det et noe mer sammensatt bilde, jf. boks 14.1.

Et sentralt funn hos Trygstad mfl. (2021) er at jo større virksomhetene er, jo mer ser det ut til at de ulike ordningene benyttes. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom sektorer og næringer, bruken er lavest i deler av tjenesteytende sektor. Dessuten har selskapsstrukturene og hvordan virksomheter og konsern legger opp sine beslutningsstrukturer betydning for formell og reell medvirkning. Dersom en virksomhet er dekket av tariffavtale, øker sannsynligheten for at det er etablert verneombud, AMU og styrerepresentasjon. Det gjelder også i virksomheter som ligger under terskelkrav om antall ansatte for å ha slike ordninger. Størrelse (antall ansatte), tariffavtale og konserntilknytning er det som har størst betydning når det gjelder ansatterepresentasjon i styrer for aksjeselskaper. I offentlige eide virksomheter er de ansatte representert i styrer der reglene tilsier at de skal være det.

Ifølge Trygstad mfl. (2021) er verneombudet den av de lovbestemte representasjonsordningene som har høyest utbredelse. Lavest dekning har verneombudsordningen innen overnatting og servering, hvor i underkant av to tredjedeler av arbeidstakerne oppgir at de har slik ordning. Mens offentlig forvaltning, undervisning, finans, bygg og anlegg og industri alle ligger over 90 prosent når det gjelder utbredelse av verneombudsordningen.

I virksomheter med færre enn ti ansatte er det 29 prosent av arbeidstakerne som svarer at de har verneombud. Her er det stor forskjell avhengig av om virksomhetene har tariffavtale. I virksomheter under ti ansatte med tariffavtale er det 61 prosent av arbeidstakerne som svarer at de har verneombud. I virksomheter under ti ansatte uten tariffavtale er det 16 prosent som svarer at de har verneombud.

Også AMU er utbredt i de virksomhetene som skal ha dette, men i noe mindre grad enn verneombud. Det er vanligere å ha AMU i industri og bygg enn i tjenestenæringene. Blant virksomheter under lovens grense på 50 ansatte for å ha AMU er det 41 prosent av virksomheter med tariffavtale som har ordningen og 5 prosent blant virksomheter uten tariffavtale, ifølge svar fra arbeidstakere.

Trygstad mfl. refererer funn fra forskning som viser at det er mer krevende å etablere verneombud og AMU i virksomheter hvor arbeidstakere utfører arbeid hos en ekstern oppdragsgiver eller der hvor det er stor «turn-over» blant de ansatte, hvor mange arbeidstakere har utenlandsk opprinnelse eller hvor det er høyt innslag av alternative tilknytningsformer.

Dialogen mellom tillitsvalgte og virksomhetens ledelse står sentralt for å ivareta medvirkning og samarbeid på arbeidsplassen. Ifølge Trygstad mfl. svarer nær seks av ti tillitsvalgte at de både har formelle møter og uformelle samtaler med ledelsen, mens 15 prosent av de tillitsvalgte svarer at slik kontakt med ledelsen sjelden eller aldri forekommer. Kontakten mellom tillitsvalgte og ledelse er mest omfattende i kommunesektoren. Tillitsvalgte og ledere som både har formelle møter og uformelle samtaler vurderer den gjensidige tilliten som størst.

Tillitsvalgte ønsker mer dialog med ledelsen om kompetanseutvikling, det psykososiale arbeidsmiljøet og seniorpolitikk. De tillitsvalgte og ledelsen er enige om at innspill som gjelder arbeidsmiljø og lønns- og arbeidsvilkår er det som blir tatt mest hensyn til, mens tillitsvalgtes innspill når det gjelder bruk av innleie og valg av andre tilknytningsformer for arbeidskraft i mindre grad vektlegges (Trygstad mfl., 2021).

Flere undersøkelser viser at en betydelig andel arbeidstakere i privat sektor svarer at de har tillitsvalgte i virksomheten – selv om de ikke er dekket av tariffavtaler Det er også undersøkelser som viser at arbeidstakere ikke vet om de er omfattet av tariffavtaler eller ikke. Arbeidstakeres svar i LKU 2019 viser at det er færre blant de midlertidige og utleide arbeidstakere, sammenlignet med fast ansatte, som har eller kjenner til at det er ordninger som verneombud og AMU på arbeidsplassen. Arbeidstakere med alternative tilknytningsformer opplever også å ha mindre innflytelse, jf. punkt 5.6.7.

Innleie og bruk av entreprise, hvor bemanning inngår, innebærer at en arbeidstaker utfører arbeid for eller på vegne av en annen enn den som er arbeidsgiver, og vil i en god del tilfeller også være lokalisert hos kundevirksomheten, jf. kapittel 13. Arbeidstakere i en slik situasjon vil ha medvirkning overfor sin arbeidsgiver, men vil ikke være knyttet til medvirknings- og samarbeidsordninger på det stedet hvor de faktisk utfører arbeidet. Den forskningen som er gjort på dette området tyder på at virksomhetens fast ansatte som arbeider sammen med innleide eller arbeidstakere fra eksterne tjenesteleverandører rapporterer om lavere tillit, mindre deling av kunnskap internt i virksomheten, lavere opplevelse av tilknytning og lojalitet til arbeidsgiver, jf. punkt 5.6.7.

Det kan også være selvstendige oppdragstakere som arbeider i en virksomhet, for eksempel som konsulenter. Situasjonen for denne gruppen vil være ganske parallell med innleide arbeidstakere og ansatte hos eksterne tjenesteleverandører, men de selvstendige vil ikke ha en egen arbeidsgiver, og vil slik sett stå utenfor kollektive medvirknings- og samarbeidsordninger.

Ingelsrud mfl. (2020) har gjennomført kvalitative undersøkelser i enkelte næringer. Innen verftsindustrien finner de tegn til at omfanget av innleie og entreprise svekker fagforeningenes posisjon i virksomhetene, og dermed grunnlaget for det partssamarbeidet som anses som et grunnleggende trekk ved den norske modellen. Et av utviklingstrekkene de peker på er opplevelse av økende avstand mellom ledelse og ansatte.

Hvid og Falkum (2019) har sammenlignet undersøkelser blant arbeidstakere i 2016-2017 med en lignende undersøkelse utført i 2009. De finner en tendens til redusert opplevelse av individuell medvirkning, særlig i virksomheter med ledelsesmodeller basert på standardisering, kontroll, lojalitet og lydighet. Et annet funn er at arbeidstakernes opplevelse av medvirkning er lavere i statlig sektor enn i kommunal og privat sektor, og lavere hos arbeidstakere i konserner enn blant dem som arbeider i enkeltstående selskaper.

Også i Medbestemmelsesbarometeret (Drange mfl., 2020) tyder svarene fra arbeidstakerne på at styrings- og ledelsesformene i virksomhetene har betydning for deres opplevelse av muligheter for medvirkning, og at det er forskjell mellom norskeide private foretak og utenlandske.

Konsernorganisering og franchise er nevnt i utvalgets mandat som eksempler på at flere virksomheter er involvert i styring, kontroll og ledelse av arbeidet. Konserndannelser er kjennetegnet ved at to eller flere rettslig sett selvstendige selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskap(er). Det sentrale er om et selskap har «bestemmende innflytelse» over et annet selskap. I *konsern* kan det etableres felles representasjon, såkalt konsernordning. Avtaleverket mellom partene innebærer at det kan velges konserntillitsvalgte, jf. punkt 8.8.4. Trygstad mfl. har kartlagt utbredelsen av slike ordninger, jf. boks 14.2. Her kan det imidlertid være større usikkerhet enn ellers når det gjelder arbeidstakernes kjennskap til ordningene.

Franchisedrift innebærer at enkelte rammer for forretningsdriften fastsettes i en egen avtale mellom en franchisegiver og en franchisetaker. Franchisegivere har ofte ansvar for lokaler, innkjøpsavtaler, felles regnskaps- og personalsystemer, opplæring, varedistribusjon, kampanjer og markedsføring, mens franchisetakere har ansvar for ansettelser, bemanningsnivå og den daglige driften. Det er den enkelte franchisetaker som har arbeidsgiveransvar.

Ødegård mfl. (2021) har kartlagt bruken av konsern og franchise innen privat tjenesteyting. Målt etter sysselsetting og omsetning er det konsernorganisering som er den dominerende driftsformen innen privat tjenesteyting, jf. nærmere

Boks 14.2 Konsernutvalg og konserntillitsvalgte

- 13 prosent av de ansatte i konsern i privat sektor svarer at de har konsernutvalg.
- 45 prosent av ansatte i konsern med minst 200 ansatte svarer at de har konserntillitsvalgte.
- Det må tas forbehold om at arbeidstakere ikke er kjent med ordningene, at ordningene finnes i andre varianter eller at det er tale om ansatte i norske datterselskap av utenlandske konsern, hvor ordningene vil være lite relevante.
- Kvalitative intervjuer med tillitsvalgte i ulike sektorer og virksomheter indikerer at tillitsvalgte innen konsern og kjedeorganisasjoner vurderer sin innflytelse som dårligere enn andre. Ofte handler dette om at beslutninger tas på andre nivåer, der de ikke deltar.

Kilde: Trygstad mfl. (2021).

Boks 14.3 Hovedpunkter om konsern og franchise

- Antallet virksomheter med sysselsatte som inngår i konsern har økt fra om lag 32 000 i 2009 til 45 000 i 2019.
- Antallet ansatte i konsern har økt fra om lag 1,1 millioner i 2009 til om lag 1,4 millioner i 2019. Det utgjør om lag halvparten av alle sysselsatte.
- I tjenesteytende sektor samlet er om lag 70 prosent av de sysselsatte innen konsern, 21 prosent arbeider innen frittstående virksomheter og 9 prosent i virksomheter med franchiseorganisering.
- Det er relativt få virksomheter som er organisert som franchise sammenliknet med øvrige driftsformer. I tjenesteytende sektor er det om lag 3600 franchisevirksomheter, hvor drøyt 2800 av dem er i detaljhandelen.
- Det er mange unge arbeidstakere innen detaljhandelen. Blant butikkmedarbeiderne innen franchise og konsern var halvparten under 27 år. I de frittstående virksomhetene var halvparten under 32 år.
- Blant butikkmedarbeidere var tariffavtaledekningen om lag 32 prosent i virksomheter knyttet til konsern, 20 prosent i franchisevirksomheter og 16 prosent i de frittstående virksomhetene (tall fra 2016).
- For butikkmedarbeidere er timelønnen høyere i virksomheter med tariffavtale. Lønnsnivået er høyest i de frittstående virksomhetene og lavest i franchisevirksomheter.

Kilde: Ødegård mfl., 2021.

omtale i punkt 4.3.2 og 4.3.3. Hovedpunkter fra rapporten, som berører medvirkning, gjengis i boks 14.3.

Bruken av franchisekontrakter er i all hovedsak knyttet til detaljhandelen. Ifølge Ødegård mfl. utøver franchisegiverne betydelig innflytelse gjennom kontraktene, som blant annet inneholder en «franchisepakke» med retningslinjer for opplæring, personal- og HMS-systemer mv. Noen franchisegivere stiller også krav om at de ansatte minst skal ha lønn i samsvar med minsteregule-ringene i tariffavtalen. Franchisetakere som er intervjuet i forbindelse med kartleggingen gir uttrykk for at de oppfatter sin arbeidsgiverrolle som reell. Ødegård mfl. finner at arbeidstakerne i franchisevirksomheter ofte ikke er klar over at arbeidsgiveren er franchisetaker. De peker på at sammenlignet med arbeidstakere innen konsern har ikke arbeidstakere i franchisevirksomheter samme muligheter til representasjon og medbestemmelse overfor franchisegiver.

14.2.3 Oppsummering

Utfordringsbildet og tilstanden kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kartlegginger tyder på at verneombud finnes i en høy andel av virksomhetene som skal ha verneombud (over ti ansatte). Arbeidsmiljøutvalg finnes i vel to tredeler av alle virksomheter som skal ha dette (over 50 ansatte). Ansattrepresentanter i styret dekker 72 prosent av ansatte i virksomheter over 200 ansatte (obligatorisk lovkrav).
- Nær seks av ti tillitsvalgte har både formelle møter og uformelle samtaler med ledelsen, men 15 prosent av tillitsvalgte har sjelden eller aldri noen form for samtale med ledelsen.
- Kartlegginger tyder på at midlertidige og kortvarige tilknytninger reduserer arbeidstakernes medvirkning og tilhørighet til jobben. Fast ansatte skårer høyere når det gjelder sentrale arbeidsmiljøforhold og opplevelse av innflytelse på arbeidsplassen sammenlignet med midlertidig ansatte og innleide arbeidstakere. Midlertidig ansatte har også vesentlig lavere organisasjonsgrad.
- Selvstendige skårer høyest av alle grupper i arbeidslivet når det gjelder motivasjon og jobbtilhørighet. De står friere til å legge opp arbeidet selv.
- Kartlegginger tyder på relativt liten utbredelse og kjennskap til medvirkningsordninger i konsern og at arbeidstakere opplever svakere muligheter for medvirkning i konsern og utenlandskeide foretak.

14.3 Utvalgets vurderinger og forslag

14.3.1 Innledning og generell vurdering

Utvalget understreker at utgangspunktet i norsk arbeidsliv er godt. Det store flertallet av arbeidstakere opplever at arbeidsmiljø og muligheter for

medvirkning skaper høy grad av trivsel og tilhørighet til jobben. Et godt arbeidsmiljø og samarbeid på arbeidsplassene danner sammen med en høy grad av faste ansettelser og utbredelse av tariffavtaler et viktig grunnlag for et moderne og omstillingsdyktig arbeidsliv. Det organiserte samarbeidet mellom partene i arbeidslivet har også stor betydning for innsatsen for styrket arbeidsmiljø i virksomhetene, jf. IA-avtalen.

Medvirkning for arbeidstakere er en grunnleggende rettighet. Medvirkning og samarbeid er ikke bare viktig for arbeidstakerne, men også nyttig for virksomhetene. Dette står sentralt for å fremme innovasjon og omstilling i et arbeidsmarked med høyt kompetanse- og lønnsnivå. Tilliten mellom partene og gode muligheter for dialog, gjensidig forståelse og muligheter for å løse konflikter i en tidlig fase og i ordnede former er elementer som også fremmer høy produktivitet i virksomhetene. Arbeidstakeres mulighet for medvirkning og medinnflytelse på egen arbeidssituasjon og virksomheten de arbeider i utgjør av alle disse grunner en sentral del av den norske modellen.

Utvalget viser til at det organiserte arbeidslivet er den fremste arenaen for å fremme medvirkning og samarbeid i arbeidslivet. Derfor er det en felles interesse i å legge til rette for medlemskap i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, samt å styrke utbredelse av tariffavtaler og lokale tillitsvalgte på arbeidsplassene. For gjennomslagskraften til det organiserte arbeidslivet er det viktig at organisasjonene har bred tilslutning på arbeidsplassene. Innsats for å fremme et organisert arbeidsliv følges opp av partene selv, men er også tema i trepartssamarbeidet i arbeidslivet, blant annet gjennom Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Kartlegginger viser at en høy andel arbeidstakere svarer at de har tillitsvalgte i virksomheten, også de som ikke hadde tariffavtale. Dette kan tolkes, slik Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1) gjorde, at man i slike virksomheter knyttet betegnelsen «tillitsvalgt» til de lovbestemte ordningene som verneombud, AMU og styrerepresentasjon. *Utvalget* antar at det i noen tilfeller kan være vanskelig for arbeidstakere å skille de ulike ordningene fra hverandre, og at det også kan være tilfeller hvor arbeidstakere tror de er organisert og har tariffavtale uten at det faktisk er tilfelle. Det kan også være virksomheter som følger blant annet lønnsbestemmelser i tariffavtalene uten selv å være bundet av disse.

Selv om det kan være utviklet god praksis for dialog mellom ledelse og arbeidstakere også i virksomheter uten tariffavtale, vil det være stor forskjell mellom virksomheter med tariffavtale og de uten tariffavtale, når det gjelder det formelle grunnlaget for medvirkning og samarbeid. *Utvalget* vil peke på betydningen av et organisert arbeidsliv, forankret i tariffavtaler, for å fremme medvirkning, medbestemmelse og samarbeid i arbeidslivet. Selv om det er en målsetting å fremme det organiserte arbeidslivet, mener *utvalget* at også lovbestemte regler om medvirkning og samarbeid, som har virkning for alle som deltar i arbeidslivet, spiller en sentral rolle i rammeverket for medvirkning. Det har tradisjonelt vært lav organisering i deler av privat sektor, blant annet i store næringer som varehandel og overnatting/servering, og her kan de lovbestemte ordningene som ivaretar enkelte grunnleggende krav spille en viktigere rolle. I tillegg kan lovgivningen ha en normdannende effekt.

Selvstendige oppdragstakere som arbeider på oppdrag, for eksempel som konsulenter, arbeidstakere fra en ekstern tjenesteleverandør (entreprise) og innleide arbeidstakere har det til felles at de for et kortere eller lengre tidsrom utfører sitt arbeid i en annen virksomhet. De som utfører arbeid for andre vil imidlertid ikke være omfattet av medvirknings- og medbestemmelsesordningene på den arbeidsplassen hvor arbeidet utføres. Dette kan medføre utfordringer både for de som kommer utenfra og for de fast ansatte i virksomheten som er oppdragsgiver. Enkelte kartlegginger tyder på at omfattende bruk av innleie og entreprise også kan svekke fagforeningenes posisjon i virksomhetene. I situasjoner hvor arbeidstakere fra flere virksomheter utfører arbeid på samme sted kan det være særskilte behov for samordning. Arbeidsmiljøloven § 2-2 gir bestemmelser om dette. Det kan være tilsvarende behov for samordning mellom arbeidstakere og oppdragstakere som har ulike arbeidsgivere eller oppdragsgivere. Ordningen med egne LO-koordinatorer på enkelte større bygg- og anleggsprosjekter er et eksempel på tiltak som bidrar til dette, jf. boks 14.4. Slike ordninger er positive og bør benyttes mer.

Utvalget legger vekt på at alle som utfører arbeid for en arbeidsgiver/virksomhet skal være sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og ha muligheter for innflytelse og medvirkning på det stedet hvor de arbeider. Ansvaret for dette ligger primært hos den som er arbeidsgiver. De som utfører arbeid på annet sted enn hos egen arbeidsgiver bør imidlertid også sikres muligheter for en viss informasjonstilgang, medvirkning og innflytelse på arbeidssituasjonen der de faktisk utfører

Boks 14.4 LO-koordinator

En LO-koordinator er ansatt i LO og benyttes av byggherre for å gjøre et koordinerende arbeid, hovedsakelig med HMS og lønns- og arbeidsvilkår. En LO-koordinator vil samordne flere fagområder. I forhold til det enkelte prosjekt kan det gjelde anleggs-/maskinarbeid, transport, byggfag, rørlegger, elektro, ventilasjon, innkvartering, servering, utomhusarbeider mv. Kostnader dekkes av utbygger/byggherre.

Ordningen er hjemlet i Hovedavtalen mellom LO- NHO kapittel V § 5-4 nr. 5:

> Når flere bedrifter er engasjert samtidig i forbindelse med oppføring av store anlegg, kan det etableres et koordineringsutvalg med 1 tillitsvalgt fra hver av de berørte bedrifter. […] Likeledes kan det etableres koordineringsutvalg i annen virksomhet der flere bedrifter har oppdrag for samme oppdragsgiver på samme sted. […]
>
> Utvalget skal blant annet arbeide med informasjon om fellesanliggende og sosiale/kulturelle aktiviteter. […]

En LO-koordinator vil samordne de ulike fagområdene, og bidrar til at det opprettes tillitsvalgte i de bedriftene som har tariffavtale, og har god kontakt/møter med disse gjennom byggeprosessen. Dersom det ikke er tariffavtale i bedriftene som har direkte kontrakt med byggherren, opprettes det kontaktpersoner (kan være verneombud) for å sikre at det er god kommunikasjon ut til ansatte.

LO-koordinatoren blir i de fleste tilfellene knyttet til en HMS-avdeling i prosjektet, dette for å være en støtte og ressurs for at blant annet HMS-aktivitet blir ivaretatt etter gjeldende regler.

Kilde: LO

arbeid. Dette kan også gjelde selvstendige oppdragstakere som utfører oppdrag hos en oppdragsgiver.

Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1) vurderte blant annet arbeidsmiljølovens bestemmelser om verneombud og AMU i lys av fremveksten av mer sammensatte selskapsstrukturer, for eksempel ved konserndannelser og der en finner flere arbeidsgivere på samme arbeidsplass. De pekte på at selv om regelverket om verneombud og AMU er knyttet til den enkelte virksomhet, er det ikke til hinder for at det kan etableres felles verneorganisasjon i morselskapet innenfor et konsern. Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget var delt i synet på om det var behov for lovendringer for å styrke mulighetene for felles organer på konsernnivå. De behandlet også situasjoner der arbeidstakere utfører arbeid hos en annen virksomhet enn egen arbeidsgiver, og drøftet behovet for ny regulering som i større grad kunne sikre arbeidstakere medvirkning på arbeidsmiljøarbeidet på den arbeidsplassen der de utfører arbeidet. Også her var utvalgets medlemmer delt i vurderingen av behovet for lovendringer.

Utvalget har ikke gått inn på alle de spørsmålene som i sin tid ble vurdert av Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget, men har sett på flere mulige tilnærminger til hvordan lovverket kan ivareta behovet for medvirkning og samarbeid også for de gruppene i arbeidslivet som i dag tar mindre del i dette. Utvalget har både sett på tiltak som på mer generell basis kan styrke medvirkning og arbeidsmiljø, og tiltak som er særskilt rettet mot personer med alternative tilknytningsformer.

Et tema utvalget har vært inne på, er om det i arbeidsmiljøloven bør innføres en ordning hvor hver virksomhet skal ha tillitsvalgt, som er tiltenkt en mer gjennomgripende og helhetlig funksjon utover de områder/plikter som følger av loven i dag. *Utvalget* har kommet til at det ikke ønsker å foreslå dette, da det etter *utvalgets* vurdering kan gripe for mye inn i organisasjonenes autonomi, samt skape uønskede uklarheter mellom tillitsvalgte i henhold til avtale og tillitsvalgte i henhold til lov.

Endringer i hvordan virksomhetene organiserer og gjennomfører sine oppgaver kan innebære at de som utfører arbeid knyttes sammen på andre måter enn ved å dele samme fysiske arbeidsplass. Det kan medføre nye utfordringer når det gjelder å ivareta viktige hensyn som gjelder arbeidsmiljø og medvirkning. *Utvalget* vil peke på behovet for å følge med på utviklingen og få frem ny kunnskap om omfang og utfordringer ved andre arbeidsformer, slik som bruk av fjernarbeid og hjemmekon-

tor. Det er viktig at konsekvenser for reguleringene i arbeidslivet vurderes i brede prosesser som sikrer god involvering av partene i arbeidslivet.

I denne sammenheng har utvalget konsentrert seg om å vurdere lovreguleringene på enkelte områder som gjelder bruken av ulike tilknytningsformer og konsekvenser av endringer i virksomhetsorganisering. Det er enighet i *utvalget* om de overordnede målsettingene om å sikre et godt arbeidsmiljø og muligheter for medvirkning og medbestemmelse for alle som deltar i arbeidslivet. Det er likevel ulike syn i *utvalget* når det gjelder hvilket behov det er for nye lovreguleringer. Dette kommer frem i omtalen av de enkelte punktene under.

Utvalget har for det første sett på arbeidsgivers HMS-plikter overfor andre enn egne arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 2-2. Dette behandles i punkt 14.3.2.

Utvalget har videre vurdert behovet for å utvide ordningen med verneombud. Dette behandles i punkt 14.3.3.

Et tema for utvalget er også om innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som utfører arbeid i nær tilknytning til en virksomhet av en viss varighet bør omfattes av verneombudsordningen i oppdragsgivervirksomheten. Dette spørsmålet behandles i punkt 14.3.4.

Videre vurderer utvalget behovet for å utvide ordningen med arbeidsmiljøutvalg (AMU) i virksomheter. Dette behandles i punkt 14.3.5.

I punkt 14.3.6 omtales arbeidstakeres medvirkning og samarbeid i sammensatte eier- og virksomhetsstrukturer som konsern og franchise, og utvalget vurderer behovet for eventuell lovregulering av arbeidstakeres medvirkning i konsern.

I punkt 14.3.7 omtales bestemmelsene som gjelder arbeidsgivers drøftingsplikt med tillitsvalgte om bruk av ulike tilknytningsformer. Utvalget vurderer her om bestemmelsene bør samles og på den måten tydeliggjøres, og om slike regler også bør gjelde virksomhetens bruk av oppdragstakere og kjøp av tjenester fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen.

14.3.2 HMS-plikter for arbeidsgiver overfor andre enn egne arbeidstakere

Utvalget understreker at arbeidsmiljølovens system er at primæransvaret for arbeidsmiljøet ligger hos den arbeidsgiveren som arbeidstaker er ansatt hos. Det er viktig å holde fast på dette prinsipielle utgangspunktet, blant annet for å sikre klare ansvarsforhold. *Utvalget* viser til at prinsippet er tuftet på et synspunkt om at det skal være samsvar mellom innflytelse og ansvar. Den som er nærmest til å påvirke forholdene som har betydning for arbeidsmiljøet, bør også bære ansvaret.

Utvalget viser til at det gjelder flere reguleringer som pålegger arbeidsgiver et visst ansvar for å ivareta, og samarbeide med andre virksomheter om, helse, miljø og sikkerhet for andre enn sine egne arbeidstakere. Dette er blant annet regulert i arbeidsmiljøloven § 2-2, byggherreforskriften[5] og forskrift om systematisk HMS-arbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).[6]

Etter *utvalgets* vurdering er arbeidsmiljøloven § 2-2 også et utslag av hovedprinsippet i loven om at arbeidsgiveransvaret strekker seg til de situasjoner hvor virksomheten er nærmest til å ta dette ansvaret. Dette fordi det materielle innholdet i ansvaret etter bestemmelsen, handler om å sørge for at egen virksomhet er innrettet slik at det ikke medfører arbeidsmiljørisiko for andre. Hvordan egen virksomhet kan påvirke arbeidsmiljørisiko for andre vil imidlertid være gjenstand for tolkning og i noen tilfeller være vanskelig å fastlegge.

Som beskrevet tidligere i innstillingen. jf. punkt 4.3 og 5.5, har virksomhetenes bruk av arbeidstakere med annen arbeidsgiver et relativt stort omfang. Bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt over tid. Oslo Economics har anslått at vel 8,5 prosent av alle sysselsatte arbeider innenfor entreprisekontrakter hvor oppgavene utføres hos en annen virksomhet eller i nær tilknytning til denne.

Utvalget viser til sine vurderinger i kapitlene 10, 11 og 13 om situasjoner der virksomhetene henter inn arbeidskraft fra andre, gjennom innleie, kjøp av tjenester fra selvstendige oppdragstakere og/eller fra eksterne tjenesteleverandører. Utvalget viser også til omtalen av arbeid innenfor plattformøkonomien, jf. punkt 5.3. Europeiske undersøkelser tyder på at 11 prosent av den yrkesaktive befolkningen minst en gang har utført slikt arbeid, mens det for 1,4 prosent er viktigste aktivitet og hovedinntektskilde. Tall fra Norge tyder på at omfanget er noe lavere her, ifølge tidligere kartlegginger hadde mellom 0,3 og 2,5 prosent av den yrkesaktive befolkningen utført slikt arbeid en eller flere ganger siste år. I en studie utført på oppdrag fra EU-kommisjonen pekes det på at slike

---

5 Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften). FOR-2009-08-03-1028.

6 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). FOR-1996-12-06-1127.

plattformarbeidere kan ha behov for bedre vern, blant annet ved at det blir obligatorisk for deres oppdragsgivere å informere om forhold som påvirker arbeidssituasjonen, styrke vernet om deres personopplysninger og gi bedre muligheter for kollektiv organisering.

Som omtalt i kapittel 9 er det utviklingstrekk som kan innebære økende endringstakt i arbeidslivet fremover. Teknologiendringer skaper muligheter for at mange arbeidsoppgaver kan gjennomføres nærmest hvor som helst, og har potensiale til å endre tradisjonelle produksjonskjeder og bryte disse opp i mindre deler som en oppdragsgiver kan sette sammen etter egne behov.

Utvalget er opptatt av å unngå at det skapes utydeligheter rundt ansvarsforhold for arbeidsmiljøet i de situasjoner hvor digitale løsninger skaper muligheter for å organisere arbeidet på nye måter.

Det er en sentral målsetting å ivareta et fullt forsvarlig og helsefremmende arbeidsmiljø for alle som deltar i arbeidslivet, uavhengig av tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Som beskrevet over, opplever de fleste i norsk arbeidsliv et godt arbeidsmiljø. Det kan likevel være enkelte utfordringer som kan oppstå i situasjoner hvor arbeidstakere med ulike arbeidsgivere, og/eller selvstendige oppdragstakere, utfører oppgavene sammen, enten det er på samme fysiske arbeidssted eller gjennom andre organisatoriske tilknytninger.

Delingsøkonomiutvalget vurderte behovet for tilpasninger i regelverket når det gjelder HMS-ansvar innenfor plattformøkonomien, jf. NOU 2017: 4 punkt 5.5.3. Av mulige tiltak ble nevnt:

> Enkelte HMS-plikter, for eksempel forebygging, opplæring og risikovurdering, er elementer som man kunne sett for seg at en plattform kunne hatt ansvar for også overfor selvstendige oppdragstakere.
>
> Alternativt kunne det vært aktuelt å gi HMS-bestemmelsene utvidet anvendelse, ved for eksempel å utvide arbeidsmiljøloven § 2-2 til å gjelde oppdragstakere som er tilknyttet digitalt, dvs. en plikt for plattformen til å sørge for at HMS blir ivaretatt for oppdragstakere selv om disse ikke oppholder seg fysisk hos virksomheten.

Flertallet i Delingsøkonomiutvalget ønsket ikke å foreslå endringer i HMS-reglene i arbeidsmiljøloven, og viste blant annet til at en utfordring «er at plattformen kan mangle reell påvirkningsmulighet på den tilknyttede oppdragstakers arbeidsmiljø», og dessuten at det kunne være «tjenestetilbydere som heller ikke ønsker at plattformeier skal kontrollere hvordan de som selvstendige oppdragstakere utfører sitt arbeid». Mindretallet mente på sin side at det kunne være hensiktsmessig å utrede HMS-konsekvenser i delingsøkonomien, for å få oppdatert kunnskap som grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i regelverket.

Hjemmekontor har vært mye benyttet under koronapandemien. Kartlegginger tyder på at ulike former for fjernarbeid/hjemmearbeid kan bli mye benyttet også i tiden etter pandemien, jf. nærmere omtale i punkt 4.1.6. Arbeids- og sosialdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i forskriften om hjemmearbeid. Det pågår for tiden en rekke kartlegginger som blant annet vil belyse arbeidsmiljøforhold ved hjemmekontor og andre former for fjernarbeid. Arbeids- og sosialdepartementet skriver i sitt høringsnotat at de pågående kartleggingsprosjektene eventuelt vil kunne synliggjøre behov for ytterligere endringer i reguleringene på lengre sikt.

Etter *utvalgets* vurdering kan det, uavhengig av spørsmålet om hvordan fjernarbeid/hjemmearbeid skal reguleres i fremtiden, også være grunn til å vurdere om arbeidsmiljøloven § 2-2, som gjelder arbeidsgivers ansvar for andre enn egne ansatte, i tilstrekkelig grad er tilpasset de ulike måtene arbeid utføres på i dag, og dessuten om bestemmelsens anvendelsesområde er tydelig nok. *Utvalget* viser til at bestemmelsen er en offentligrettslig plikt underlagt Arbeidstilsynets tilsynsmyndighet og reaksjonsapparat, og at det også av denne grunn er sentralt at rekkevidden av bestemmelsen er klar.

Bestemmelsen i § 2-2 om arbeidsgivers ansvar for andre enn egne ansatte, gjelder situasjoner hvor arbeidsmiljøforhold som har tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, kan få konsekvenser for andre som utfører arbeid i virksomheten.

Arbeidslivslovutvalget uttalte følgende om rekkevidden av bestemmelsen, jf. NOU 2004: 5, punkt 10.7.3:

> Utvalget presiserer at bestemmelsen kun gjelder arbeidsgivers ansvar i forhold til hvordan egen virksomhet er innrettet og hvordan egne arbeidstakeres arbeid utføres og ordnes. Ansvaret gjelder således kun så langt arbeidsgivers egen virksomhet eller ansatte representerer en arbeidsmiljørisiko for arbeidstakere i andre virksomheter. Arbeidsgiver har således normalt ikke ansvar for hvordan andres arbeidstakere utfører sitt arbeid eller hvordan

> arbeidsmiljøforholdene er i andre virksomheter. Unntak vil bare gjelde der egen virksomhet er så integrert med andre arbeidstakeres arbeid at den i seg selv representerer en risiko for disse. Det typiske eksempelet vil være ordinær arbeidsleie hvor innleide arbeidstakere blir underlagt arbeidsgivers direkte styring og instruksjon.

Regelen ble noe endret i arbeidsmiljøloven fra 2005. Det ble presisert at den skulle omfatte alle som faktisk utfører arbeid i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning. Personkretsen ble utvidet ved at også selvstendige ble omfattet, herunder «både enmannsbedrifter/-foretak og selvstendige oppdragstakere», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), side 304. Vilkåret om at aktiviteten skulle være på «samme arbeidsplass» ble endret til «i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning». I forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), punkt 6.4.4, ble det understreket at vurderingen ikke skulle knyttes til om arbeidsstedet var det samme, men om aktiviteten utgjorde en risiko for andre arbeidstakere. Det ble pekt på at det kunne oppstå slike tilfeller hvor virksomhetenes art og fysiske nærhet ville kunne innebære en risiko selv om det ikke var på samme sted. Kjøpesenter og kontorfellesskap ble nevnt som eksempler. Videre ble det presisert at dersom en virksomhets innretning og arbeidsutførelse ikke representerer noen risiko for andre, utløses heller ikke noe utvidet ansvar for andres arbeidstakere, uavhengig av hvor nær hverandre virksomhetene driver sine aktiviteter. Virksomhetens ansvar etter § 2-2 omfatter således ikke hvordan andre enn egne ansatte utfører selve arbeidet.

Utvalget viser videre til at det kan reises spørsmål om § 2-2 omfatter digital virksomhet.[7] Bestemmelsen er nok primært utformet med tanke på det fysiske arbeidsmiljøet på en fysisk arbeidsplass.[8] Slik ordlyden er i dag forutsetter vern etter § 2-2 at personen «utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning». Begrepet «arbeidsgivers aktivitet eller innretning» kan i utgangspunktet tolkes dithen at det har en relativt vid og teknologinøytral ordlyd. Forarbeidene til arbeidsmiljøloven fra 2005 tyder imidlertid på at bestemmelsen ikke er utformet med tanke på å være teknologinøytral, men tar sikte på HMS-vern knyttet til det fysiske arbeidsstedet. I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), side 303 står det at:

> Begrepene «aktivitet» og «innretning» angir det geografiske sted der vareproduksjon, salg, husbygging osv. foregår. Dette vil som den alt overveiende regel være synonymt med begrepet «arbeidsplass». Begrepet «innretning» er tatt med for å presisere at arbeidsgiver har ansvaret for maskiner, bygninger, stillas osv. også i de tilfeller der det kan være unaturlig å tale om en aktivitet.

Utvalget viser til at arbeidslivet står overfor andre arbeidsmiljøutfordringer enn tidligere. Færre arbeidstakergrupper står overfor de mer tradisjonelle fysiske og kjemiske arbeidsmiljøeksponeringer og ulykkesrisiko, mens påvirkninger på det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet spiller en større rolle. Kunde-, klient-, pasient- og elevrelasjoner preger arbeidshverdagen i mange yrker hvor de ansatte opplever emosjonelle krav, rollekonflikter og mindre grad av selvbestemmelse (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2018). Digitaliseringen innebærer dessuten at organisering av arbeid endrer seg og at arbeid kan utføres andre steder enn på den tradisjonelle arbeidsplassen. Dette kan aktualisere nye arbeidsmiljøutfordringer for eksempel knyttet til ergonomiske forhold, jobbtilhørighet og medvirkning, jf. punkt 14.2.1.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener at arbeidsgivers HMS-ansvar overfor andre enn egne arbeidstakere bør gjelde når denne er nærmest til å påvirke forholdene som har betydning for arbeidsmiljøet, og også har en reell og faktisk mulighet til å påvirke arbeidsmiljøet til de det gjelder. I mange tilfeller vil dette fortsatt begrenses til den fysiske arbeidsplassen, men *flertallet* utelukker ikke at en virksomhet også kan ha påvirkningsmulighet i arbeidssituasjoner hvor arbeidet utføres ulike steder, herunder digitalt. *Flertallet* viser for eksempel til at digitale plattformer kan ha betydelig påvirkning på plattformarbeideres arbeidsmiljøforhold, uavhengig av om de klassifiseres som arbeidstakere eller selvstendig oppdragstakere. EU-kommisjonen har utarbeidet et høringsnotat om mulig regulering av arbeidsforhold for plattformarbeidere. Her nevnes blant annet at konkurransen om oppdrag og plattformenes systemer for «rating» av oppdragstakere kan føre til at det arbeides lenge og uten pauser. Dessuten at fravær av organisert opplæring kan øke risikoen for at oppdragstakerne utsettes for ulykker. Også personvernet for

---

7 Jf. også Delingsøkonomiutvalget NOU 2017: 4 punkt 5.2.4.2.

8 Se også Hotvedt m.fl. (2020b) side 103.

oppdragstakerne kan være utsatt når de må tilpasse seg avanserte digitale løsninger for å dokumentere og spore arbeidet som utføres.[9] EU-kommisjonens prosess er foreløpig i en tidlig fase hvor det hentes inn innspill fra partene på europeisk nivå før eventuelle forslag til reguleringer eller andre tiltak vil bli nærmere utredet. Høringsnotatet viser til en rekke tiltak som gjennomføres i de enkelte landene, og det ses ikke som noen motsetning mellom dette og eventuelle ytterligere tiltak på europeisk nivå.

Flertallet viser til at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-2 har en generell utforming. Forarbeidene til loven knytter imidlertid bestemmelsen til det fysiske arbeidsstedet. Disse forarbeidene er fra 2005 og fanger ikke opp den utvikling som har skjedd siden den gang med hensyn til teknologisk utvikling og nye arbeidsformer. *Flertallet* vurderer at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-2 bør utformes slik at den både omfatter den fysiske arbeidsplassen og situasjoner hvor arbeidet utføres andre steder, herunder digitalt. *Flertallet* mener derfor at virksomheter uavhengig av hvor arbeider finner sted, i visse situasjoner bør pålegges et HMS-ansvar, men at dette begrenses til de situasjoner hvor arbeidsgiver både er nærmest til å bære ansvaret (eventuelt delt med andre), og også har en reell mulighet til påvirke arbeidsmiljøforholdene.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn følgende presisering i § 2-2 første ledd:

> (1) Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige *oppdragstakere*, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver*, uavhengig av hvor arbeidet finner sted*:
> a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
> b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
> c) sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i kapittel 10.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, vil peke på at enhver arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig.

Arbeidsgiveren skal ikke bare sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for sine egne ansatte, men i tillegg sørge for at virksomheten er innrettet slik at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette gjelder blant annet innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere. Hva som omfattes av begrepet arbeidsmiljø framgår nærmere av loven, og gjelder alle faktorer som påvirker arbeidet, for eksempel fysiske faktorer, psykososiale forhold og særskilte risikoforhold knyttet til den enkelte virksomhet.

Mindretallet vil presisere at arbeid formidlet via en digital plattform kan ha ulike kjennetegn avhengig av hva slags arbeid og hvilke tjenester det dreier seg om, og tilknytningen til oppdragsgiveren kan variere innen et bredt spekter. Mindretallet ønsker ikke å foreslå en generell utvidelse av pliktene etter § 2-2 nå, siden EU-kommisjonen for tiden arbeider med en regulering av arbeidsforhold for plattformarbeidere. Det er hensiktsmessig å avvente denne.

Mindretallet vil videre peke på at det ikke bør etableres en regel som er egnet til å skape uklarhet med hensyn til hvor langt arbeidsgiverens/oppdragsgiverens ansvar går, noe som vil være betenkelig sett fra et rettssikkerhetsperspektiv. Overtredelse av § 2-2 kan sanksjoneres både med administrative sanksjoner og straff, og det er uheldig hvis det ikke er entydig hvem som er pliktsubjekt og hvilken rekkevidde ansvaret har.

14.3.3 Utvidelse av ordningen med verneombud

Utvalget viser til at driftsnære, kompetente og synlige verneombud og tillitsvalgte, kan være en viktig suksessfaktor i forebyggende arbeidsmiljøarbeid, og at velfungerende partssamarbeid på arbeidsplassen er en motor for det forebyggende arbeidet fordi det kan sørge for at tiltak implementeres og at ansatte ansvarliggjøres (Buvik mfl., 2018). Det har derfor vært naturlig for *utvalget* å vurdere hvorvidt de kollektive ordningene rundt vernetjeneste og arbeidsmiljøarbeid, kan styrkes.

Verneombudene er gitt en sentral rolle i arbeidsmiljøloven som arbeidstakernes representanter i verne- og arbeidsmiljøspørsmål, og skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, jf. punkt 8.8.2. Ordningen ble i sin tid nedfelt i arbeidervernlovgivningen av 1956, og

[9] EU-kommisjonen (2021). Consultation document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible actionaddressing the challenges related to working conditions in platform work

ble siden styrket i arbeidsmiljøloven av 1977, mens den ikke ble endret i den nye arbeidsmiljøloven i 2005 (Trygstad mfl. 2021).

I utgangspunktet skal det velges verneombud i alle virksomheter som kommer inn under arbeidsmiljøloven, jf. § 6-1. I virksomheter med mindre enn ti ansatte kan det likevel skriftlig avtales at det ikke skal velges verneombud. Verneombudsordningen ble vurdert av Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) og Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1). Arbeidslivslovutvalget viste til at det generelle inntrykket var at ordningene med verneombud og arbeidsmiljøutvalg ble opplevd som riktige og positive. Dette utvalget mente det var viktig å vitalisere vernearbeidet i virksomhetene og å oppmuntre til lokalt tilpassende ordninger som partene føler et eierskap til. Et flertall i Arbeidslivslovutvalget uttalte at en klargjøring av verneombudets rolle og ansvar i forhold til arbeidsgiver og en mer oversiktlig regulering vil kunne ha en gunstig effekt for å vitalisere bruken av verneombud i virksomhetene.

Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget uttalte at det var deres erfaring at ordningene med verneombud og arbeidsmiljøutvalg er viktige for å sikre arbeidstakerne deltakelse og innflytelse på arbeidsmiljøarbeidet på den enkelte arbeidsplass. Dette utvalget anbefalte å gjennomføre tiltak for å bedre kunnskapen om ordningene og deres effekt og funksjon i arbeidslivet. Dette utvalget vurderte også spørsmålet om å utvide plikten til å etablere verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Et flertall i dette utvalget så ikke det som hensiktsmessig og mente at dagens regelverk åpner for at ordningene i små og mellomstore virksomheter kan tilpasses behovet i den enkelte virksomhet. Et mindretall i dette utvalget pekte på at et stort antall arbeidstakere arbeider i virksomheter med under ti ansatte, og gikk inn for at terskelen for når virksomhetene kan avtale en annen ordning enn verneombud burde senkes fra ti til fem arbeidstakere.

Trygstad mfl. (2021) finner at verneombudsordningen er godt etablert i norsk arbeidsliv. Det er noe lavere dekning av verneombud i privat sektor enn i offentlig sektor. Tilfredsheten med ordningen er imidlertid høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. I en samlet analyse finner Trygstad mfl. at verneombudets og de tillitsvalgtes innflytelse ser ut til å være høyest innen kommunal sektor. Som nevnt i punkt 14.2.2 over er det betydelig høyere sannsynlighet for at det er verneombud i virksomheter med tariffavtale. Dette gjelder i særlig grad for virksomhetene med under ti ansatte, hvor det skriftlig kan avtales å ha en annen ordning.

Utvalget har vurdert om ordningen med verneombud bør utvides. Det er ulike syn på dette i utvalget.

Et flertall i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, mener kravet om at det skal være verneombud i virksomheten bør være uten unntak basert på størrelse. *Flertallet* viser til at verneombudsordningen er veletablert og oppleves å ha en viktig funksjon i virksomhetene. Verneombudsordningen er sentral og har viktige funksjoner for å ivareta arbeidstakeres medvirkning i arbeidsmiljøspørsmål. Kartlegginger viser at ordningen er lite utbredt i virksomheter med under ti ansatte. Dette gjelder særlig for virksomheter som ikke er omfattet av tariffavtaler. Etter *flertallets* syn kan verneombudsordningen ha en viktig funksjon også i de mindre virksomhetene for å legge til rette for dialog og samarbeid mellom ledelse og ansatte om arbeidsmiljøspørsmål. Arbeidslivet er blitt mer sammensatt, blant annet med økende omfang av utenlandske arbeidstakere. Det kan øke behovet for verneombud i alle virksomheter. Det vil dessuten virke forenklende dersom virksomhetene ikke trenger å forholde seg til terskelkrav om en må ha verneombud eller ikke.

På denne bakgrunn foreslår *flertallet* en endring i arbeidsmiljølovens bestemmelser om verneombud.

Flertallet foreslår følgende ordlyd:

§ 6-1 første ledd:

Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges *verneombud*.

Flertallet viser til at forslaget vil kunne medføre behov for visse tilpasninger i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, støtter ikke forslaget om å oppheve den nedre grensen for etablering av *verneombud*.

Det er ingen ting i veien for at småbedrifter som ønsker det, frivillig kan etablere en verneombudsordning, men *mindretallet* mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge små virksomheter med helt ned til én ansatt å institusjonalisere HMS-arbeidet på en slik måte.

Underveis i utvalgets arbeid ble det diskutert å medregne innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere med en forholdsvis tett og langvarig tilknytning til virksomheten i bereg-

ningsgrunnlaget for kravet om å etablere verneombud. Et slikt forslag ble forlatt underveis i arbeidet, men framstod for *mindretallet* som et alternativ disse medlemmene kunne sluttet seg til. Et slikt forslag ville kommet personer med alternative tilknytningsformer til gode.

14.3.4 Utvidelse av verneombudets oppgaver

Ordningene med verneombud og arbeidsmiljøutvalg er etter ordlyden i arbeidsmiljølovens kapitler 6 og 7 forbeholdt virksomhetens egne arbeidstakere. Det følger også av forskrift om organisering, ledelse og medvirkning[10] at verneombud skal velges blant arbeidstakere som har erfaring og innsikt i virksomhetens arbeidsforhold, og når det gjelder arbeidstakerrepresentanter til AMU fremgår det at bare tilsatte i virksomheten kan velges, jf. forskriften §§ 3-2 andre ledd og 3-7 fjerde ledd. Ordningene omfatter dermed i utgangspunktet ikke innleide arbeidstakere eller selvstendige oppdragstakere som utfører arbeid i virksomheten. *Utvalget* antar likevel at særlig innleide i mange tilfeller i praksis anses å være underlagt vernetjenesten i innleievirksomheten.

Innleide arbeidstakere er ansatt, og har dermed rettigheter knyttet til medvirkning og samarbeid hos egen arbeidsgiver. Det som gjelder selve ansettelsesforholdet, vil være et tema mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det stiller seg imidlertid annerledes når det gjelder spørsmål om arbeidsmiljø. Ved et innleieforhold, særlig av lengre varighet, vil den innleide i praksis delta på lik linje med innleievirksomhetens egne ansatte og stå overfor de samme eksponeringer i arbeidsmiljøet. I en kartlegging av oppfølging av sykefravær og tilrettelegging for innleide arbeidstakere finner Alsos og Steen Jensen (2013b) at få bemanningsforetak gjennomførte slike tiltak. Innleievirksomhetene opplevde at dette lå utenfor deres ansvarsområde. De innleide risikerte dermed å havne mellom to stoler.

En selvstendig oppdragstaker jobber presumptivt mer selvstendig, enn en innleid arbeidstaker. Samtidig kan en selvstendig oppdragstaker som over lengre tid utfører arbeid i en virksomhet, for eksempel som konsulent, være utsatt for den samme eksponeringen i forhold til arbeidsmiljøet som virksomhetens egne ansatte og innleide.

Innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som arbeider i en virksomhet over en viss tidsperiode, kan derfor ha en slik tilknytning til virksomheten hvor de utfører arbeidet sitt, at det kan være behov for at de i større grad likestilles med arbeidsgivers egne arbeidstakere når det gjelder den løpende deltakelsen i spørsmål om arbeidsmiljø i oppdragsgivers virksomhet. Dette forutsetter at det foreligger en faktisk tilknytning til arbeidsmiljøet i virksomheten. Det er naturlig å gå ut fra at en slik tilknytning blir sterkere dersom et innleieforhold eller et oppdragsforhold for selvstendige varer i en lengre tidsperiode. Etter *utvalgets* vurdering kan det således være behov for at innleide og selvstendige som utfører arbeid i en virksomhet over en lengre periode i større grad blir koblet på det løpende arbeidsmiljøarbeidet som utføres i virksomheten.

Etter *utvalgets* vurdering kan en hensiktsmessig løsning være at verneombudet i den virksomheten som innleide og selvstendige arbeider i, ivaretar deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Dette vil være mindre aktuelt i kortvarige arbeidssituasjoner, men mer aktuelt jo lengre periode en deler det samme arbeidsmiljøet. *Utvalget* foreslår at grensen settes ved en varighet på seks måneder eller mer.

Utvalget mener at reglene bør gjelde for de tilfeller hvor innleide arbeidstakere og selvstendige arbeider i nær tilknytning til virksomheten. Rene oppdragsavtaler som gjennomføres uten særlig samhandling med oppdragsgivers virksomhet faller utenfor. Men dersom arbeidsoppgavene utføres på oppdragsgivers arbeidsplass og/eller side om side og i nært samarbeid med oppdragsgivers egne ansatte, vil bestemmelsen inntre. I dette ligger ikke nødvendigvis krav om fysisk tilstedeværelse, også digitalt arbeid og fjernarbeid kan omfattes, men ikke utover det som gjelder for de ansatte. Det presiseres at bestemmelsen ikke vil gjelde ved entreprise, hvor arbeidstakere vil være knyttet til verneorganisasjonen i egen virksomhet.

Utvalget ser det ikke som naturlig at de innleide og selvstendige som forslaget vil omfatte, skal kunne velges som verneombud i den virksomheten hvor de utfører oppdrag. Bestemmelsen i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning om at verneombudet skal velges blant virksomhetens egne ansatte bør derfor videreføres.

Utvalget foreslår følgende ordlyd § 6-2 første ledd nytt siste punktum:

> Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir

[10] Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (2011). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355.

utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov. *Første og andre punktum gjelder tilsvarende for innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.*

I sammenheng med forslagene om at innleide og selvstendige som er i en virksomhet over lengre tid skal omfattes av verneombudets oppgaver kan det være naturlig å se på i hvilken grad de samme gruppene også bør omfattes av bestemmelsen om arbeidstakers medvirkningsplikt i arbeidsmiljøloven § 2-3. Av bestemmelsen følger det blant annet at arbeidstakerne i virksomheten har en plikt til å medvirke i det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet, herunder delta i det organiserte verne-, og miljøarbeidet i virksomheten og aktivt medvirke ved gjennomføringen av tiltak som iverksettes for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø, jf. første ledd.

Videre er det i arbeidsmiljøloven § 3-2 bestemmelser om særskilte forholdsregler en arbeidsgiver skal gjøre for å ivareta sikkerheten på arbeidsplassen. Etter første ledd bokstav a gjelder det en plikt for arbeidsgiver til å gjøre arbeidstaker kjent med ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet, og at arbeidstaker får den opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig. Det kan være aktuelt å vurdere om det bør presiseres i denne bestemmelsen at tilsvarende informasjonsplikt bør gjelde overfor innleide og selvstendige som arbeider i virksomheten over lengre tid.

Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede disse spørsmålene nærmere, men *flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund*, ønsker likevel å peke på at det kan være grunn til å vurdere dette nærmere.

14.3.5 Utvidelse av ordningen med arbeidsmiljøutvalg (AMU)

Arbeidsmiljøutvalg (AMU) er et samarbeidsorgan i virksomhetene med lik representasjon fra arbeidsgiver og arbeidstaker, jf. punkt 8.8.2.

Også denne ordningen ble vurdert av Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) og Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget (NOU 2010: 1). Arbeidslivslovutvalget pekte på at arbeidsmiljøutvalget har rett og plikt til å medvirke til gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget pekte blant annet på at både verneombudets og arbeidsmiljøutvalgets rolle bør synliggjøres og fremheves når det gjelder faktorer som har betydning for de sosiale og psykiske sidene av arbeidsmiljøet. Dette utvalget hadde for øvrig en bred gjennomgang av arbeidsmiljøutvalgets funksjon og oppgaver, jf. punkt 14.3.3 over. Flertallet i dette utvalget foreslo ingen endring i terskelen for når det skal være plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg. Et mindretall foreslo at det skulle innføres plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg i virksomheter med mer enn 20 ansatte.

Ifølge Trygstad mfl. (2021) finnes ordningen med arbeidsmiljøutvalg i om lag to tredjedeler av de virksomhetene som etter loven skal ha dette. Kartleggingen bygger på svar fra arbeidstakere. Det kan derfor ikke utelukkes at ordningen eksisterer i enkelte virksomheter uten at den er kjent av de ansatte. På samme måte som for verneombud er det forskjeller mellom næringer. Arbeidstakere innen overnatting og servering er de som i minst grad har, eller kjenner til at det finnes arbeidsmiljøutvalg i sin virksomhet. Flest arbeidstakere innen offentlig forvaltning, industri og finans svarer at de har arbeidsmiljøutvalg. Som nevnt i punkt 14.2.2 over er det betydelig høyere sannsynlighet for at det er arbeidsmiljøutvalg i virksomheter med tariffavtale. Dette gjelder i særlig grad for virksomhetene med under 50 ansatte, hvor det ikke er krav om å ha slik ordning.

Utvalget har vurdert om ordningen med arbeidsmiljøutvalg bør utvides. Det er ulike syn på spørsmålet i utvalget.

Flertallet, *medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund,* mener terskelen for når det skal være plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg bør senkes fra dagens nivå på 50 ansatte til å gjelde for virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 30 arbeidstakere. *Flertallet* viser til sine vurderinger når det gjelder utvidelse av ordningen med verneombud. Mange av de samme argumentene gjør seg gjeldende i forhold til behovet for å ha arbeidsmiljøutvalg i virksomheten. *Flertallet* mener imidlertid at arbeidsmiljøutvalg som samarbeidsorgan først og fremst har en funksjon i virksomheter av en viss størrelse. *Flertallet* har kommet til at en grense på 30 arbeidstakere kan være en hensiktsmessig avgrensning. Arbeidsmiljøutvalg kan ha en viktig funksjon når det gjelder å fremme medvirkning, medbestemmelse og samarbeid i virksomheter som ikke er omfattet av tariffavtaler. Kartlegginger viser at det er svært få slike virksomheter under 50 ansatte som i dag har arbeidsmiljøutvalg.

Flertallet foreslår videre at grensen for når det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg dersom en av partene krever det senkes tilsvarende, fra 30 til 10 arbeidstakere.

Flertallet foreslår følgende ordlyd i § 7-1 første ledd:

> (1) I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst *30* arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom *10 og 30* arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn *30* arbeidstakere.

Flertallet peker på at det vil medføre behov for tilpasninger i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, i tråd med lovforslaget.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, støtter ikke flertallets forslag om å senke grensene for etablering av arbeidsmiljøutvalg fra henholdsvis 50 og 20 til 30 og 10 ansatte.

Allerede i dag skal arbeidsmiljøutvalg etableres i små virksomheter med 20 ansatte dersom en av partene ønsker det. Et arbeidsmiljøutvalg utgjør etter *mindretallets* syn en måte å formalisere HMS-arbeidet på som er best egnet for mellomstore og store virksomheter. Et AMU skal for eksempel ha minimum fire medlemmer og hvert medlem skal ha en vararepresentant. *Mindretallet* mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge virksomheter med helt ned til 10 ansatte å etablere en slik ordning. For små virksomheter vil dette være uforholdsmessig byråkratisk, og ikke nødvendigvis den beste måten å sikre et godt arbeidsmiljø på.

Underveis i utvalgets arbeid ble det diskutert å medregne innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere med en forholdsvis tett og langvarig tilknytning til virksomheten i beregningsgrunnlaget for plikt til å etablere AMU. Et slikt forslag ble forlatt underveis i arbeidet, men framsto for *mindretallet* som et alternativ disse medlemmene kunne sluttet seg til. Et slikt forslag ville kommet personer med alternative tilknytningsformer til gode.

14.3.6 Drøftings- og informasjonsplikter innen konsern og franchise

14.3.6.1 Konsern

Gjeldende rett når det gjelder arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse i konsern er omtalt i punkt 8.8.3. Det gjelder regler i selskapslovgivningen som gir arbeidstakere muligheter for representasjon gjennom såkalte konsernordninger, som innebærer at ansatte i datterselskaper er valgbare og stemmeberettigede ved valg til morselskapets styre, og at de skal regnes som ansatt i morselskapet ved beregningen av antall ansatte som utløser rett til ansatterepresentasjon. Konsernordning kan etableres gjennom avtale eller ved at spørsmålet fremmes for Tvisteløsningsnemnda, som kan treffe vedtak om konsernordning, jf. reglene i aksjeloven og allmennaksjeloven § 6-5. Slike ordninger er mest utbredt i de større virksomhetene.

Det gjelder også egne bestemmelser om arbeidstakernes innflytelse i grensekryssende selskapsforhold i EU/EØS-området, jf. nærmere omtale i punkt 8.8.5.

Videre gjelder det avtalefestede ordninger om informasjon og drøfting i konsern som kan innebære at det velges konserntillitsvalgte og settes ned et koordinerende utvalg av tillitsvalgte fra datterselskapene i konsernet.

Av Hovedavtalen mellom LO og NHO del B § 16-2[11] fremgår det at partene i et konsern bør avtale rammene for samarbeid. Er avtale ikke inngått, skal samarbeidet foregå enten ved at det i konsern med bedrifter som nytter felles overenskomst etableres et koordinerende utvalg av tillitsvalgte eller at det opprettes et utvalg i konsernet for felles drøftinger eller at en finner andre tilsvarende samarbeidsformer. Av Hovedavtalen mellom LO og NHO § 9-12 fremgår det at hvis det er planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger som også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere enheter i konsernet, skal konsernledelsen så tidlig som mulig drøfte disse spørsmål med et koordinerende utvalg av tillitsvalgte, jf. Hovedavtalen § 16-2 tredje ledd. Bestemmelsen om konserntillitsvalgte i konsern med flere enn 200 ansatte fremgår av Hovedavtalen LO og NHO § 16-3. Den konserntillitsvalgte skal ivareta de ansattes interesser overfor kon-

[11] https://www.lo.no/globalassets/hovedavtalen--kommentarer.pdf.
Hovedavtalen LO-NHO del B omfatter alle arbeidstakere i industri- og håndverksbedrifter og det er bare LO og NHO som er parter i avtalen.

sernledelsen i saker som behandles på konsernnivå og som kan ha betydning for de ansatte i konsernet som helhet. Den konserntillitsvalgtes arbeid skal ikke gripe inn i eller erstatte partenes rettigheter og plikter på bedriftsnivå.

Også Spekter har inngått hovedavtale med de respektive hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden med egne bestemmelser om drøfting i konsern og konsernutvalg, jf. §§ 42 og 43. Her heter det at «planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger som kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere virksomheter innen samme konsern, skal konsernledelsen så tidlig som mulig drøfte disse spørsmål med de tillitsvalgte, uten hensyn til om virksomhetene er bundet av felles overenskomst».

Også i Hovedavtalen LO/YS-Virke finnes denne type avtaler, jf. § 4-8. De stedlige parter med bistand av organisasjonene søker å finne fram til hensiktsmessige former for samarbeid der det på konsernbasis er behov for å drøfte saker, jf. nærmere spesifisering i avtalen §§ 4-6 og 4-8.1. En slik form for samarbeid skal foregå enten ved at det etableres et koordinerende utvalg av tillitsvalgte eller ved at det opprettes et utvalg for drøfting av saker mellom representanter for ledelsen og de tillitsvalgte. I tilfeller hvor viktige beslutninger ikke blir truffet av konsernledelsen eller den lokale bedriftsledelse, men av et organ mellom disse, f.eks. på divisjonsnivå, skal partene finne frem til en ordning, for eksempel ved at de stedlige formenn i utvalget av tillitsvalgte på de bedrifter som berøres, får drøfte saken med ledelsen i angjeldende organ.

I Hovedavtalen for kommunesektoren er det bestemmelser om drøfting i konsern i del C som gjelder for selvstendige rettssubjekter med medlemskap i Samfunnsbedriftene og energiverk organisert som kommunale/fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9. Etter § 4-2 skal det i konsern med flere enn 200 ansatte velges en konserntillitsvalgt og opprettes et konsernutvalg. I konsern med færre enn 200 ansatte kan det velges konserntillitsvalgt og opprettes konsernutvalg når partene lokalt er enige om det. I følge § 4-5 er partene er enige om at det på konsernbasis kan foreligge behov for å drøfte saker som er nevnt i hovedavtalen. I konsern hvor samarbeidet fungerer tilfredsstillende, vil man fortsatt bygge på de etablerte samarbeidsformer. I konsern hvor det kan være behov for å bedre samarbeidsforholdene/informasjonsprosedyren, vil partene anbefale at det vurderes på hvilken måte dette kan gjøres. Dette kan for eksempel gjøres ved at konsernledelsen og tillitsvalgte avholder ett eller flere fellesmøter pr. år, hvor man drøfter saker av vesentlig betydning for partene.

Som nevnt i punkt 14.2.2 over er det begrenset i hvilken grad dagens reguleringer ivaretar arbeidstakeres medvirkning overfor andre rettssubjekter enn egen arbeidsgiver, for eksempel innen konsern, virksomheter som driver i franchise, eller andre «løsere» sammenslutninger i kjeder, kjøpesentre mv.

Konsernorganisering er utbredt i norsk næringsliv, og at dette kan gjelde alt fra små virksomheter til store bedrifter med omfattende internasjonalt engasjement. Avtaleverket innebærer at de større, organiserte bedriftene vil ha etablert ordninger som ivaretar hensynet til informasjon til arbeidstakere og drøfting med tillitsvalgte på konsernnivå.

Det er ulike vurderinger i utvalget når det gjelder behovet for lovreguleringer på dette området.

Et flertall i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svensen og Tinnlund, mener det er behov for å supplere de avtalebestemte ordningene med lovregler som, uavhengig av tariffavtale, gir arbeidstakere visse muligheter for informasjon og medvirkning i konsern. *Flertallet* viser til at enkelte kartlegginger tyder på arbeidstakere som arbeider innen konsern eller for utenlandskeide virksomheter opplever å ha mindre innflytelse, jf. punkt 14.2.2 over. I tilfeller der beslutninger tas av andre enn den som har det formelle arbeidsgiveransvaret, og dette har viktige konsekvenser for arbeidstakerne, er det gode grunner til å vurdere tiltak for å styrke deres muligheter for informasjon, medvirkning og medbestemmelse før beslutninger tas.

Flertallet viser til at en økende andel av arbeidstakerne arbeider innenfor konsern og at en lovregulering av deres muligheter for informasjon og medvirkning vil styrke de grunnleggende rettighetene for arbeidstakere i virksomheter i konsern som ikke er omfattet av de avtalebestemte ordningene. Formålet med en slik utvidelse av medvirkningsbestemmelsene er å sikre informasjonsflyt og medvirknings- og påvirkningsmuligheter der avgjørelser av betydning for de ansatte treffes. Etter *flertallets* vurdering er samarbeid og informasjonsflyt på tvers av konsernstrukturen særlig viktig ved planer, endringer og/eller omstillinger som kan ha betydning for ansatte i hele konsernet eller i flere virksomheter innen samme konsern.

Flertallets vurdering er at dette enklest og mest hensiktsmessig kan gjøres gjennom tilføyelser i allerede eksisterende regler om samarbeid

og medvirkning i arbeidsmiljøloven. Kapittel 8 utpeker seg som relevant plassering.

Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett i punkt 8.8.2 ovenfor, antas anvendelsesområdet for arbeidsmiljøloven kapittel 8 å være knyttet til den enkelte virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), side 125, hvor det står at reglene bør «ha samme anvendelsesområde som arbeidsmiljøloven for øvrig». Kapittel 8 formodes dermed å være avgrenset til den enkelte virksomhet, jf. § 1-2, og må som utgangspunkt avgrenses mot konsernet som sådan. Samtidig vil beslutninger som tas av for eksempel morselskapet kunne få betydning for arbeidstakere i et datterselskap, med den følge at informasjons- og drøftingsplikten etter § 8-1 inntrer for datterselskapet. Plikten, og selve «partssamarbeidet» skjer imidlertid på virksomhetsnivå, og ikke konsernnivå. Regelverket gir dermed ikke tillitsvalgte i et datterselskap rett til å drøfte direkte med konsernledelsen, og oppstiller heller ikke rammer for å samarbeide med tillitsvalgte i andre deler av konsernet. Etter *flertallets* vurdering er det nettopp det å etablere hensiktsmessige samarbeidsformer på tvers av konsernstrukturen som kan bidra til å sikre bedre medvirkningsmuligheter i konsern.

Flertallet foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 8, som særlig regulerer informasjon og drøfting i konsernforhold. Etter flertallets vurdering er det særlig to forhold som kan være aktuelt å regulere. Det ene er etablering av en samarbeidsarena på konsernnivå. Hvordan dette konkret gjøres i det enkelte konsern, kan etter flertallets vurdering overlates til konsernet. En slik tilnærming bygger på inspirasjon fra gjeldende avtalebaserte ordninger. Det andre er å regulere i hvilke sammenhenger og hvilke spørsmål som bør behandles på konsernnivå. Etter *flertallets* vurdering kan det være naturlig at de samme spørsmål som må drøftes innen konsern etter blant annet Hovedavtalen mellom LO og NHO Del A, jf. § 9-12, må informeres om og drøftes på konsernnivå når spørsmålet vedrører flere virksomheter i konsernet.

Flertallet har vurdert om det bør være en terskel for når bestemmelsen slår inn. Det vises til § 8-1 om plikt til informasjon og drøfting i den enkelte virksomhet. Informasjons- og drøftingsplikten etter denne bestemmelsen inntrer for virksomhet som «jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere», jf. første ledd. Sammenhengen mellom informasjons- og drøftingsplikten i § 8-1 og regelen som foreslås her, taler for at det for dette forslaget bør være en tilsvarende terskel som i § 8-1.

Flertallet foreslår følgende ordlyd:

Ny § 8-4 *Informasjon og drøfting i konsern*

(1) Når en virksomhet tilhører et konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal det etableres rammer for samarbeid, informasjon og drøfting mellom konsernet og arbeidstakerne i konsernet. Samarbeidsformen skal avtales mellom konsernet og et flertall av dets ansatte, eller mellom konsernet og én eller flere lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte i konsernet. Det kan etableres et samarbeidsorgan eller en annen tilsvarende samarbeidsform.

(2) Hvis planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere virksomheter i konsernet, skal konsernledelsen så tidlig som mulig informere om og drøfte disse spørsmål med samarbeidsorganet etter første ledd. Konsernledelsen kan tilkalle representanter for ledelsen innen de virksomheter saken gjelder.

(3) Første og andre ledd kan fravikes i tariffavtale.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, deler det grunnleggende syn at arbeidstakere skal ha mulighet for innflytelse på egen arbeidssituasjon, og mulighet til å påvirke beslutningstaker før beslutning tas. I konsernforhold er dette forsøkt hensyntatt i bestemmelser som blant annet Hovedavtalen LO NHO § 9-12 «Drøftelser innen konsern mv». Den gir uttrykk for en målrettet regulering begrenset til tema og virksomheter som er berørt.

De tariffbaserte ordningene i Hovedavtalene er fremforhandlet mellom de sentrale partene i arbeidslivet. Tariffbestemmelsene flertallet baserer forslaget til ny § 8-4 på, er del av helhetlige tariffreguleringer som er utformet med tanke på tariffbundne bedrifter med tillitsvalgte, og lar seg ikke uten videre overføre til virksomheter som ikke har etablert rammer og systemer for partssamarbeid i den enkelte bedrift.

Mindretallet mener partene i arbeidslivet derfor sammen bør rette innsatsen mot å øke organisasjonsgraden, i det samarbeid og medvirkning best ivaretas gjennom tariffavtalesystemer. Selv om mindretallet isolert sett støtter tankegangen om medvirkningsmuligheter i konsern, er mindretallet derfor blitt stående ved at informasjon og drøftelser i felles organer i konsern ikke bør *lovfestes.*

Mindretallet mener flertallets forslag til lovbestemmelse går for langt i å etablere informasjons- og drøftingsplikt på konsernnivå. Forslaget til lovbestemmelse vil omfatte alle konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere. En bestemmelse som innfører en lovbestemt plikt til å etablere rammer for samarbeid, informasjon og drøfting på konsernnivå, reiser en rekke problemstillinger, blant annet knyttet til tillitsvalgte (for eksempel godtgjørelse, tid til tillitsvalgtarbeid mv), valgordninger og mekanismer dersom det ikke oppnås enighet om en hensiktsmessig ordning. Etter *mindretallets* syn viser kompleksiteten i samarbeidsregelverk at innretningen på en slik mulig bestemmelse uansett må utredes nærmere, både når det gjelder uavklarte spørsmål og konsekvensene for konsern som blir berørt.

Mindretallet vil videre påpeke at en sammenligning av ansattes rett til styrerepresentasjon i konsern, der såkalt konsernordning kan etableres, er lite relevant. Konsernordning er regulert i et sett av bestemmelser i aksje- og allmennaksjelovene og representasjonsforskriften, og kan etableres ved avtale eller vedtak i Tvisteløsningsnemnda. Slike styreverv er personlige verv. Ansattrepresentantene skal ikke være en forlengelse av tillitsvalgtapparatet, men skal på samme måte som andre styremedlemmer ivareta selskapets interesser når de deltar i behandlingen av de ulike sakene i styret.

14.3.6.2 Franchise

I utvalgets mandat er også franchise nevnt som eksempel på forretningsmodeller som kan ha konsekvenser for arbeidstakerne. Franchiseorganisering er regulert i kontrakt mellom en franchisegiver og franchisetaker.

Ødegård mfl. (2021) har kartlagt omfanget av franchise, jf. punkt 14.2.2. Et sentralt funn er at franchiseavtaler i all hovedsak benyttes innen detaljhandelen og er samlet sett av begrenset omfang. Sammenlignet med virksomheter som er knyttet til konsern er færre arbeidstakere i franchisevirksomheter dekket av tariffavtaler. Denne andelen er imidlertid enda lavere blant frittstående virksomheter innen detaljhandelen. Ødegård mfl. vurderer det som usikkert om driftsformen er en avgjørende faktor for lav organisasjonsgrad og manglende medvirkning, og peker på at næringsmessige forskjeller, ulike produkter eller tjenestemarkeder og arbeidstokkens sammensetning kan være med på å forklare lav organisasjonsgrad.

Franchise benyttes i all hovedsak innen handelsnæringen. Her er organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen i utgangspunktet relativt lav. Et generelt trekk ved næringen er at det er mange unge arbeidstakere, mange som arbeider deltid og stor gjennomtrekk av arbeidstakere. Her finner en blant annet mange studenter som arbeider deltid ved siden av studiene. Virksomhetene er for det meste små, noe som generelt har stor betydning for om virksomheter har tariffavtale eller ikke.

Utvalget peker på at arbeidstakere innen franchisevirksomheter ikke har de samme muligheter som arbeidstakere i konsern til representasjon og medvirkning overfor andre som har påvirkning på rammebetingelsene for virksomheten. På den andre siden er det forskjeller mellom disse driftsformene. Mens konsernorganisering innebærer at morselskap eier og kontrollerer datterselskap, er franchise basert på kontrakter mellom uavhengige virksomheter.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, viser til særmerknad i kapittel 11 hvor disse medlemmene peker på at utvalget ikke fullt ut har tatt stilling til på hvilken måte nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan utfordre maktrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne, og hvor disse medlemmene anmoder om videre utredning, jf. punkt 11.3.2.

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, mener at det ikke er grunn til å foreslå endringer på dette området.

14.3.7 Plikt til drøfting med tillitsvalgte

Arbeidsmiljøloven har i dag flere bestemmelser som stiller krav til drøfting med tillitsvalgte:

- om forhold ved virksomhetens aktiviteter og situasjon (kapittel 8)
- om bruken av deltid (§ 14-1a)
- midlertidig ansettelse (§ 14-9 andre ledd)
- innleid arbeidskraft (§ 14-12 tredje ledd)
- om ulike arbeidstidsordninger, jf. kap. 10
- om bruken av kontrolltiltak (§ 9-2)
- drøfting ved masseoppsigelse og virksomhetsoverdragelse (§ 15-2 og 16-5 mv.)
- om utarbeidelse av rutiner for intern varsling (§ 2 A-6)

Utvalget viser til at de enkelte bestemmelsene til dels har ulik bakgrunn og ulikt formål. Bestemmelsene om drøfting med tillitsvalgte i forbindelse

med arbeidstidsordninger, bruk av kontrolltiltak i virksomheten og ved masseoppsigelse og virksomhetsoverdragelse er knyttet til særskilte situasjoner. Reglene i kapittel 8 er innført etter EU-direktiv[12] og er avgrenset til å gjelde virksomheter med over 50 ansatte, jf. punkt 14.3.6 ovenfor. Direktivet er et minimumsdirektiv, og medlemsstatene kan dermed ha mer omfattende nasjonal regulering til gunst for arbeidstakerne.

Bestemmelsene om drøfting av virksomhetens bruk av deltidsstillinger, midlertidige ansettelser og innleid arbeidskraft er forholdsvis nye i arbeidsmiljøloven og er i hovedsak likt utformet. De innebærer at arbeidsgiver minst en gang per år må drøfte disse spørsmålene med arbeidstakernes tillitsvalgte. Bestemmelsene forutsetter at arbeidsgiver gir tilstrekkelig informasjon og legger fram nødvendig dokumentasjon, slik at partene settes i stand til å gjennomføre en reell drøfting. Informasjonen må gis på et tidspunkt som gjør det mulig for de tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede drøftingen, jf. Prop. 83 L (2012–2013), punkt 6.1 (forarbeidene til bestemmelsen om drøfting av bruk av deltid).

Bestemmelsen om drøfting av bruken av midlertidig ansettelse, jf. § 14-9 andre ledd siste punktum, stiller krav til at blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet inngår i drøfting. En slik presisering i loven om hva som et minimum bør inngå i drøftingsplikten ble foreslått i forbindelse med innføringen av en generell adgang til midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd bokstav f, jf. Prop. 39 L (2014–2015), punkt 5.9.1, hvor det heter at:

> Regelen forplikter virksomhetene, sammen med de tillitsvalgte, til systematisk og regelmessig å sette bruken av midlertidig ansettelse på dagsorden. (…) Særlig vil dette bidra til økt bevissthet og gjennomsiktighet om bruken av midlertidige ansettelser. Det understrekes at det likevel ikke tas sikte på å regulere uttømmende det nærmere innholdet i drøftingsplikten. Partene står fritt til å drøfte andre tema i tilknytning til bruken av midlertidige ansettelser.

Når det gjelder konsekvenser for arbeidsmiljøet, pekes det særlig på at:

> Departementet mener at det er viktig med bevissthet i virksomhetene vedrørende arbeidsmiljømessige konsekvenser for midlertidig ansatte. Arbeidsgivere bør drøfte slike konsekvenser med de tillitsvalgte. Dette vil sikre at det systematisk og regelmessig settes på dagsorden i virksomheten, noe som vil kunne være et viktig forebyggende tiltak som kommer i tillegg til de øvrige krav til arbeidsmiljø og HMS-arbeid. Det nærmere innholdet i hva som skal drøftes, bør i hovedsak overlates til arbeidsgiver og tillitsvalgte i den enkelte virksomhet å avgjøre, ut i fra de konkrete utfordringene den enkelte virksomhet har. Eksempler på hva som kan drøftes er om HMS-opplæringen er tilfredsstillende for de midlertidig ansatte og om de øvrige krav til arbeidsmiljøet er tilfredsstillende gjennomført i virksomheten for denne gruppen.

Bestemmelsene om drøfting av virksomhetens bruk av deltidsstillinger, midlertidige ansettelser og innleide arbeidstakere innebærer at arbeidstakerne i virksomheten gjennom sine tillitsvalgte får muligheter til å bli involvert. Det er arbeidsgiver som vil ta beslutningene, men kravet til drøfting innebærer at sakene må opplyses og settes på dagsorden i virksomhetene, jf. punkt 8.8.2.

Utvalget legger vekt på at slike drøftinger skaper bevissthet rundt virksomhetenes bruk av ulike tilknytningsformer, og at de tillitsvalgtes medvirkning er en naturlig konsekvens av at bruken av ulike tilknytningsformer har konsekvenser for arbeidsmiljø og de faste arbeidstakernes situasjon. For å tydeliggjøre og fremheve betydningen av slik drøfting bør drøftingspliktene knyttet til deltid i § 14-1 a, midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd siste punktum og innleie fra bemanningsforetak i § 14-12 samles i én bestemmelse.

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår i tillegg at virksomhetens bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen skal omfattes av bestemmelsen om drøfting med tillitsvalgte. På samme måte som nevnt over skal arbeidsgiver drøfte grunnlag, omfang, konsekvenser for arbeidsmiljøet mv. med de tillitsvalgte i virksomheten.

Drøfting av bruk av oppdragstakere er i dag regulert i enkelte tariffavtaler, jf. blant annet Hovedtariffavtalen i KS-området § 2.3.2, hvor det fremgår at arbeidsgiver minst to ganger i året skal informere og drøfte prinsippene for bruk av oppdragstakere, innleid arbeidskraft og midlertidige

[12] Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/14/EF av 11. mars 2002 om fastsettelse av en generell ramme for informasjon til og konsultasjon med arbeidstakere i Det europeiske fellesskap.

tilsettinger i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-9, med unntak av vikariater og arbeidsmarkedstiltak.[13] Som beskrevet tidligere i innstillingen har bruken av selvstendige oppdragstakere og eksterne tjenesteleverandører også konsekvenser for blant annet arbeidsmiljøet i virksomheten. Det er etter *flertallets* vurdering naturlig å se dette som en del av samme helhet. *Flertallet* mener dette vil kunne medføre en større bevissthet på omfanget av slike tjenestekjøp, og øke bevisstheten i de situasjoner hvor en kan være i grenselandet mellom innleie og entreprise, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 13. Det kan også bidra til økt bevissthet i virksomhetene om bruken av de ulike løsningene og tydeliggjøre virksomhetenes begrunnelser for dette. Flertallet foreslår å avgrense drøftingsplikten til å gjelde tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen i oppdragsgivers virksomhet. Det vil innebære at plikt til drøfting ikke gjelder ordinære anskaffelser, men typisk vil gjelde situasjoner hvor alternativet til et slikt tjenestekjøp ville være at virksomheten skulle gjennomføre oppgavene med egen bemanning eller ved å knytte til seg arbeidskraft på annen måte.

Flertallet viser til at Arbeidstilsynet på samme måte som i dag bør kunne føre tilsyn med at drøfting faktisk gjennomføres. Men Arbeidstilsynet fører ikke tilsyn med innhold eller resultat av drøftingen.

Flertallet foreslår følgende ordlyd:

> Ny § 14-14 a *Drøfting om ansettelse mv.*
>
> *Arbeidsgiver skal minst én gang i året eller når en av partene krever det, drøfte med de tillitsvalgte bruken av deltid, midlertidig ansettelse, innleie, selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. I drøftingen skal det blant annet inngå grunnlag, omfang og konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a, skal også praktiseringen av kravet om likebehandling drøftes.*

Mindretallet, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, vurderer at det kunne vært hensiktsmessig å samle eksisterende drøftingsbestemmelser om bemanning ett sted i loven. Dette kunne gitt en god oversikt over de situasjonene hvor slike spørsmål skal drøftes.

Mindretallet kan imidlertid ikke støtte flertallets forslag. Dagens regler om at det skal drøftes minst én gang i året, er hensiktsmessig. En utvidelse til drøfting når en av partene krever det, anses mer omfattende enn nødvendig ettersom dagens regler allerede ivaretar et behov for drøfting hyppigere enn en gang i året. *Mindretallet* understreker videre at det er arbeidsgivers ansvar å velge tilknytningsform innenfor de rettslige rammene som gjeldende rett til enhver tid trekker opp. Nærmere rettslige begrunnelser for valg av for eksempel innleie eller entreprise ligger innenfor arbeidsgivers ansvarsområde. Det er ikke formålstjenlig at arbeidsgiver skal pålegges å drøfte disse spørsmålene med de tillitsvalgte.

14.4 Lovforslag

14.4.1 Utvalgets felles forslag

Et samlet *utvalg* foreslår følgende endring:

> Arbeidsmiljøloven § 6-2 første ledd nytt siste punktum:
>
> (1) Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov. *Første og andre punktum gjelder tilsvarende for innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.*

14.4.2 Flertallets forslag

Flertallet, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, foreslår følgende endringer:

§ 2-2 første ledd:

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

a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,

[13] KS (2021). Hovedtariffavtalen mellom KS og LO Kommune, YS Kommune, Unio, Akademikerne kommune og frittstående forbund.

b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
c) sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i kapittel 10.

§ 6-1 andre til femte punktum i første ledd oppheves:

(1) Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges *verneombud*.

§ 6-2 første ledd nytt siste punktum:

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

§ 7-1 første ledd:

(1) I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst *30* arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom *10 og 30* arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn *30* arbeidstakere.

Ny § 8-4 *Informasjon og drøfting i konsern*

(1) Når en virksomhet tilhører et konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal det etableres rammer for samarbeid, informasjon og drøfting mellom konsernet og arbeidstakerne i konsernet. Samarbeidsformen skal avtales mellom konsernet og et flertall av dets ansatte, eller mellom konsernet og én eller flere lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte i konsernet. Det kan etableres et samarbeidsorgan eller en annen tilsvarende samarbeidsform.

(2) Hvis planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere virksomheter i konsernet, skal konsernledelsen så tidlig som mulig informere om og drøfte disse spørsmål med samarbeidsorganet etter første ledd. Konsernledelsen kan tilkalle representanter for ledelsen innen de virksomheter saken gjelder.

(3) Første og andre ledd kan fravikes i tariffavtale.

Ny § 14-14 a Drøfting om ansettelse mv.

Arbeidsgiver skal minst én gang i året eller når en av partene krever det, drøfte med de tillitsvalgte bruken av deltid, midlertidig ansettelse, innleie, selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. I drøftingen skal det blant annet inngå grunnlag, omfang og konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a, skal også praktiseringen av kravet om likebehandling drøftes.

Følgende bestemmelser oppheves:

§ 14-1 a.

§ 14-9 andre ledd siste punktum.

§ 14-12 tredje ledd. Fjerde ledd blir nytt tredje ledd og femte ledd blir nytt fjerde ledd.

Kapittel 15
Omgåelse og etterlevelse

15.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven er den viktigste loven til vern av arbeidstakere. Lovgivningen er ufravikelig blant annet for å verne om arbeidstakerens arbeidsmiljø og arbeidsforhold. For arbeidstakere er det av stor betydning at deres rettigheter etter loven ikke innskrenkes eller reduseres som følge av omgåelse av regelverket. For virksomheter er det sentralt å forhindre konkurransevridning og tap av oppdrag som følge av useriøse aktørers omgåelser av ufravikelig lovgivning.

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere rammeverket for tilknytningsformer for de som utfører arbeid, samt rammeverk for arbeidsgiveransvar og organisering av arbeid og virksomhet. Innenfor dette er det også naturlig å omtale og vurdere konsekvensene av omgåelser av disse reglene.

Omgåelse kjennetegnes av at det gjennomføres en disposisjon som isolert sett kan være forenelig med regelverkets ordlyd, men som ut fra disposisjonens virkninger eller formål, likevel strider mot regelverkets formål. Ulike former for rettslige og faktiske disposisjoner vil kunne anses som omgåelse av arbeidsmiljøloven. Spesielt aktuelt i denne sammenheng, og for dette utvalget, er omgåelser knyttet til valg av tilknytningsform og virksomhetsorganisering. Dersom en domstol fastslår at en disposisjon innebærer en omgåelse av arbeidsmiljøloven, kan retten på ulovfestet grunnlag «skjære gjennom», og forholde seg til disposisjonens underliggende realitet. Tilsvarende gjelder for offentlige tilsynsmyndigheter.

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljølovens bestemmelser overholdes. Det store flertallet av virksomheter driver seriøst og ønsker å følge regelverket. I noen tilfeller kan det imidlertid tenkes at det formålet som en virksomhet ønsker å oppnå, og resultatet dette medfører, vil komme i så sterk spenning med arbeidsmiljølovens verneformål, at det det kan oppstå spørsmål om det bør foretas gjennomskjæring. Gjeldende, ulovfestet rett åpner opp for gjennomskjæring ved omgåelse av arbeidsmiljøloven i slike tilfeller. Både tilsynsmyndigheter og domstoler har praksis for å legge de reelle forholdene til grunn. I dette kapitlet vil utvalget se på konsekvensene av omgåelse av arbeidsmiljølovens regler, herunder vurdere om det kan være behov for å lovfeste en omgåelsesnorm/gjennomskjæringsnorm i arbeidsmiljøloven.

15.2 Vurdering av utfordringsbildet/ tilstanden

15.2.1 Omgåelser av regelverket

Det er vanskelig å måle i hvilken grad det foregår omgåelser av regelverket om stillingsvern og bruk av alternative tilknytningsformer. Det er i all hovedsak den enkelte arbeidstaker som må følge opp eventuelle brudd på reglene og om nødvendig bringe saken inn for domstolene til avgjørelse. Et unntak gjelder for innleie fra bemanningsforetak, som fra juli 2020 i tillegg til privatrettslig håndheving også er underlagt offentlig tilsyn, jf. punkt 8.6.3. Arbeidstilsynet vil dessuten i konkrete situasjoner kunne foreta gjennomskjæring i tilfeller av omgåelser av regelverk. Det innebærer at de reelle forholdene legges til grunn. Arbeidstilsynet opplyser at dette kun vil være aktuelt å vurdere i saker der det er nødvendig å etablere et arbeidsgiveransvar for å sikre etterlevelse av bestemmelser som etaten fører tilsyn med, jf. boks 15.1.

Det er gjort få systematiske undersøkelser for å måle omfanget av eventuelle omgåelser og hvordan slike saker følges opp. Arbeids- og sosialdepartementet ga i 2018 Fafo et oppdrag for å belyse håndhevingen av reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak, herunder omfanget av brudd på reglene og hvordan eventuelle regelbrudd følges opp. Sluttrapporten fra prosjektet bygger i hovedsak på spørreundersøkelser blant virksomheter og tillitsvalgte, jf. Svalund mfl. 2019, se omtale i punkt 5.7.1.

Virksomhetene er spurt om hvilke begrunnelser de har hatt for midlertidige ansettelser og innleie. Svarene tyder på at det i en del tilfeller kan

forekomme midlertidige ansettelser og innleie som ikke er i samsvar med regelverket. Svalund mfl. vurderer at mellom 23 og 36 prosent av virksomhetene som leide inn arbeidskraft fra bemanningsforetak de siste to årene hadde gjort dette uten at de hadde adgang til det etter regelverket, og uten at de har hatt en avtale med tillitsvalgte om å gjøre dette.

Svalund mfl. finner tegn til at en del virksomheter begrunner sin bruk av midlertidige ansettelser på måter som ligger i en gråsone eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det er imidlertid vanskelig å analysere dette uten å ta hensyn til om slike ansettelser kunne være lovlige etter den generelle adgangen i § 14-9 andre ledd bokstav f. Analysen innebærer heller ingen rettslig vurdering av om regelverket brytes.

I denne samme undersøkelsen er også arbeidsgivere blitt spurt direkte om de *kan* ha brutt reglene eller brukt dem på en måte som er i en gråsone. Når det gjelder midlertidig ansettelse, er det ni prosent som svarer ja, mens tilsvarende andel er to prosent for innleie.

Svalund mfl. har også gjennomført intervjuer med arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgivere for å belyse i hvilken grad arbeidstakere selv følger opp saken dersom de mener de er blitt midlertidig ansatt eller innleid på uriktig grunnlag. Av de som hadde hatt midlertidig kontrakt, svarte sju prosent at de hadde krevd fast ansettelse. Et flertall av de tillitsvalgte som er blitt intervjuet svarer at de aldri er blitt kontaktet for å bistå arbeidstakere med midlertidig ansettelse eller innleide som mener de har en ulovlig avtale. 25 prosent av LOs tillitsvalgte svarte at de av og til/ofte har bistått midlertidig ansatte, mens 16 prosent har av og til/ofte bistått innleide arbeidstakere.

Svalund mfl. peker på arbeidstakeres manglende kjennskap til regelverket og frykt for å ikke få forlenget kontrakt, som viktige årsaker til at få saker tas opp. Blant de LO-tillitsvalgte som svarte at de av og til/ofte var blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om eventuell ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, svarte i overkant av to tredjedeler at de mente arbeidstakere ikke vil ta ulovlig bruk av midlertidig ansettelse videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten.

Seks prosent av virksomhetslederne i det private svarer at de i løpet av de siste to årene har fått en eller flere henvendelser om at en midlertidig stilling skulle ha vært fast, mens 24 prosent av personallederne i kommunale/fylkeskommunale virksomheter har fått en slik henvendelse. De fleste sakene gjaldt tre-/fireårsregelen for midlertidig ansettelse.

Kartleggingen utført av Svalund mfl. tyder på det er relativt få saker som følges opp ved at en midlertidig ansatt eller innleid arbeidstaker tar opp saken med tillitsvalgt eller arbeidsgiver. I de tilfeller hvor dette gjøres er det gjerne med støtte fra en fagforening. Det synes da som at man i stor grad lykkes å forlike sakene i dialog på virksomhetsnivå, og i de fleste tilfeller førte dette til at arbeidstaker med midlertidig ansettelse fikk fast ansettelse. Mange av sakene var tilfeller hvor en langvarig midlertidig ansettelse kunne utløse rett til fast ansettelse. 15 prosent av de LO-tillitsvalgte svarte at de har opplevd at innleide har fått fast ansettelse i deres virksomhet fordi innleie var gjort på et ulovlig grunnlag.

Et eksempel på store byggherrer som gjennomfører egne kontroller er Statsbygg, som utfører regelmessige kontroller av hvordan deres entreprenører benytter innleie. Ved en kontroll høsten 2020 var det 21 av 44 kontrollerte virksomheter som kunne dokumentere at innleien var lovlig, jf. punkt 5.7.1.

Likebehandlingsreglene ble innført i 2013, og innebar en utvidelse av rettighetene for innleide arbeidstakere. Etter at reglene hadde fått virke i nærmere tre år ble det gjort en kartlegging av hvordan reglene ble etterlevd. Hovedkonklusjonen var at regelverket hadde ført til mer likebehandling også i praksis (Alsos mfl. 2016). Det var imidlertid store variasjoner i bemanningsforetakenes egen oppfølging og innleievirksomhetenes kontroll med hvilke vilkår de innleide arbeidet under. Et funn i denne kartleggingen var at aktørene i liten grad prøvde å omgå likebehandlingsreglene ved å fremstille utleie som en underentreprise eller som utleie fra produksjonsbedrifter.

Oslo Economics (2020) har i sin kartlegging om entreprise intervjuet flere, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som uttrykker bekymring for at innføring av likebehandlingsprinsippet innenfor innleie medfører at flere definerer innleievirksomhet som underentreprise eller bemanningsentreprise, jf. punkt 4.3.5. Det er ikke foretatt egne kvantitative undersøkelser om dette.

Som nevnt over har Arbeidstilsynet fått utvidet myndighet til å føre tilsyn med innleie- og likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven. Dersom det avdekkes brudd, kan tilsynsmyndighetene gi pålegg om at den ulovlige innleien må opphøre eller at bemanningsforetaket for fremtiden må gi vilkår som innebærer likebehandling. Den offentlige tilsynsmyndigheten kommer i tillegg til den enkelte arbeidstakers mulighet til selv å følge opp saken.

Arbeidstilsynets årsrapport for 2020 viser at de etter at regelendringen trådte i kraft kontrollerte lovligheten av innleie fra bemanningsforetak i nærmere hundre tilsyn. Dette ble gjennomført som et pilotprosjekt ved bygge- og anleggsvirksomheter i Oslo og omegn. Det ble funnet brudd på regelverket ved 20 prosent av alle tilsyn. Det ble funnet flest brudd på arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av innleide arbeidstakere med de tillitsvalgte. Arbeidstilsynets erfaring fra tilsynsaktiviteten var at det viste seg nødvendig å innhente dokumentasjon fra virksomhetene i flere omganger, og at det var utfordrende å vurdere, på en enhetlig måte, om innleie var lovlig eller ikke basert på den fremlagte dokumentasjonen, jf. punkt 5.7.2.

Brudd på ulike bestemmelser i arbeidsmiljøloven avdekkes også gjennom offentlige myndigheters felles kontrollinnsats mot arbeidslivskriminalitet. Myndighetenes kontrollinnsats er risikobasert, det vil si at man søker å rette kontrollene mot de bransjer, virksomheter, nettverk mv. der det forventes å være mest sannsynlig å avdekke eventuelle regelverksbrudd. Etatenes felles årsrapport om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet for 2019 omtaler blant annet at det forekommer brudd på lønns- og arbeidsvilkår og utnyttelse av utenlandske arbeidstakere, bruk av ulovlig arbeidskraft og bruk av enkeltpersonforetak for å unngå arbeidsgiveransvar og bestemmelser om allmenngjort lønn. Andre gjentakende former for arbeidslivskriminalitet er svart arbeid og omsetning som ikke innrapporteres, misbruk av trygdeordninger, ulike former for hvitvasking og misbruk av konkursinstituttet og næringsforbud, jf. punkt 4.6.4. Slike former for arbeidslivskriminalitet er i hovedsak drevet av mål om å oppnå økonomisk vinning. Sårbare arbeidstakere utnyttes, for eksempel ved underbetaling av lønn og brudd på verneregler. Lovbruddene virker konkurransevri-

Boks 15.1 Innsats mot arbeidslivskriminalitet – omgåelser og gjennomskjæring

Fra felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet om innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019, side 12 venstre spalte:

> Et eksempel gjelder en aktør som leier ut arbeidskraft til fiskebruk i Norge, kamuflert som entreprise. Systemet er profesjonelt organisert gjennom et nettverk med bakmenn i utlandet, og det foregår hyppig utskifting av utenlandske selskaper som leverer arbeidskraften. Det er avdekket utnyttelse av utenlandske arbeidere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, og systemet har strukturer og pengeoverføringer til land som kan indikere hvitvasking.

I tilfeller som dette kan Arbeidstilsynet foreta gjennomskjæring, som innebærer at etaten legger de reelle forholdene til grunn. Arbeidstilsynets erfaringer fra tilsynsvirksomheten viser at gjennomskjæring ofte er aktuelt der de møter personer som oppgir å være oppdragstakere, enkeltpersonforetak eller frivillige som utfører arbeid. Det kan også være aktuelt ved innleie eller entreprise, jf. punkt 5.7.2.

Arbeidstilsynet opplyser at et karakteristisk trekk ved tilsyn hvor det er foretatt gjennomskjæring, er at arbeidstakere ofte er i en sårbar posisjon med dårlige forutsetninger for å ivareta sine interesser. I tillegg hender det ofte at organiseringen av arbeidet bærer preg av å være gjort bevisst, i den hensikt å unngå eller omgå krav i arbeidsmiljøloven eller allmenngjøringsloven. Arbeidstilsynet har ikke egne tall for tilsynssaker hvor det foretas gjennomskjæring, men opplyser at dette er mest relevant i følgende næringer/bransjer:

- Bygg- og anlegg
- Servering
- Renhold
- Fiskerimottak

Arbeidstilsynet vurderer gjennomskjæring kun i saker der det er nødvendig å etablere et arbeidsgiveransvar for å sikre etterlevelse av bestemmelser som etaten fører tilsyn med, for eksempel bestemmelser om lønn innenfor et allmenngjort område eller sikkerhetsbestemmelser. Det kan ofte være utfordrende å få tilstrekkelig og riktig dokumentasjon for å kunne avgjøre om det for eksempel i realiteten foreligger et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold der det blir hevdet å være et oppdragsgiver-oppdragstakerforhold. Det er også svært ressurskrevende for Arbeidstilsynet å vurdere dokumentasjonen, herunder om denne er reell eller fiktiv og tilpasset regelverket.

dende mellom virksomheter ved at kriminelle aktører kan tilby en lavere pris nettopp på grunn av at de driver sin virksomhet i strid med lover og regler. I en situasjonsbeskrivelse offentlige myndigheter har utarbeidet om arbeidslivskriminalitet (NTAES 2020) vises det blant annet til at underbetaling av arbeidstakere er avdekket i flere offentlige anleggsprosjekter de siste årene, og at profesjonelle medhjelpere bistår aktørene. Offentlige innkjøp har et stort omfang, hvor pris ofte er avgjørende for hvem som tildeles oppdrag. Det kan også være vanskelig å avdekke de underliggende forhold. I tiknytning til bygg og anlegg og fiskeindustri er det blitt avdekket flere tilfeller hvor arbeidskraft fra utenlandske selskaper kamufleres som entreprise, mens det i realiteten er snakk om innleie av arbeidskraft der arbeiderne skulle vært skattepliktige til Norge, jf. boks 15.1.

15.2.2 Gjeldende rettstilstand og eksempler fra rettspraksis

Arbeidsmiljøloven inneholder i dag ingen eksplisitt omgåelsesnorm eller gjennomskjæringsregel. Det følger imidlertid av lovens forarbeider og av rettspraksis at disposisjoner i strid med arbeidsmiljølovens formål kan være ulovlige, til tross for at de ikke er direkte i strid med lovens ordlyd. I forarbeidene til arbeidsmiljøloven av 1977 (Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 71) ble dette omtalt i merknadene til § 58 om oppsigelsesfrister:

> Selv om utgangspunktet er at tilsetting i vikariat kan avtales, vil slike avtaler kunne anses som proformaverk og dermed settes til side. Det må være helt klart at dersom avtaler om vikariat inngås for å omgå lovens bestemmelser eller om avtalene er utilbørlig i forhold til arbeidstakeren, vil den kunne settes til side av domstolene.
>
> Domstolene har adgang til å gjennomskjære disposisjoner som fremstår som en omgåelse av ufravikelig lovgivning. Ofte vil lovens forarbeider kunne være et retningsgivende tolkningsmoment i så måte; en disposisjon som fremstår som i strid med lovens formål, og som for eksempel svekker en arbeidstakers stillingsvern, vil være i strid med lovens formål om trygge ansettelsesforhold.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 81) ble gjennomskjæring ved omgåelse også omtalt i vurderingen av lovens virkeområde, i beskrivelsen av grensedragningen mellom arbeidstaker og oppdragstaker:

> Ved omgåelsestilfeller, det vil si at et reelt arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold kamufleres som en eller annen form for arbeidsfellesskap, vil det kunne «skjæres gjennom» ved fortolkning av det alminnelige arbeidstakerbegrepet. Her skal som kjent det reelle underliggende forhold være avgjørende for rettslig status.

Lovens og de enkelte bestemmelsers formål, vil kunne være et tolkningsmoment i vurderingen av om en disposisjon er i tråd med de hensyn loven eller bestemmelsen bygger på. I arbeidsmiljøloven er det inntatt en egen formålsbestemmelse, jf. § 1-1. I forarbeidene til § 1-1 (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 68) heter det at:

> En formålsbestemmelse har imidlertid en realitet utover det rent veiledningsmessige. Formålsbestemmelsen gir informasjon om regelverkets hensikt og viktige forutsetninger som ligger til grunn for reglene. Den vil derfor ha en mer eller mindre direkte rettslig betydning, selv om formålsbestemmelsen i seg selv ikke innebærer noen bindende materiellrettslig regulering. Tolkning av lovens materiellrettslige bestemmelser skal skje i lys av formålet og formålsangivelsen kan derfor etter omstendighetene være avgjørende for tolkningsresultatet.

At det er adgang for domstolene til å gjennomskjære ved å se på realiteten av en disposisjon, snarere enn den formelle avtalen, er det ingen tvil om. Det finnes flere eksempler fra rettspraksis hvor domstolene har skåret gjennom. I det følgende trekkes et utvalg av avgjørelser frem, der spørsmålet om omgåelse har vært anført for, eller vurdert av, domstolene. Dette er imidlertid kun eksempler på disposisjoner som *kan* reise spørsmål om gjennomskjæring. Dette er følgelig ikke et forsøk på en uttømmende redegjørelse for situasjoner der gjennomskjæring kan være aktuelt.

I Rt. 2005 side 826 (Kjell Braaten-dommen), omtalt nærmere i punkt 8.3.2, kom Høyesterett til at en (avtalt) fast ansettelse i realiteten var en ulovlig midlertidig ansettelse. Høyesterett viste i sin vurdering til at adgangen til å inngå midlertidige ansettelsesforhold er begrenset blant annet på grunn av «lovgiverens ønske om at arbeidstakere skal ha en rimelig grad av trygghet – og derunder også en forutsigbarhet – i sin arbeidssituasjon» (avsnitt 29). Høyesterett så hen til formålsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven 1977 § 1 nr. 2 om å sikre trygge tilsettingsforhold. Deretter pekte retten på at ansettelsen, etter en ren ord-

lydsfortolkning, ikke var omfattet av bestemmelsen om midlertidig ansettelse i § 58, da den nettopp ikke var midlertidig. Avtalen måtte likevel anses som en ulovlig midlertidig ansettelse, da 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 beskjeden 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. (avsnitt 30)

Avtalen innebar etter Høyesteretts syn en omgåelse av arbeidsmiljølovens stramme regulering av adgangen til å avtale midlertidige ansettelsesforhold. At en fast ansatt skal ha forutsigbarhet for arbeidsomfang ble for øvrig presisert av lovgiver med definisjonen av fast ansettelse i 2019, jf. punkt 8.3.2.

Et annet eksempel er Rt. 2013 side 1730 (YIT-dommen), som gjaldt spørsmålet om et innleieforhold var å anse som innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12, eller innleie fra produksjonsbedrift, jf. § 14-13. Høyesterett uttalte i premiss 48:

> For å unngå omgåelser av reglene om arbeidsutleie skal det derfor foretas en konkret vurdering av virksomhetens arbeidsutleie sett på bakgrunn av formålet med bestemmelsen. Omgåelse vil kunne foreligge dersom en produksjonsbedrift utvikler arbeidsutleie som «et forretningsområde» eller permanent leier ut en andel av sine ansatte uavhengig av om bedriftens behov eller andre av de oppgitte formål tilsier slik utleie.

I den konkrete vurderingen kom Høyesterett til at innleieforholdet lå «såpass fjernt fra det som var ment omfattet av § 14-13, at utleien ikke kan anses å ha hjemmel i bestemmelsen. Utleieforholdet er da omfattet av § 14-12, og A har krav på fast ansettelse i Statoil i medhold av § 14-12 fjerde ledd, jf. § 14-9 femte ledd», jf. premiss 52-53.

Et annet eksempel av nyere dato er en dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2018-42779, som gjaldt krav om utvidet stilling etter merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a. Saken gjaldt en kommunalt ansatt som i tillegg til en fast deltidsstilling i kommunen ble innleid fra et bemanningsbyrå for å utføre merarbeid i samme barnehage. Hun var fast ansatt i barnehagen i en deltidsstilling på 30 prosent, men hadde i en periode på om lag ett år i tillegg arbeidet til sammen 50 prosent som innleid i samme barnehage.

Lagmannsretten pekte på at «den måten innleieinstituttet er blitt benyttet i relasjon til A, harmonerer etter lagmannsrettens oppfatning ikke særlig godt med arbeidsmiljølovens hovedregel om fast, direkte ansettelse i topartsforhold samt lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold». Videre uttalte retten følgende:

> Samlet sett fremstår etter lagmannsrettens oppfatning Oslo kommunes innleiepraksis overfor A som en irregulær konstruksjon. Denne konstruksjonen fremstår videre som en omgåelse av det vern hun, som fast ansatt i deltidsstilling i Oslo kommune, skal ha i kraft av arbeidsmiljøloven. Lagmannsretten mener gode grunner tilsier at denne omgåelsen likestilles med brudd på bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-12 om innleie. Virkningen av ulovlig innleie er rett til fast tilsetting hos innleier, jf. arbeidsmiljøloven § 14-14 første ledd.

Arbeidstakeren fikk følgelig medhold i sitt krav, selv om hun ikke «formelt sett» hadde arbeidet «overtid i sin deltidsstilling», men at merarbeidet var utført med utleier som arbeidsgiver. Lagmannsretten pekte videre på at til tross for at reglene om fortrinnsrett for deltidsansatte uansett ville gitt arbeidstakeren krav på utvidet stilling, jf. § 14-14, «kan domstolene – slik lagmannsretten ser det – ut fra et gjennomskjæringssynspunkt se bort fra innleiekonstruksjonen ved vurderingen av det krav hun har fremmet med utgangspunkt i arbeidsmiljøloven § 14-4 a». Til tross for at domstolen her hadde et klart rettsgrunnlag for å gi arbeidstaker utvidet stilling fordi det var brudd på reglene om fortrinnsrett, valgte lagmannsretten å ta utgangspunkt i det retten anså for å være *realiteten* i arbeidsforholdet. Arbeidstakeren kunne ikke fratas retten til utvidet stilling etter merarbeidsbestemmelsen i § 14-4 a basert på arbeid utover avtalt arbeidstid som deltidsansatt ved å leie vedkommende inn til disse vaktene.

Videre finnes det eksempler på at rettspraksis om gjennomskjæring kan lede til at det statueres eller oppstilles normer eller vilkår for hva som skal til for at det kan foretas «gjennomskjæring» på konkrete områder. Den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar, er et eksempel på en slik

norm, jf. Høyesteretts uttalelser i HR-2018-2371-A (Norwegian-dommen) premiss 110:

> Generelt må man kunne si at rettspraksis, og gjengivelsen av den i forarbeidene, forutsetter at felles arbeidsgiveransvar er en snever unntaksregel – det skal mye til før et annet foretak enn den formelle arbeidsgiveren kan anses for å ha del i arbeidsgiveransvaret.

Videre hadde arbeidstakersiden anført felles arbeidsgiveransvar basert på de ulovfestede reglene om ansvarsgjennombrudd i selskapsforhold. Til dette uttalte Høyesterett i premiss 121:

> De ankende parter har også argumentert for felles arbeidsgiveransvar basert på de ulovfestede reglene om ansvarsgjennombrudd i selskapsforhold. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at dette kan gi noe i tillegg til den regelen om felles arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag som jeg nettopp har drøftet. Det er nærliggende å se dette som en regel nettopp om ansvarsgjennombrudd basert på arbeidsrettslige hensyn.

I saken hadde arbeidstakersiden pekt på «at det i seg selv må utgjøre et særskilt grunnlag for felles arbeidsgiveransvar at arbeidstakerne flyttes «nedover» i konsernstrukturen samtidig som de beholder sine arbeidsoppgaver, og morselskapet beholder avgjørende innflytelse over virksomheten», jf. avsnitt 114.

Tingretten kom i første instans til at de fleste arbeidsgiverfunksjoner fortsatt lå i morselskapet, at omstruktureringen var en «organisatorisk endring som svekker de ansattes vern, hovedsakelig fordi de blir plassert i selskaper uten annet innhold enn å være formell arbeidsgiver». Tingretten konkluderte dermed med at morselskapet hadde arbeidsgiveransvar. Da saken kom til behandling for lagmannsretten og Høyesterett hadde det skjedd flere organisatoriske endringer, og Høyesterett kom til at det ikke forelå delt arbeidsgiveransvar. Høyesterett pekte på sin tidligere avgjørelse i Rt. 2013 side 998 (Quality People-dommen), og uttrykte i avsnitt 119 at:

> […] nye måter å organisere næringsvirksomhet på [kan] utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven.

Til tross for at Høyesterett erkjente at slike omstruktureringer innad i et konsern kan få direkte rettslige konsekvenser for arbeidstakernes ansettelsesforhold når det gjelder rett til informasjon, samarbeid i henhold til Hovedavtalen og arbeidsmiljøloven, fant domstolen at det ikke var grunnlag for gjennomskjæring ved å stadfeste delt arbeidsgiveransvar. Førstvoterende pekte på at det må være opp til lovgiver å avgjøre om arbeidsgiveransvaret skal utvides ved omstrukturering innad i et konsern, jf. avsnitt 119. Se for øvrig utvalgets omtale av arbeidsgiverbegrepet i kapittel 8 og 11.

Grensedragningen for hvorvidt en disposisjon anses for å utgjøre en omgåelse av arbeidsmiljøloven, er ikke alltid enkel. Disposisjoner som åpenbart er gjort for å omgå lovens bestemmelser, vil fort kunne anses som rettstridige med gjennomskjæring som mulig følge. *Utvalget* viser videre til uttalelsene i forarbeidene til arbeidsmiljøloven 1977, der gjennomskjæring angis å være aktuelt også «om avtalene er utilbørlig i forhold til arbeidstakeren», jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 71. *Formålet* bak disposisjonen *kan* være relevant for vurderingen, men det kan også *resultatet* av disposisjonen være. En disposisjon som er utført i god tro, men som har som resultat at arbeidstakers vern svekkes i strid med arbeidsmiljølovens formål, vil etter *utvalgets* oppfatning potensielt kunne gjennomskjæres etter gjeldende rett.

15.2.3 Andre eksempler på gjennomskjæring

Det finnes flere eksempler på rettsområder der gjennomskjæring er regulert eller følger av ulovfestet rett. *Arbeidsretten* var tidlig ute med å fastslå at en omorganisering av virksomhet med formål om å unnslippe tarifforpliktelser, ikke medførte bortfall av tarifforpliktelsene.[1] ARD 1920–21 er et eksempel på en slik avgjørelse, hvor det på side 341 fremgår:

> Det er Saugbrugsforeningens prambyggerarbeid som omfattes av tariffavtalen. Om Saugbrugsforeningen flytter denne del av sin virksomhet over til en annen arbeidsplass, og samtidig utvider og moderniserer virksomheten, så medfører ikke det at Saugbrugsforeningen blir løst fra sine tarif-forpliktelser overfor pram-

[1] Fougner (2006) side 68. Se også ARD 1936 side 36 og ARD 2004 side 163.

> byggerne. Men er så tilfellet, kan det heller ikke overfor tariffavtalen ha nogen betydning at selskapet av administrative hensiktsmessighetshensyn finner det mest tjenlig for sig å organisere det nye anlegg som et selvstendig rettssubjekt. Rent formelt sett har Saugbrugsforeningen visstnok ophørt med sin prambyggervirksomhet, og arbeiderne er trådt i tjeneste hos et nytt selskap som ikke har overtatt Saugbrugsforeningens plikter efter tariffavtalen. Men i virkeligheten er det Saugbrugsforeningen som fortsetter virksomheten, om enn under andre rettslige former. Det er åpenbart at det faktiske forhold er, at det nye selskap bare er en underavdeling og et økonomisk ledd av Saugbrugsforeningens samlede bedrift.

Videre heter det:

> Det skulde synes klart at en tariffavtales gyldighet overfor en bedrift ikke kan være avhengig av, hvilke rettslige former bedriftens innehaver finner det mest tjenlig for sig å drive virksomheten under. Det er ikke organisasjonsformene, men det faktiske økonomiske fellesskap mellem bedriftens enkelte grener som er avgjørende og bestemmende. Det må være en naturlig og selvsagt forutsetning for en tariffavtale, at en bedrift ikke blir løst fra sine tariffplikter ved ensidige, rent organisatoriske disposisjoner som de det her gjelder. De arbeidere, som faktisk, men ikke formelt juridisk, fremdeles er knyttet til Saugbrugsforeningens prambyggervirksomhet, har et tariffkrav overfor Saugbrugsforeningen på at den sørger for at de får sine tariffkrav respektert.

På *aksjeselskapsrettens* område finnes det også eksempler på gjennomskjæring.[2] I Rt. 2012 side 1628 (Nordavis-dommen), kom Høyesterett til at en disposisjon der en aksjonær prøvde å omgå en stemmerettsbegrensning som fulgte av selskapets vedtekter ved å fordele aksjer mellom sine datterselskaper, innebar en omgåelse av vedtektene. Retten fant at man ved «rene omgåelser må kunne se bort fra den løsning som ellers ville følge av alminnelig tolkning».

Videre heter det i premissene at:

> dersom en vedtektsfestet stemmerettsbegrensning har til formål å sikre mot at aksjonærinnflytelse konsentreres på noen få hender, vil et spredningssalg til konsernselskaper utelukkende for å kunne stemme for aksjer som alle er kontrollert på én hånd, være en rettsstridig omgåelse av stemmerettsbegrensningen. Ved slikt spredningssalg vil formålet med begrensningen bare kunne gis rettsordenens beskyttelse dersom man i generalforsamlingen bedømmer konsernselskapene som én aksjonær.

På *skatterettens* område er det lovfestet en generell gjennomskjæringsregel i skatteloven § 13-2, som trådte i kraft 1. januar 2020, jf. boks 15.2. Regelens funksjon er å trekke grensen mellom akseptabel skatteplanlegging og uakseptabel skatteomgåelse. Regelen var frem til lovreguleringen en ulovfestet regel, som var utviklet i samspill mellom rettspraksis og juridisk teori. Regelen har til hensikt å skjære gjennom den juridiske formen og skattlegge ut ifra den underliggende økonomiske realiteten. I forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 98 L (2018–2019) side 34) uttalte departementet at:

> Det bør også legges betydelig vekt på om disposisjonen er i strid med grunnleggende prinsipper i skatteretten. Departementet foreslår at motstrid mot skattereglenes formål og grunnleggende skatterettslige hensyn reguleres i samme bestemmelse.

Et vilkår for at en transaksjon omfattes av bestemmelsen, er at det er foretatt en disposisjon der «hovedformålet var å oppnå en skattefordel». Regelen er følgelig innrettet slik at skattyters intensjon er et inngangsvilkår. Dette kan medføre bevismessige utfordringer, som er løst ved at skattyters formål skal vurderes på et mer objektivt grunnlag. Med dette menes at intensjonen skal «fastsettes helt objektivt, ut fra hva en tenkt rasjonell aktør typisk ville hatt som formål med en slik transaksjon», jf. Prop. 98 L (2018–2019) side 40.

---

[2] En grundig gjennomgang av adgangen til gjennomskjæring på aksjeselskapsrettens område kan leses i Skar (2019). «Omgåelse i aksjeselskapsretten».

Boks 15.2 Skatteloven § 13-2 Omgåelse

(1) Ved omgåelse kan skattlegging gjennomføres etter denne paragraf.

(2) En omgåelse foreligger når det er foretatt en disposisjon eller flere sammenhengende disposisjoner som

a) tilsier at hovedformålet var å oppnå en skattefordel, og
b) etter en totalvurdering ikke kan legges til grunn for beskatningen, jf. tredje ledd.

(3) Ved totalvurderingen skal det blant annet legges vekt på følgende:

a) forretningsmessig egenverdi og andre virkninger av disposisjonen enn skattefordeler i Norge eller i utlandet,
b) skattefordelens størrelse og graden av skatteformål,
c) om disposisjonen er en uhensiktsmessig vei frem til det økonomiske formål med disposisjonen,
d) om samme resultat kunne vært oppnådd på en måte som ikke rammes av denne paragraf,
e) de aktuelle skattereglenes rettstekniske utforming, herunder om en regel er skarpt avgrenset tidsmessig, kvantitativt eller på annen måte,
f) om skatteregler er utnyttet i strid med sitt formål eller grunnleggende skatterettslige hensyn.

(4) Skattlegging etter denne paragraf skal finne sted som om disposisjonen eller disposisjonene var gjennomført på en måte som reflekterer det økonomiske innholdet.

(5) Hvis skattlegging på grunnlag av disposisjonens økonomiske innhold ikke lar seg gjennomføre, kan skattlegging skje ved analogisk anvendelse av aktuelle skatteregler som er ufordelaktige for skattyteren, eller ved innskrenkende tolkning av aktuelle skatteregler som er fordelaktige for skattyteren.

(6) Skattlegging etter fjerde og femte ledd gjennomføres bare så langt det er nødvendig for å hindre at det oppnås en slik skattefordel som omtalt i annet ledd.

15.3 Flertallets vurderinger og forslag

Et flertall i utvalget, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Stokland, Sverdrup Svendsen og Tinnlund, vil i dette punktet vurdere om det er behov for å lovfeste en gjennomskjæringsregel i arbeidsmiljøloven.

Lovendringer gjennomføres gjerne for å regulere allerede kjente problemer. Det kan imidlertid innvendes at det ikke er mulig å regulere alle mulige problemstillinger, og det vil følgelig alltid finnes omgåelses- eller tilpasningsmuligheter. En eventuell lovfesting av en omgåelsesnorm kan innebære en tydeliggjøring av den praksis som følges i dag. Den kan også tjene som en sikkerhetsventil som kan anvendes i møte med disposisjoner som strider mot arbeidsmiljølovens formål, men som lovgiver ennå ikke eksplisitt har regulert. Dette er særlig relevant i et arbeidsliv hvor premissene for lovgiver kan være omskiftelige, preget av høy omstillingstakt, med teknologi og globalisering som viktige drivere. Verken en ulovfestet eller lovfestet omgåelsesnorm vil imidlertid være en erstatning for et godt lovverk som utvikles i tråd med endrede samfunnsforhold.

Flertallet viser til at de samme hensynene som begrunner en omgåelsesregel på skatterettens område, langt på vei kan gjøres gjeldende for arbeidslivsreguleringen, samtidig som det også vil være forskjeller mellom disse. Både arbeidstakere som utsettes for eventuelle omgåelser, og seriøse virksomheter som ønsker å rette seg etter gjeldende lovgivning, kan bli skadelidende dersom omgåelser av arbeidsrettsreguleringen ikke slås ned på. På skatterettsfeltet har man av lignende grunner valgt å lovfeste denne normen.

I utredningen som lå til grunn for lovregelen på skatterettens område, NOU 2016: 5, punkt 2.3, ble noen mothensyn mot lovfesting av en gjennomskjæringsregel trukket frem:

> Lovfesting vil innebære at den fremtidige rettsanvendelse og rettsutvikling knyttes til tolking av lovtekstens ord og uttrykk, og det kan innebære en fare for at rettsanvendelsen løsrives fra de underliggende hensyn og på sett og vis «stivner». Både dette og faren for at skatteplanleggingsopplegg som rettspolitisk sett burde være rammet, faller utenfor, taler for at normen bør utformes i nokså brede kategorier.

Slike innvendinger kan også ha relevans på arbeidsmiljølovens område. *Flertallet* peker på at noen av disse utfordringene likevel vil kunne

løses ved at en gjennomskjæringsregel utformes bredt og skjønnsmessig.

Flertallet viser videre til at en gjennomskjæringsregel kan ha en side til legalitetsprinsippet. Dette ble også omtalt i NOU 2016: 5 punkt 6.1:

> En generell omgåelsesnorm må etter sakens natur ha et anvendelsesområde som ikke kan avgrenses klart på forhånd. Det skal imidlertid svært mye til før den mangel på forutsigbarhet som dette kan innebære, reiser problemer under legalitetsprinsippet.

Etter *flertallets* vurdering vil en lovfesting kunne bidra til å avklare og tydeliggjøre forholdet til legalitetsprinsippet, jf. NOU 2016: 5 punkt 2.3.

Flertallet er samtidig oppmerksom på at en lovfesting av en omgåelsesregel også kan ha noen negative eller problematiske sider. Det kan anføres at eventuelle muligheter for omgåelse er et lovgiverproblem og ikke et rettsanvendelsesproblem. Synspunktet kan være at omgåelsesmuligheter skyldes svakheter i lovgivningen, og at det må være lovgivers oppgave å rette opp i det, ikke domstolene eller tilsynsmyndighetenes. *Flertallet* viser her til sine vurderinger og forslag i øvrige kapitler i innstillingen.

Andre innvendinger mot å innføre en slik regel er at den generelt vil kunne innebære en viss reduksjon i forutsigbarheten for virksomheter, og at den kan virke prosessdrivende. *Flertallet* ser at oppmerksomheten i en rettstvist vil kunne dreies bort fra den materielle bestemmelsen i arbeidsmiljøloven og over til å skulle sannsynliggjøre hvorvidt det foreligger en omgåelse eller ikke. I tillegg kan det hevdes generelt ikke å være behov for en lovfesting av en slik regel, ettersom loven heller ikke i dag er til hinder for at det foretas gjennomskjæring i konkrete situasjoner.

Flertallet mener likevel at det er flere hensyn som taler for å innføre en omgåelsesnorm i arbeidsmiljøloven. En lovfesting kan bidra til en større bevisstgjøring om at disposisjoner som strider mot lovens formål om trygge ansettelsesforhold, eller som urettmessig svekker arbeidstakerrettigheter, vil kunne settes til side. En gjennomskjæringsregel vil kunne være med på å bygge opp under lovens formål, og vil kunne fange opp urettmessige disposisjoner fra useriøse aktører i større grad enn i dag. Arbeidslivskriminalitet er et stort samfunnsproblem, og en gjennomskjæringsbestemmelse kan, på det privatrettslige feltet, bidra til å begrense muligheten til å utnytte regelverket. Det vil også kunne gjøre det enklere for offentlige myndigheter og domstolene å reagere på handlinger som er motivert av omgåelseshensyn.

Flertallet viser videre til at arbeidsmiljølovens regler skal være lett tilgjengelige for lovens brukere, som i stor grad er arbeidstakere og arbeidsgivere uten særskilt juridisk kompetanse. Det kan være opplysende for brukere dersom det fremgår av loven at man kan foreta gjennomskjæring.

Flertallet viser også til gjennomgangen av relevant rettspraksis i punkt 15.2.2 ovenfor, som sammenstiller eksempler på hvordan gjennomskjæring foretas av domstolene. Gjennomgangen synliggjør at domstolene vektlegger lovens formål og legger de reelle forholdene til grunn i den enkelte sak. Dette er dermed en etablert praksis og mulighet på arbeidsrettens område allerede i dag, noe som innebærer at en eventuell lovfesting først og fremst vil innebære en tydeliggjøring av gjeldende rett.

En lovfesting kan fange opp tilfeller som regelverket ikke er innrettet mot, og med det bidra til å forhindre forsøk på omgåelser som svekker de grunnleggende hensynene som arbeidsmiljøloven bygger på. *Flertallet* legger særlig vekt på en slik regels funksjon som en «sikkerhetsventil» mot ulike disposisjoner som lovgiver ikke har forutsett. En ny bestemmelse om gjennomskjæring vil utfylle de lovforslagene som ellers fremmes i denne innstillingen.

Flertallet peker på at omgåelser av regelverket representerer en undergraving av den gjensidige tilliten som preger norsk arbeidsliv. Omgåelser er gjerne motivert av økonomiske hensyn, og kan blant annet innebære forsøk på å komme utenom arbeidsgiveransvar. I samsvar med de overordnede målsettingene for hvordan arbeidslivet skal utvikles fremover, er det et prioritert hensyn i størst mulig grad å kunne forhindre muligheter for slike omgåelser, jf. utvalgets overordnede vurderinger i kapittel 9.

En gjennomskjæringsregel kan utformes på ulike måter. Den vil innebære en lovfesting av et rettskildeprinsipp som allerede gjelder. En mulighet er derfor å utforme bestemmelsen slik at den angir en tolkningsnorm eller et tolkningsprinsipp som skal anvendes inn i de materielle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, men slik at rettsvirkningen utledes på vanlig måte. En slik løsning ligger relativt tett opp mot ordinær lovtolking, hvor reelle hensyn/formål utgjør relevante tolkningsmomenter for å utlede en rettsregel. Det kan imidlertid spørres hvor mye en slik bestemmelse vil tilføre utover det som allerede følger av alminnelige tolkningsprinsipper og lovens gjeldende formålsbestemmelse.

Flertallet finner imidlertid at bestemmelsen bør utformes som et selvstendig rettsgrunnlag, i likhet med utformingen av skattelovens bestemmelse. Det vil si at vilkårene og den materielle rettsvirkningen utledes direkte av bestemmelsen. *Flertallet* vurderer at det er denne utformingen som i størst grad vil sikre at bestemmelsen er tilgjengelig for lovens brukere.

Når det gjelder virkeområdet for en slik regel, viser *flertallet* til at en mulighet kan være å utforme en gjennomskjæringsregel som knytter seg til enkelte bestemmelser i loven, eller til enkelte formål i loven. I denne sammenheng, og på bakgrunn av de spørsmålene dette utvalget vurderer, kunne det for eksempel vært naturlig å knytte omgåelsesnormen til disposisjoner som fører til svekkelse av arbeidstakers stillingsvern. Det vises her til lovens formålsparagraf § 1-1 bokstav b, hvor lovens formål om å «sikre trygge ansettelsesforhold», fremgår. Et slikt avgrenset virkeområde vil kunne gi noe mer forutsigbarhet og treffsikkerhet i utarbeidelse av lovtekst og forarbeider enn et helt generelt virkeområde.

Etter *flertallets* vurdering er det imidlertid hensiktsmessig at gjennomskjæringsregelen skal gjelde generelt for hele arbeidsmiljøloven. Loven regulerer en rekke ulike rettigheter og plikter med ulike formål, i tillegg til at loven består av både offentligrettslige (inkludert straffansvar) og privatrettslige regler. *Flertallet* viser videre til at omgåelser av arbeidsmiljølovens bestemmelser også kan gjelde andre sider av regelverket enn stillingsvernet, og som kan være vel så relevante i et omgåelsesperspektiv. En for sterk avgrensning av bestemmelsens rekkevidde kan dessuten være uheldig dersom regelen skal være tilstrekkelig fleksibel til å møte fremtidige behov. *Flertallet* mener derfor at gjennomskjæringsregelen som et utgangspunkt bør kunne anvendes for hele loven.

Det kan være mange ulike typer disposisjoner som leder til omgåelsesspørsmål. Dette kan for eksempel gjelde alle typer ansettelser, herunder fast, midlertidig, heltid og deltid. Det kan også gjelde avtaler med andre virksomheter, for eksempel innleie, entreprise og virksomhetsoverdragelser. Det kan videre gjelde ulike interne disposisjoner, slik som omorganiseringer, konsernorganisering mv. *Flertallet* mener at en gjennomskjæringsregel ikke bør avgrenses til bestemte disposisjoner, men at alle typer avtaler og disposisjoner etter omstendighetene kan innebære en omgåelse gitt at øvrige vilkår er oppfylt.

Slik *flertallet* forstår gjeldende rett er det adgang til å gjennomskjære både der en disposisjon har hatt som formål eller er motivert av å omgå arbeidsmiljølovens regler, men også der dette i praksis har vært konsekvensen av disposisjonen uten at det har foreligget «omgåelseshensikt». *Flertallet* viser til at en regel som er betinget av å kunne sannsynliggjøre at arbeidsgiver har hatt omgåelse av regelverket som formål, fort kan innebære en vanskelig bevisvurdering, og potensielt kan snevre inn adgangen til gjennomskjæring sammenlignet med den ulovfestede adgangen som foreligger i dag.

Flertallet mener derfor at en gjennomskjæringsregel bør utformes slik at den tar høyde for denne problematikken ved å oppstille to alternative momenter domstolene skal legge vekt på. Omgåelse kan etter flertallets syn foreligge der en disposisjon er motivert av at arbeidstaker fratas rettigheter, og/eller at disposisjonen har som virkning at arbeidstakers rettigheter faktisk og rettslig har blitt svekket i strid med arbeidsmiljølovens formål. Denne løsningen kan sikre at formålet med en omgåelsesregel enklere oppnås. På bakgrunn av dette foreslår *flertallet* å lovfeste at en disposisjon eller avtale som innebærer en omgåelse og som «*helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning, at arbeidstaker fratas rettigheter*» etter omstendighetene vil kunne gjennomskjæres.

En gjennomskjæringsregels hovedformål vil være å sikre at arbeidstakeres rettigheter ikke utvannes, uavhengig av arbeidsgivers intensjon med disposisjonen. Samtidig antar *flertallet* at det bør ligge en viss begrensning i regelen. Dersom styrkeforholdet mellom partene tilsier det, eller dersom disposisjonen det gjelder er av mindre økonomisk og velferdsmessig betydning for arbeidstaker, må dette tas i betraktning. Motsetningsvis vil det være lavere terskel for å gjennomskjære en disposisjon som får stor økonomisk betydning for arbeidstaker. *Flertallet* foreslår derfor at en slik begrensning bør inntas i lovbestemmelsen: «*Ved vurderingen kan det også legges vekt på styrkeforholdet mellom partene og den økonomiske og velferdsmessige betydning av avtalen eller disposisjonen*».

Videre har *flertallet* vurdert hva som bør være rettsvirkningen av en ulovlig omgåelse. I skatteloven § 13-2 er rettsvirkningen regulert ved at disposisjonen skal skattlegges som om omgåelsen ikke fant sted. En slik form for regulering vil etter *flertallets* mening også kunne passe ved en regulering av gjennomskjæring i arbeidsmiljøloven. Dersom regelen skal gjelde bredt for flere bestemmelser og områder, kan ikke rettsvirkningen fastsettes helt konkret i lovbestemmelsen. En mulighet er derfor at disposisjonen ikke gis rettsvirkninger etter sitt innhold, slik som for eksempel ugyldig-

hetsvirkningen for usaklige oppsigelser, jf. § 15-12. Videre slik at den endelige rettsstillingen fastsettes ved dom.

En slik utforming, der rettsvirkningen fastsettes ved dom, vil sikre nødvendig fleksibilitet til en utpreget skjønnsmessig bestemmelse. Det er ikke gitt at den konkrete rettsvirkningen kan eller bør angis for en regel som er utformet blant annet med formål om å fange opp disposisjoner som ikke allerede er kjent av lovgiver. I mange tilfeller vil lovgivningen trolig kunne gi rettledning i vurderingen av hva som er egnete rettsvirkninger av omgåelse. En ulovlig midlertidig ansettelse vil etter loven medføre at arbeidstaker har krav på fast ansettelse. Omgåelser av lignende art, som likevel ikke fanges opp av arbeidsmiljøloven, vil trolig kunne ha samme rettsvirkning. Løsningen i LB-2018-42779, omtalt ovenfor i punkt 15.2.3, er et eksempel på en slik tilnærming. Der ble arbeidstakeren, som både var fast ansatt på deltid og innleid i samme virksomhet, ansett for å være fast ansatt med krav på stillingsbrøk tilsvarende vedkommendes samlede faktiske arbeidstid som innleid og som ansatt i virksomheten. Det kan imidlertid tenkes andre situasjoner der en naturlig rettsvirkning heller er erstatning for økonomisk tap, for eksempel dersom arbeidsforholdet der omgåelsen fant sted er avsluttet.

Flertallet mener at det er domstolene som bør håndheve bestemmelsen. I utgangspunktet kan man se for seg at en slik bestemmelse vil kunne anvendes av enhver som skal fastlegge rettigheter og plikter etter loven. Det vil si Arbeidstilsynet og andre tilsynsmyndigheter, Tvisteløsningsnemnda og andre nemnder, domstolene mv. For tilsynsmyndigheter vil bestemmelsen kunne være et nyttig «verktøy» for gjennomskjæring samtidig som det kan innebære krevende saksbehandling. Ved at bestemmelsen kun skal kunne være et rettsgrunnlag ved domstolsbehandling, er man sikret en god saksbehandling i sakene der bestemmelsen anvendes. Samtidig skal bestemmelsen som sådan ikke innebære en begrensning av for eksempel tilsynsmyndighetenes mulighet til å gjennomskjære og legge de reelle forhold til grunn, slik de allerede gjør i dag.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår *flertallet* at rettsvirkningen av en omgåelse er at avtaler eller disposisjoner *«kan settes til side av domstolene som ugyldige, og arbeidstaker kan kreve sin rettsstilling fastsatt ved dom»*.

Flertallet foreslår følgende ordlyd for en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven om gjennomskjæring ved omgåelser, med mulig plassering i § 1-10:

Ny § 1-10 *Omgåelse*

(1) Disposisjoner og avtaler som innebærer en omgåelse av loven, kan settes til side av domstolene som ugyldige. I slike tilfeller fastsettes arbeidstakers rettsstilling ved dom.

(2) Ved vurderingen av om det foreligger omgåelse skal det legges vekt på om disposisjonen eller avtalen helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning at, arbeidstaker fratas rettigheter. Det kan også legges vekt på blant annet styrkeforholdet mellom partene og den økonomiske og velferdsmessige betydningen av disposisjonen eller avtalen.

15.4 Mindretallets merknader

Et *mindretall i utvalget, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik,* mener brudd på og omgåelser av regelverket må unngås, både av hensyn til arbeidstakervernet og virksomhetenes konkurransekraft. De reelle forholdene skal legges til grunn slik gjeldende rett er i dag.

Mindretallet kan imidlertid ikke støtte en lovfesting av en omgåelsesnorm i arbeidsmiljøloven. *Mindretallet* har i sin vurdering lagt avgjørende vekt på at domstolene har en 100 år lang tradisjon for å legge de reelle forholdene til grunn dersom faktum i saken tilsier det, noe utvalgets gjennomgang i punkt 15.2.2 og 15.2.3 viser. De mange eksemplene underbygger at domstolene på en god måte vurderer regelens anvendelse i de konkrete sakene, der både arbeidsmiljølovens formål og den aktuelle regelens formål inngår som en naturlig del. *Mindretallet* kan ikke se at det *i tillegg* er grunn til eller behov for å lovfeste en generell omgåelsesnorm. En slik omgåelsesnorm vil etter *mindretallets* oppfatning være uheldig for forutsigbarheten til arbeidslivets aktører, og bli unødig prosess- og konfliktdrivende.

Anvendelse av en lovbestemt omgåelsesnorm i tillegg til prøving av lovens vilkår i en konkret sak, skaper uklarhet og uforutsigbarhet om hvilke avtaler og disposisjoner som er tenkt rammet. I tillegg til prøvingen av om vilkårene i en materiell bestemmelse er oppfylt, innebærer forslaget at virksomheter må ta høyde for at disposisjoner/avtaler kan bli utfordret med henvisning til en generell og skjønnsmessig bestemmelse. Arbeidsmiljøloven har stor praktisk betydning i arbeidslivet, både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Et grunnleggende hensyn er derfor at loven skal være brukervennlig. En generell omgåelsesnorm i loven er således noe nytt, og noe annet enn bestemmelsene i loven brukerne enkelt kan for-

holde seg til. En slik bestemmelse ivaretar ikke hensynet til brukervennlighet. Flertallet viser til skattelovens lovfesting av en omgåelsesnorm som del av begrunnelsen for lovfesting av en generell omgåelsesnorm i arbeidsmiljøloven. *Mindretallet* viser til at lovfestingen av en omgåelsesnorm i skatteretten ble særskilt utredet i NOU 2016: 5 *Omgåelsesregel i skatteretten – Lovfesting av en generell omgåelsesregel i skatteretten*, noe som viser kompleksiteten ved å lovfeste en slik generell omgåelsesnorm. I NOU 2016: 5 punkt 2.1 uttales:

> Slike spørsmål er ikke begrenset til skatteretten; også på andre rettsområder kan borgerne ha interesse av å innrette seg f.eks. slik at preseptorisk lovgivning ikke står i veien for et ønsket resultat. Men omgåelsesproblemet har utvilsomt spilt større rolle på skatterettens område – og særlig inntektsskattens – enn på noe annet rettsområde, noe som reflekterer den økonomiske betydning skattene har for både skattytere og det offentlige.

Den særskilte betydningen omgåelsesnormen har hatt på skatterettens område, viser etter mindretallet syn at argumentasjonen knyttet til behovet for lovfesting ikke er overførbar til arbeidsrettens område. I tillegg viser det grundige utredningsarbeidet på skatterettens område, der omgåelsesproblemet utvilsomt har spilt en større rolle, hvilke komplekse problemstillinger en lovfesting av en generell omgåelsesnorm reiser. Mindretallet kan ikke se at en slik analyse foreligger her.

15.5 Lovforslag

15.5.1 Flertallets forslag

Ny § 1-10 *Omgåelse*

(1) Disposisjoner og avtaler som innebærer en omgåelse av loven, kan settes til side av domstolene som ugyldige. I slike tilfeller fastsettes arbeidstakers rettsstilling ved dom.

(2) Ved vurderingen av om det foreligger omgåelse skal det legges vekt på om disposisjonen eller avtalen helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning at, arbeidstaker fratas rettigheter. Det kan også legges vekt på blant annet styrkeforholdet mellom partene og den økonomiske og velferdsmessige betydningen av disposisjonen eller avtalen.

Kapittel 16
EØS-rettslig vurdering av utvalgets lovforslag

16.1 Innledning

Ved innføring av nye regler på arbeidslivsområdet må det ses hen til eventuelle forpliktelser i henhold til EØS-retten. På flere av områdene utvalget har vurdert, foreligger det EØS-rettslig regulering som kan påvirke hvilket handlingsrom myndighetene har ved innføring av nye regler i norsk rett. Både direktiver som er gjennomført i arbeidsmiljøloven og de generelle restriksjonsforbudene som følger av EØS-avtalen, kan få betydning. De fleste direktivene som er gjennomført i arbeidsmiljøloven er minimumsdirektiver, det vil si at det kun stilles minstekrav til medlemsland, som står fritt til å gi arbeidstakerne bedre beskyttelse.

Innføring av nye tiltak på arbeidslivsområdet kan imidlertid også generelt reise spørsmål knyttet til restriksjonsforbudene som følger av EØS-avtalen.

I denne rapporten har *utvalgets flertall, medlemmene Fougner, Dahle, Kastet, Olsen, Salvanes, Sverdrup Svendsen, Stokland og Tinnlund*, lagt frem forslag blant annet knyttet til arbeidsgiver- og arbeidstakerbegrepet, innleie og entreprise, arbeidsmiljø og medvirkning mv. *Flertallet* legger til grunn at disse forslagene ikke vil utgjøre ulovlige restriksjoner i henhold til EØS-retten. *Flertallet* viser generelt også til at EØS-avtalen gir Norge et handlingsrom i arbeidslivsreguleringen, og at handlingsrommet vil bero på en tolkning av EØS-retten, som er dynamisk i natur. Flertallet viser også til at det må legges til grunn at dagens regler i arbeidsmiljøloven er i overensstemmelse med EØS-retten, og at forslagene i hovedsak ikke er av en slik karakter at de reiser helt nye spørsmål når det gjelder restriksjonsforbudene som følger av EØS-avtalen. *Flertallet* vil i det følgende likevel kort gå gjennom vurderingene som er relevante i denne sammenheng.

Utvalgets mindretall, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, har ikke nødvendigvis et annet syn på forholdet til EØS-retten, men har ikke ansett det for naturlig å delta i den EØS-rettslige vurderingen av flertallets forslag som foretas her, da de i hovedsak ikke kan stille seg bak flertallets forslag.[1]

Flertallet viser generelt til at det også i EU er satt søkelys på flere av temaene utvalget har vurdert, jf. særlig omtale i punkt 6.4. Det vises blant annet til at det i de senere årene er tatt en rekke initiativer for å sikre bedre og mer forutsigbare rettigheter for arbeidstakere i EU. Den sosiale dimensjonen av fellesskapsreglene har fått et løft og større fokus gjennom kunngjøringen av Den sosiale pilaren (Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights 2017/C 428/09). Dette er et økonomisk og sosialt prinsipprogram, som blant annet skal bidra til å sikre likebehandling knyttet til arbeidsvilkår, oppfordre til faste ansettelser og som «skal hindre ansættelsesforhold, der fører til usikre arbejdsvilkår, bl.a. ved at forbyde misbrug af atypiske kontrakter», jf. artikkel 5. I 2019 ble Europaparlaments- og rådsdirektiv 2019/1152 av 20. juni 2019 om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår i Den europeiske union vedtatt. I direktivets fortale vises det til at direktivets formål er å «forbedre arbejdsvilkår ved at fremme mere gennemsigtig og forudsigelig ansættelse samtidig med at arbejdsmarkedets tilpasningsevne sikres» (avsnitt 46). Direktivet pålegger medlemsstatene en rekke minimumsforpliktelser der fellesnevneren er at arbeidstakeres rettigheter skal styrkes ved å sikre tydeligere arbeidsvilkår og større forutsigbarhet. Direktivet regulerer blant annet en rett for arbeidstaker til å ha parallelle ansettelsesforhold (artikkel 9), og en plikt for medlemsstatene til å iverksette tiltak som forhindrer misbruk av tilkallingsavtaler (artikkel 11).

[1] Et samlet utvalg foreslår at verneombudets oppgaver også skal innebære ivaretakelse av innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene, jf. § 6-2. Mindretallet slutter seg til flertallets vurdering av denne bestemmelsen i punkt 16.2.

16.2 Flertallets vurdering

16.2.1 Generelt om markedsfrihetene og restriksjonsforbudet

EUs forbud mot restriksjoner på de fire friheter er begrunnet i ønsket om å skape ett felles europeisk marked som skal fungere likt et nasjonalt marked (Fredriksen og Mathisen 2014 s. 66). Av fortalen til TFEU følger det at hovedformålet med det indre markedet er «stadig å forbedre innbyggernes leve- og arbeidsvilkår», jf. tredje avsnitt. For å sikre et fungerende integrert marked har EU vedtatt sekundærlovgivning som bidrar til harmonisering mellom medlemsland. Videre inneholder EØS-avtalen et forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, jf. artikkel 4. I tillegg kommer forbudet mot restriksjoner på de fire friheter; varer, tjenester, personer og kapital.

Forslagene utvalgets flertall legger frem, vil etter *flertallets* syn kunne reise spørsmål i forhold til tjenestefriheten, jf. EØS-avtalen artikkel 36 og TFEU artikkel 56, men også etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og TFEU artikkel 49 og fri bevegelighet for personer, jf. EØS-avtalen artikkel 28 og TFEU artikkel 45.

Etter EU- og EFTA-domstolenes praksis skal det anlegges en vid tolkning med hensyn til hva som kan utgjøre en restriksjon. Det skal i utgangspunktet lite til. Det vises til E-14/15 (Holship) hvor det uttales at «tiltak som kan hindre utøvelsen av de grunnleggende friheter som sikres i EØS-avtalen, eller gjøre den mindre interessant, er, selv om de får anvendelse uten hensyn til nasjonalitet, en krenkelse av disse friheter som må rettferdiggjøres». Gitt den lave terskelen for hva som anses som en restriksjon, legger flertallet til grunn at flertallets forslag *kan* utgjøre en restriksjon. Restriksjoner kan likevel rettferdiggjøres dersom tiltaket er begrunnet i et tvingende allment hensyn, og tiltaket er proporsjonalt.

Beskyttelse av arbeidstakere har blitt anerkjent som et tvingende allment hensyn som kan begrunne restriksjoner, jf. blant annet E-14/15 (Holship) og C-438/05 (Viking Line). I Viking Line-saken uttalte domstolen at «the protection of workers is one of the overriding reasons of public interest recognized by the court» (avsnitt 77).

I vurderingen av om et tiltak er proporsjonalt eller forholdsmessig, vil domstolene vurdere om det er egnet og nødvendig for å oppnå formålet (Barnard 2016 s. 489). Domstolene har i praksis ikke hatt en høy terskel for å anse et tiltak som egnet, men dersom det foreslåtte tiltaket ikke vil ha noen effekt, eller vil virke mot sin hensikt, vil domstolene komme til at tiltaket ikke er egnet (Fredriksen og Mathisen 2014 s. 450). Videre vil domstolene vurdere om et tiltak er nødvendig; en restriksjon vil ikke være tillatt dersom andre mindre inngripende tiltak kunne ha vært iverksatt. Til sist må det vurderes om de foreslåtte restriksjonene er proporsjonale sett opp mot de allmenne hensynene som begrunner inngrepet.

Flertallet viser til at forslagene som legges frem i denne utredningen til dels har ulike formål og begrunnelser, og at forslagene i utgangspunktet må vurderes konkret og hver for seg. Ett fellestrekk er likevel at forslagene har som mål å skape bedre og mer forutsigbare rettigheter for arbeidstakere i alternative tilknytningsformer, tydeliggjøre ansvarsforhold, og å gjøre reglene enklere å forstå og anvende.

16.2.2 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige oppdragstakere (kapittel 10)

Når det gjelder flertallets forslag til endring i arbeidstakerdefinisjonen i § 1-8 første ledd, er forslaget til dels ment som en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett, men samtidig som bidrag til å avklare noen eksisterende og potensielle gråsoner. Det legges til grunn at de fleste selvstendige oppdragsforhold som er lovlige oppdragsforhold i dag, fortsatt vil være lovlige også med en slik endring som er foreslått. Det utelukkes likevel ikke at forslaget i praksis vil kunne innebære at noen flere får arbeidstakerstatus sammenlignet med gjeldende rett, fordi disse i dag kan befinne seg i en gråsone med uklar status. Det er også en mulighet for at flere rent faktisk vil klassifiseres som arbeidstakere, fordi arbeidsgivere tilpasser seg til det nye regelverket ved å i tvilstilfeller anse en person som arbeidstaker heller enn oppdragstaker.

Flertallet i utvalget vurderer at i den grad forslaget vil være å anse som en restriksjon, vil det likevel ikke medføre et uforholdsmessig inngrep. Det vises til at et viktig formål er at bestemmelsen i større grad skal være til hjelp for dem som blir feilklassifisert, samt skape tydelighet for dem som befinner seg i en gråsone med uklar status. Uttalelsene og presiseringen som gjelder arbeidstakerstatus for personer som utfører arbeid gjennom digitale plattformer, går ikke lenger enn det som gjelder for andre arbeidstakere.

Det vises til at den sosiale dimensjonen og vektlegging av hensynet til arbeidstakerbeskyttelse generelt har stått høyt på agendaen til EU den senere tid. Forslaget er fortsatt ganske likt

arbeidstakerbegrepet som følger av EØS-retten. Det vises videre til at flere andre europeiske land har rettsavgjørelser som gir plattformarbeidere arbeidstakerstatus. Det å skulle gi en tydeligere avklaring av deres arbeidstakerstatus i norsk rett, avviker dermed ikke fra det som ellers skjer i Europa. Å forbedre plattformarbeideres arbeidsforhold er et uttalt mål for EU-kommisjonens president, Ursula von der Leyen, som har annonsert at kommisjonen skal fremme et lovgivningsinitiativ innen utløpet av 2021. I høringsdokumentet som i første omgang er rettet mot arbeidslivets parter på EU-nivå, fremgår det at EU-rettslig avklaring rundt arbeidstakerstatus for denne gruppen kan være aktuelt å regulere, jf. omtale i punkt 6.4.5 ovenfor.[2]

Flertallet vurderer på denne bakgrunn at forslaget ivaretar legitime formål, og at det både er egnet og nødvendig for å nå målet. Det vurderes ikke å være et uforholdsmessig inngrep i de fire frihetene.

Det vises for øvrig til punkt 10.3.6 som inneholder en vurdering av forslagets forhold til arbeidstakerbegrepet i EUs sekundærlovgivning (direktivene).

16.2.3 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar (kapittel 11)

Når det gjelder kapittel 11 om arbeidsgiveransvar, omfatter dette særlig tre forslag fra flertallet: En kodifisering av ulovfestet rett når det gjelder delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag, samt utvidelse i konsern og andre grupper av virksomheter når det gjelder virksomhetsbegrepet for «annet passende arbeid» i § 15-7 andre ledd og når det gjelder fortrinnsrett i § 14-2. Også her legges det til grunn at forslagene potensielt kan anses for å innebære en restriksjon, men at de ikke medfører et uforholdsmessig inngrep.

Forslaget om lovfesting av den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar er ikke ment å utgjøre en endring i gjeldende rett. Forslaget skal ikke utvide adgangen til å stadfeste delt arbeidsgiveransvar. Formålet med lovfestingen er å gjøre lovens brukere kjent med at arbeidsgiveransvar under visse omstendigheter kan være delt. Denne problemstillingen er imidlertid ikke ny, da det etter gjeldende rett også er adgang til å stadfeste delt ansvar.

EU har generelt hatt et økt fokus på arbeidstakerbeskyttelse de senere årene, jf. punkt 16.1. I tilknytning til arbeidsgiverbegrepet vises det til fortalen i direktivet om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår, der det i avsnitt 13 heter at:

> I realiteten kan flere forskellige fysiske eller juridiske personer eller andre enheder påtage sig en arbejdsgivers funktioner og ansvar. Det bør stå medlemsstaterne frit for mere præcist at fastsætte, hvilke personer der betragtes som helt eller delvist ansvarlige for opfyldelsen af de forpligtelser, som dette direktiv fastsætter for arbejdsgivere.

Dette indikerer at EU overlater til medlemsstatene selv å beslutte om, og i hvilken utstrekning, arbeidsgiveransvar kan deles. Det er også andre medlemsland som åpner for delt arbeidsgiveransvar på særskilte grunnlag.[3]

Flertallet vurderer heller ikke at de øvrige forslagene i kapittel 11 vil utgjøre uforholdsmessige inngrep etter EØS-retten. Forslagene om å utvide forpliktelsen til å tilby annet passende arbeid i § 15-7 andre ledd, og fortrinnsretten til å gjelde i konsern eller en gruppe av virksomheter som helhet i § 14-2, utvider disse selskapenes forpliktelser. Formålet med en konsernutvidelse for disse to forpliktelsene, er styrket vern av arbeidstakere. Den store økningen man har sett i konserndannelser de seneste årene kan medføre at arbeidstakeres rettigheter svekkes. Ved å utvide visse aspekter av arbeidsgiveransvaret til å omfatte konsernet eller gruppen som helhet, slik utvalgets flertall har foreslått, tas det sikte på å styrke aspekter ved stillingsvernet for arbeidstakere i konsern.

Sikring av arbeidstakeres rettigheter, også i konserner og andre grupper, anses som et tvingende allment hensyn. Tiltaket er egnet til å oppnå formålet om arbeidstakervern i konserner, ved at det utvider stillingsvernet til arbeidstakere som er ansatt i et konsern. Videre anses tiltaket også for å være nødvendig. Dersom flere selskaper skal pålegges deler av et arbeidsgiveransvar, forutsetter dette en slik lovfesting.

16.2.4 Midlertidig ansettelse (kapittel 12)

Flertallets forslag vedrørende midlertidige ansettelser gjelder for det første å oppheve den gene-

[2] European Commission (2021). Consultation document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work. Brussels: European Commission.

[3] Eksempelvis har Cour de Cassation (høyesterett) i Frankrike utviklet en ulovfestet lære om delt arbeidsgiveransvar. Se for eksempel dom av 25. november 2020 18-13.769 avsagt av arbeidsrettskammeret i franske høyesterett.

relle adgangen til å ansette midlertidig i tolv måneder i § 14-9 andre ledd bokstav f. Bestemmelsen ble innført med virkning fra 1. juli 2015, og forslaget innebærer således å gå tilbake til rettstilstanden som var før 2015. *Utvalgets flertall* kan ikke se at en opphevelse av den generelle adgangen i bokstav f reiser særskilte EØS-rettslige problemstillinger.

Det andre forslaget er endring i § 14-9 syvende ledd, slik at også arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter § 14-9 andre ledd bokstav a skal anses som fast ansatt etter tre år, ikke fire år slik regelen er i dag. *Utvalgets flertall* viser til at da regelen kom inn i arbeidsmiljøloven i 2005 i form av en fireårsregel, ble det blant annet vist til EU-direktivet om rammeavtalen om midlertidig ansettelse inngått mellom EFF, UNICE og CEEP direktiv 1999/70/EF, som pålegger landene å treffe tiltak for å hindre misbruk som følge av gjentatt bruk av midlertidig ansettelse. Etter *flertallets* syn taler direktivet for at medlemslandenes regulering av midlertidig ansettelse, så fremt minimumskravene i direktivet er oppfylt, i hovedsak er overlatt til medlemslandenes handlingsrom. *Utvalgets flertall* kan derfor i utgangspunktet ikke se at det gjelder særskilte EØS-rettslige problemstillinger knyttet til en mindre innstramming i regelen som gjelder i dag. Det vises også til at forslaget innebærer en harmonisering med statsansatteloven, og at mange europeiske land har begrensninger i varigheten av midlertidige ansettelser.

16.2.5 Innleie og entreprise (kapittel 13)

Forslaget innebærer lovfesting av en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven, som ikke inneholder en slik definisjon i dag. Forslaget til definisjon i § 14-11 a første punktum bygger med visse presiseringer på de kriteriene som følger av gjeldende rett. Kriteriet om hvem som utøver arbeidsledelse følger dessuten av vikarbyrådirektivet. I tillegg inneholder forslagets andre punktum en presisering om at ytterligere tre momenter skal vektlegges i en helhetsvurdering. Denne presiseringen har særlig til formål å forhindre at arbeidsoppgaver som ligger innenfor en virksomhets vedvarende arbeidskraftsbehov og kjernevirksomhet som utføres i nær tilknytning til virksomheten, settes ut i entrepriser.

Utvalgets flertall vurderer at i den grad forslaget vil kunne anses å være en restriksjon, vil det likevel ikke medføre et uforholdsmessig inngrep. Det vises til at formålet med forslaget er å sikre arbeidstakerrettigheter, opprettholde fast ansettelse i topartsforhold og bevaring av den norske arbeidslivsmodellen. Dette er formål som anses som legitime, jf. blant annet E-14/15 (Holship) og C-438/05 (Viking Line). Forslaget vil innebære at grensedragningen mellom innleie og entreprise fortsatt baseres på en bred helhetsvurdering, hvor de sentrale gjeldende momentene videreføres, herunder kriteriet om arbeidsledelse som følger av vikarbyrådirektivet. Forslaget er ment å tydeliggjøre grensedragningen. Forslaget er ikke et forbud mot visse typer tjenestekjøp, men kan innebære at innleiereglene i visse tilfeller vil gjelde. *Utvalgets flertall* vurderer at forslaget både er egnet og nødvendig for å nå målet. Det vurderes heller ikke å være et uforholdsmessig inngrep i de fire frihetene.

Flertallet utelukker ikke at forslaget kan ha noen sider til Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked og Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser. Dette bør eventuelt vurderes nærmere i et videre arbeid med forslagene.

16.2.6 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid (kapittel 14)

I kapitlet om arbeidsmiljø og medvirkning legges det frem flere forslag fra flertallet som tar sikte på å styrke arbeidsmiljø og muligheter for medvirkning for personer som utfører arbeid gjennom alternative tilknytningsformer.

Det første forslaget går ut på å presisere i § 2-2 at bestemmelsen får anvendelse uavhengig av hvor arbeidet finner sted. I den grad forslaget kan innebære en slik restriksjon, er spørsmålet om restriksjonen likevel kan rettferdiggjøres.

HMS-vern er et av de viktigste områdene for sosialpolitikk i EU (Barnard 2012 s. 532). *Flertallet* viser til at formålet med forslaget er å sikre at bestemmelsen i § 2-2 gjøres teknologinøytral, ved at virksomheter som knytter til seg selvstendige oppdragstakere, innleide arbeidstakere mv. gjennom for eksempel plattformarbeid, eller annen type digitalt arbeid/fjernarbeid, også kan ha et visst HMS-ansvar overfor disse. *Flertallet* viser til at HMS-vern anses som et legitimt formål.

En presisering av § 2-2 i tråd med forslaget anses som både egnet og nødvendig for å nå målet. Det vurderes heller ikke å være et uforholdsmessig inngrep i de fire frihetene. *Flertallet* viser dessuten til mulig initiativ i EU om å forbedre plattformarbeideres arbeidsforhold, hvor HMS-aspektet for plattformarbeidere berøres i høringsdokumentet.[4]

Flertallets andre forslag knytter seg til å fjerne og senke tersklene for når det er plikt til å velge verneombud og å opprette arbeidsmiljøutvalg, jf. henholdsvis § 6-1 og § 7-1. I tillegg foreslås det at verneombudets oppgaver også skal innebære ivaretakelse av innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene, jf. § 6-2. *Utvalgets flertall* kan ikke utelukke at forslagene kan anses for å utgjøre en restriksjon, men legger til grunn at de vil oppfylle legitime formål idet de søker å ivareta HMS og arbeidsmiljøarbeid på arbeidsplassen, jf. ovenfor. Forslagene anses også å være egnede og nødvendige for å nå målet. Det vurderes heller ikke å være et uforholdsmessig inngrep i de fire frihetene.

Et tredje forslag knytter seg til drøftings- og informasjonsplikter innen konsern, hvor det foreslås en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven kapittel 8 om informasjon og drøfting, som særskilt regulerer dette i konsernforhold. I den grad forslaget utgjør en restriksjon, viser *utvalgets flertall* til at lovens kapittel 8 om informasjon og drøfting gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/14/EF av 11. mars 2002 om fastsettelse av en generell ramme for informasjon til og konsultasjon med arbeidstakere i Det europeiske fellesskap. I tillegg vises det til Europaparlamentets og Rådets direktiv 2009/38/EF av 6. mai 2009 om opprettelse av et europeisk samarbeidsutvalg eller en framgangsmåte i foretak som omfatter virksomhet i flere medlemsstater og i konserner som omfatter foretak i flere medlemsstater, med sikte på å informere og konsultere arbeidstakere.

Arbeidstakeres rett til informasjon og drøfting anses som legitime formål, og *utvalgets flertall* mener at forslaget vil være egnet og nødvendig for å oppnå formålet. Det vises særskilt til at den nærmere etableringen av samarbeidsform i stor grad er overlatt til konsernet, samt at forslaget bygger på Hovedavtalen og at bestemmelsen kan fravikes ved tariffavtale. I tillegg vises det til at forslaget vil gjelde innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, det vil si i utgangspunktet på norsk territorium.

Det fjerde forslaget som legges frem går ut på å samle og utvide drøftingspliktene som ligger i kapittel 14 om ansettelse mv. Det er en utvidelse av drøftingspliktene som vil måtte vurderes i forhold til EØS-retten. Forslaget går ut på at virksomhetens bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter skal omfattes av drøftingsplikten. Så fremt forslaget anses som en restriksjon, legges det til grunn at forslaget forfølger et legitimt formål, gjennom å sikre informasjon og drøfting for arbeidstakere. *Utvalgets flertall* mener at forslaget vil være egnet og nødvendig for å oppnå formålet. Det vises særlig til at drøftingsplikt omhandler samarbeid og medvirkning på arbeidsplassen, og at det ikke er tale om et forslag som oppstiller materielle begrensninger.

16.2.7 Omgåelse og etterlevelse (kapittel 15)

Forslaget i kapittel 15 innebærer å lovfeste en regel om at omgåelser av loven kan settes til side av domstolene. Forslaget er ment som en kodifisering av gjeldende rett, da domstolene også i dag foretar gjennomskjæring og setter omgåelser til side. Forslaget er ikke ment å utvide adgangen til å gjennomskjære. Hensikten bak lovfestingen er å gjøre det tydeligere for lovens brukere hva som følger av gjeldende rett. Dette er viktig for å sikre at arbeidstakeres rettigheter etterleves, men også for å opplyse arbeidsgivere om forpliktelsene som følger av gjeldende rett.

Utvalgets flertall vurderer at i den grad forslaget vil være å anse som en restriksjon, vil det likevel ikke medføre et uforholdsmessig inngrep. De som er ute etter å profittere på å omgå regler vil trolig oppfatte en slik regel som en hindring. En slik norm finnes imidlertid allerede i dag, og det er ikke åpenbart at en lovfesting isolert utgjør en hindring. Utvalget viser imidlertid til at regelen tjener et legitimt formål, og at en kodifisering av gjeldende rett også vil være godt egnet til å opplyse lovens brukere. Det er trolig heller ikke andre, mindre inngripende tiltak som like effektivt kan tjene til å oppnå formålet om å opplyse om adgangen til å gjennomskjære ved omgåelser. *Utvalgets flertall* mener derfor at lovfesting av en omgåelsesnorm ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep i de fire frihetene.

---

[4] European Commission (2021). Consultation document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work. Brussels: European Commission.

Kapittel 17
Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Nedenfor følger en samlet oversikt over lovforslagene i arbeidsmiljøloven som utvalget og/eller et flertall i utvalget foreslår i denne innstillingen. Forslagene fremgår i kronologisk rekkefølge slik de fremkommer i loven.

§ 1-8 *Arbeidstaker og arbeidsgiver*

Endring i første og andre ledd:

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

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

§ 1-10 *Omgåelse (NY)*

(1) Disposisjoner og avtaler som innebærer en omgåelse av loven, kan settes til side av domstolene som ugyldige. I slike tilfeller fastsettes arbeidstakers rettsstilling ved dom.

(2) Ved vurderingen av om det foreligger omgåelse skal det legges vekt på om disposisjonen eller avtalen helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning at, arbeidstaker fratas rettigheter. Det kan også legges vekt på blant annet styrkeforholdet mellom partene og den økonomiske og velferdsmessige betydningen av disposisjonen eller avtalen.

§ 2-2 *Arbeidsgivers plikter overfor andre enn egne arbeidstakere*

Endring i første ledd:

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

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

§ 6-1 *Plikt til å velge verneombud*

Andre til femte punktum i første ledd oppheves:

(1) Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges *verneombud*.

§ 6-2 *Verneombudets oppgaver*

Endring i første ledd, nytt siste punktum:

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

§ 7-1 *Plikt til å opprette arbeidsmiljøutvalg*

Endring i første ledd:

(1) I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst *30* arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom *10* og *30* arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn *30* arbeidstakere.

§ 8-4 *Informasjon og drøfting i konsern (NY)*

(1) Når en virksomhet tilhører et konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal det etableres rammer for samarbeid, informasjon og drøfting mellom konsernet og arbeidstakerne i konsernet. Samarbeidsformen skal avtales mellom konsernet og et flertall av dets ansatte, eller mellom konsernet og én eller flere lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte i konsernet. Det kan etableres et samarbeidsorgan eller en annen tilsvarende samarbeidsform.

(2) Hvis planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere virksomheter i konsernet, skal konsernledelsen så tidlig som mulig informere om og drøfte disse spørsmål med samarbeidsorganet etter første ledd. Konsernledelsen kan tilkalle representanter for ledelsen innen de virksomheter saken gjelder.

(3) Første og andre ledd kan fravikes i tariffavtale.

§ 10-5 *Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid*

Første ledd siste punktum oppheves.

§ 13-2 *Hva kapitlet omfatter*

Endring i andre ledd:

(2) Bestemmelsene i dette kapittel gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av *selvstendige oppdragstakere* og innleide arbeidstakere.

§ 14-1 a *Drøfting om bruk av deltid*

Bestemmelsen oppheves.

§ 14-2 *Fortrinnsrett til ny ansettelse*

Endring i første ledd, nytt andre og tredje punktum:

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

§ 14-3 *Fortrinnsrett for deltidsansatte*

Endring i fjerde ledd:

(4) Fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 *første ledd andre punktum og* andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte.

§ 14-9 *Fast og midlertidig ansettelse*

Andre ledd bokstav f, andre ledd siste punktum, femte ledd siste punktum og åttende ledd oppheves.

Endring i sjuende ledd:

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

§ 14-11 a *Definisjon av innleie (NY)*

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

§ 14-12 *Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)*

Tredje ledd oppheves. Fjerde ledd blir nytt tredje ledd og femte ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 14-14 a *Drøfting om ansettelse mv. (NY)*

Arbeidsgiver skal minst én gang i året eller når en av partene krever det, drøfte med de tillitsvalgte bruken av deltid, midlertidig ansettelse, innleie, selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. I drøftingen skal det blant annet inngå grunnlag, omfang og konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a, skal også praktiseringen av kravet om likebehandling drøftes.

§ 15-7 *Vern mot usaklig oppsigelse*

Endring i andre ledd, nytt tredje punktum:

(2) Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker. *Tilhører arbeidsgiver et konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, er ikke oppsigelsen saklig begrunnet dersom det er annet passende arbeid å tilby arbeidstaker innenfor konsernet eller gruppen.*

§ 18-6 *Pålegg og andre enkeltvedtak*

Endringer i første ledd:

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

Kapittel 18
Merknader til lovforslagene

I dette kapitlet fremgår forslag til merknader for de ulike lovendringsforslagene som fremmes av utvalget eller utvalgets flertall.

Selvstendig oppdragstaker

Det foreslås at begrepet «selvstendig oppdragstaker» benyttes alle steder i arbeidsmiljøloven hvor det vises til denne gruppen. Det vil si at der hvor loven bruker begrepet «selvstendig» eller «selvstendig næringsdrivende», endres til «selvstendig oppdragstaker». Forslaget er ment å skape konsekvent begrepsbruk i loven, og er ikke ment å innebære en materiell endring i de bestemmelsene det gjelder. Begrepet skal fortsatt omfatte alle personer som uten egne ansatte utfører arbeid gjennom oppdrag for virksomheten uten å være arbeidstaker.

Til arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd

Første punktum innebærer en omskriving av gjeldende ordlyd, ved at «utfører arbeid i annens tjeneste» er byttet ut med «utfører arbeid for og underordnet en annen». På samme måte som «i annens tjeneste» gir ny ordlyd anvisning på underordningsforholdet som særpreger et arbeidsforhold. Forslaget til omskriving er ment å gjøre ordlyden tydeligere og mer moderne.

Første punktum må ses i sammenheng med nytt andre punktum, som angir tre av de mest sentrale momentene som bør vektlegges i vurderingen av om første ledd er oppfylt, og om det dermed foreligger et arbeidstakerforhold. Andre punktum må ses som en utdyping av første punktum, og er foreslått tatt inn i lovteksten av pedagogiske hensyn. Som for gjeldende definisjon, må det foretas en skjønnsmessig og formålsorientert helhetsvurdering av hvorvidt det foreligger et arbeidsforhold. Også andre momenter enn de som fremgår av andre punktum kan være relevante å vurdere, men de tre som fremgår av ordlyden er særlig sentrale. Dersom disse tre er til stede, foreligger det normalt et arbeidsforhold.

At arbeidstaker «stiller sin arbeidskraft til disposisjon» innebærer at arbeidstaker stiller seg og sin personlige arbeidskraft og kompetanse til disposisjon, og arbeidsgiver står innenfor rammen av lov- og avtaleverk og styringsrett, fritt til å benytte arbeidstakers arbeidskraft. En selvstendig oppdragstaker stiller på sin side ikke sin personlige arbeidskraft til (fri) rådighet, men skal levere en på forhånd avtalt resultatforpliktelse, og må stå til ansvar og bære risikoen for et kontraktsmessig resultat.

Med «personlig arbeidsplikt» menes at arbeidstakeren personlig er forpliktet til selv å utføre arbeidet. Arbeidsplikten til en arbeidstaker er dermed knyttet til egen person, og vedkommende kan ikke bruke andre til å utføre arbeidet. En selvstendig oppdragstaker kan på sin side som et utgangspunkt fritt benytte andre personer for egen regning i oppdragsleveransen. Det at enkelte selvstendige oppdragstakere, for eksempel en advokat eller snekker, forventes fra kundens side å utføre oppdraget selv, betyr imidlertid ikke at vedkommende er å anse som arbeidstaker av den grunn alene.

I vurderingen av om vedkommende er «underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll», kan det blant annet ses hen til om arbeidsgiver har myndighet til å bestemme når, hvor og hvordan arbeidet skal foregå, og om arbeidsgiver har myndighet til å bestemme endringer i arbeidstid, arbeidsoppgaver mv. Det er tilstrekkelig at arbeidsgiver rettslig sett har slik myndighet, det er ikke noe krav om at styringsretten rent faktisk utøves. Slik arbeidsledelse kan etter omstendighetene utøves av andre enn arbeidsgiver, som en bruker eller en kunde. Instruering kan også etter omstendighetene utøves gjennom applikasjoner og algoritmer. At arbeidstaker utfører arbeid «underordnet en annen», jf. første punktum, gir anvisning på det samme momentet. En selvstendig oppdragstaker står på sin side innenfor rammen av avtalen fritt til å utføre oppdraget uten oppdragsgivers innblanding og føringer, og kan innenfor rammen av avtalen legge opp arbeidstid,

arbeidsfri og arbeidsutførelse slik vedkommende vil. Det kan etter omstendighetene tenkes at oppdragsgiver har en viss grad av styring og kontroll over en selvstendig oppdragstaker. Realiteten i denne selvstendigheten og friheten må vurderes, for eksempel også i lys av vedkommendes profesjon, ressurser og hva vedkommende har å tilby på arbeidsmarkedet. Det kan for eksempel ligge mindre reell frihet og selvstendighet i en oppdragsavtale som er inngått i mangel av andre sysselsettingsmuligheter for sårbare personer med marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, enn for etablerte utøvere. I denne sammenheng kan det også være relevant å se hen til om vedkommende kan takke nei til oppdrag, og om vedkommende reelt sett har mulighet til å tilby sine tjenester til andre.

Også andre momenter kan være relevante å se hen til. Dette kan være hvorvidt det foreligger et tilknytningsforhold mellom partene, som er relativt fast og stabilt. Videre kan det ses hen til om arbeidet som utføres er en del av arbeidsgivers/oppdragsgivers ordinære virksomhet, og om arbeidstaker/oppdragstaker har mulighet til å forhandle om egne vilkår. Det kan være av betydning hvem av partene som stiller med arbeidsrom og utstyr. Også vederlagsform og oppsigelsesvilkår kan etter omstendighetene være et støttemoment. Det vises til punkt 10.3.1 for en nærmere redegjørelse av disse momentene. Det vil variere ut fra de konkrete saksforhold hvilke momenter som er relevante og hvor mye de bør vektes. I vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold, kan det også være relevant å se hen til og tolke bestemmelsen i lys av lovens vernehensyn og formålsbestemmelse i § 1-1, herunder formålet om å sikre trygge ansettelsesforhold.

Tredje punktum er nytt og oppstiller en presumpsjons- eller bevisbyrderegel som kommer til anvendelse ved avgrensning mot oppdragsforhold. Bestemmelsen innebærer at dersom det foreligger rimelig tvil om klassifiseringen, så skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre oppdragsgiver sannsynliggjør at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. Regelen innebærer dermed for det første at «rimelig tvil» må gå i favør arbeidstakerstatus, og for det andre at den som kjøper arbeidskraften har bevisbyrden for at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold (normal sannsynlighetsovervekt).

Til arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd

Endringen i første punktum innebærer en språklig justering ved at frasen om at arbeidsgiver har ansatt arbeidstaker «for å utføre arbeid i sin tjeneste» utgår. Endringen er i tråd med flertallets forslag knyttet til arbeidstakerdefinisjonen i bestemmelsens første ledd, ved at bestemmelsen nå henviser til første ledd, jf. omtalen av dette i kapittel 10.

Nytt tredje punktum er en kodifisering av den ulovfestede læren om delt arbeidsgiveransvar på særskilt grunnlag. Delt arbeidsgiveransvar kan unntaksvis statueres av domstolene i tilfeller der et annet rettssubjekt enn den kontraktsfestede arbeidsgiver har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.

Bestemmelsen regulerer at et annet rettssubjekt enn arbeidsgiver etter bestemmelsens første punktum kan pålegges delt arbeidsgiveransvar. For at delt ansvar skal statueres, må det andre rettssubjektet «i vesentlig grad» ha utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Det må gjøres en konkret helhetsvurdering av hvorvidt arbeidsgiverfunksjoner er utøvd i vesentlig grad. I denne vurderingen kan det ses hen til hvilke arbeidsgiverfunksjoner selskapet har utøvd, og om dette er sentrale arbeidsgiverfunksjoner. Det kan også være relevant å se på hvor mange arbeidsgiverfunksjoner virksomheten har stått for, og på hvor stor andel utøvelsen utgjør sett opp mot primærarbeidsgivers utøvelse av arbeidsgiverbeføyelser.

Delt arbeidsgiveransvar etter bestemmelsen vil kunne pålegges med rettsvirkninger tilknyttet stillingsvernet, slik at et annet rettssubjekt for eksempel kan pålegges å tilby annet passende arbeid eller kan bli ansvarlig for arbeidstakers erstatningskrav som følge av at vedkommende ikke får stå i stilling, jf. Rt. 1990 side 1126 (Wärtsilä).

Det er domstolene som kan håndheve bestemmelsen.

Til arbeidsmiljøloven § 1-10

Bestemmelsen innebærer en lovfesting av den ulovfestede adgangen til gjennomskjæring ved omgåelse av arbeidsmiljøloven. En disposisjon som ikke er direkte i strid med lovens ordlyd, vil etter omstendighetene likevel kunne anses for å være en omgåelse dersom den er i strid med arbeidsmiljølovens formål, eller formålet bak konkrete bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Bestemmelsen fastslår at i slike situasjoner kan disposisjonen settes til side som ugyldige.

Alle former for «disposisjoner og avtaler» som etter omstendighetene innebærer en omgåelse, vil være omfattet av bestemmelsen. Dette kan være en omgåelse av loven i en enkeltstående arbeidsavtale, men også andre disposisjoner. Domstolene

kan sette slike disposisjoner til side som ugyldige. Hva som blir rettsvirkningen av at en disposisjon erklæres ugyldig, må vurderes konkret i den enkelte sak. «Arbeidstakers rettsstilling» vil derfor fastsettes ved dom, jf. andre punktum. I en del tilfeller vil rettsvirkningen ha en klar sammenheng med regelen som er omgått: Det vil kunne avsies dom om at en arbeidstaker som feilaktig er klassifisert som oppdragstaker, skal ha arbeidstakerstatus. I andre situasjoner, for eksempel der arbeidsforholdet er avsluttet, vil rettsvirkningen kunne være erstatning for økonomisk tap.

Ved vurderingen av om det foreligger omgåelse, skal det legges vekt på om disposisjonen «helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning at» arbeidstaker fratas rettigheter, jf. andre ledd. Disposisjoner som har omgåelse av loven som formål vil kunne omfattes av bestemmelsen. Hensikten er imidlertid ikke avgjørende, da også disposisjoner som har som virkning at arbeidstakers rettigheter svekkes, vil kunne være omfattet, uavhengig av om det foreligger noen omgåelseshensikt.

Det er omgåelser av arbeidsmiljølovens bestemmelser som er omfattet av bestemmelsens virkeområde, jf. første ledd. Av vilkåret om at «arbeidstaker fratas rettigheter» i andre ledd, følger det derfor at det er arbeidstakers rettigheter etter loven som ikke skal svekkes ved omgåelser. Regelen kan påberopes av arbeidstakere, men også av oppdragstakere som hevder å være feilaktig klassifisert.

I vurderingen av om det foreligger en omgåelse kan det blant annet også legges vekt på «den økonomiske og velferdsmessige betydningen» disposisjonen får for arbeidstakeren, jf. andre punktum. Dersom en disposisjon har stor økonomisk og velferdsmessig betydning for den ansatte, vil dette imidlertid kunne trekke i retning av at det foreligger en omgåelse. Det kan også legges vekt på styrkeforholdet mellom partene. Bestemmelsen er ikke ment å være uttømmende på dette punkt. Andre momenter kan etter omstendighetene også være relevante i vurderingen av om det foreligger en omgåelse.

Til arbeidsmiljøloven § 2-2 første ledd

Det foreslås en presisering ved at bestemmelsen får anvendelse «uavhengig av hvor arbeidet finner sted». Presiseringen er ment å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke kun er knyttet til det fysiske arbeidsstedet, men også til situasjoner hvor arbeidet utføres andre steder, herunder digitalt. Dette vil eksempelvis innebære at en arbeidsgiver som har en digital plattform kan få en plikt til å sørge for at bestemmelsen overholdes overfor oppdragstakere, selv om disse ikke oppholder seg fysisk hos virksomheten.

Videre er begrepet «selvstendige» endret til «selvstendige oppdragstakere» for å skape konsekvent begrepsbruk i loven. Denne endringen er ikke ment å innebære en materiell endring.

Til arbeidsmiljøloven § 6-1 første ledd

Forslaget innebærer at plikten til å velge verneombud vil omfatte alle virksomheter som omfattes av loven, jf. § 1-2. Någjeldende regel i andre til femte punktum faller bort. Det innebærer at det ikke lenger vil være åpning for at det i virksomheter med mindre enn ti arbeidstakere skriftlig kan avtales at verneombudets rolle skal ivaretas gjennom annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud i virksomheten.

Arbeidstilsynet vil på samme måte som i dag ha kompetanse til å føre tilsyn med bestemmelsen, jf. § 18-6 første ledd.

Til arbeidsmiljøloven § 6-2 første ledd

Det foreslås at verneombudet skal representere innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere i verne- og arbeidsmiljøspørsmål, jf. nytt siste punktum.

Vilkåret er at innleid arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene. I slike tilfeller skal verneombudet i virksomheten hvor innleid arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker utfører arbeid, ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Formålet med bestemmelsen er at innleide og selvstendige med en viss tilknytning til virksomheten i større grad likestilles med arbeidsgivers egne arbeidstakere når det gjelder den løpende deltakelsen i spørsmål om arbeidsmiljø i virksomheten.

Med «innleid arbeidstaker» menes både innleid arbeidstaker etter § 14-12 (innleie fra bemanningsforetak) og innleid arbeidstaker etter § 14-13 (innleie fra produksjonsbedrift). Med «selvstendig oppdragstaker» vises det til avgrensningen mot arbeidstakerbegrepet i § 1-8 første ledd og gjeldende rett.

Vilkåret «utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten» henviser til at det må være en tilknytning mellom arbeidet som utføres av den innleide/oppdragstakeren, og virksomheten. Vilkåret vil typisk være oppfylt dersom arbeidet utføres på oppdragsgivers arbeidsplass, side om side og/

eller i nær samhandling med oppdragsgivers egne ansatte. Det kreves ikke nødvendigvis fysisk tilstedeværelse, også digitalt arbeid og fjernarbeid kan etter omstendighetene omfattes, men ikke utover det som gjelder for de ansatte i virksomheten.

Når det gjelder innleide arbeidstakere og hvorvidt de utfører «arbeid i nær tilknytning til virksomheten», antas det at vilkåret som hovedregel vil være oppfylt. Dette fordi et sentralt kjennetegn ved innleie er at innleid arbeidstaker er underlagt innleiers styring, ledelse og kontroll. En innleid arbeidstaker stiller sin arbeidskraft til disposisjon for innleier, og utfører arbeid for innleier som om vedkommende var ansatt direkte. I dette ligger at arbeid som en innleid arbeidstaker utfører hos innleier, i utgangspunktet må kunne legges til grunn at er «i nær tilknytning til virksomheten».

For selvstendige oppdragstakere må det foretas en konkret vurdering, hvor nærheten til oppdragsgiver og dennes virksomhet vil være det sentrale. Dersom arbeidet som utføres like gjerne kunne vært utført av oppdragsgivers egne ansatte, kan dette være en indikasjon på at arbeidet utføres «i nær tilknytning til virksomheten». Tilsvarende vil gjelde om en oppdragstaker utfører arbeidet i nær samhandling med oppdragsgivers ansatte. Et eksempel kan være en konsulent som skal bistå en virksomhet i innovasjons- og utviklingsarbeid og gjør dette i nær samhandling med de ansatte i virksomheten, gjennom fysisk og/eller digital tilstedeværelse. Oppdragsavtaler som gjennomføres uten særlig samhandling med oppdragsgivers virksomhet, faller imidlertid utenfor. En oppdragstaker som sitter på eget kontor, og som sporadisk har kontakt med virksomheten, kan ikke sies å utføre arbeid «i nær tilknytning til virksomheten». For eksempel kan dette gjelde en grafisk designer som utvikler grafiske løsninger for en virksomhet og som i hovedsak sitter på egen arbeidsplass og kun har samhandling med virksomheten i forbindelse med avklaring og fremleggelse av produktene vedkommende utvikler for virksomheten.

I tillegg stilles det krav til varigheten av innleieforholdet/oppdragsforholdet i virksomheten. Innleid arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker må ha utført arbeid som nevnt ovenfor «de siste seks månedene». Vilkåret innebærer at det er først etter seks måneder at innleid arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker skal omfattes av verneombudets ordning i virksomheten hvor de utfører arbeid.

Bestemmelsen endrer ikke plikten innleid arbeidstakers *arbeidsgiver* har til å sørge for at det velges verneombud i virksomheten hvor innleid arbeidstaker er ansatt, herunder bemanningsforetaket eller produksjonsbedriften. En innleid arbeidstaker vil dermed kunne ha to sett med vernetjenester å forholde seg til.

Det presiseres at innleide og selvstendige som omfattes av denne bestemmelsen, ikke selv skal kunne velges som verneombud i den virksomheten hvor de utfører arbeid. Bestemmelsen i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning om at verneombudet skal velges blant virksomhetens egne ansatte foreslås videreført.

Det foreslås at Arbeidstilsynet har kompetanse til å føre tilsyn med bestemmelsen, jf. § 18-6 første ledd.

Til arbeidsmiljøloven § 7-1 første ledd

Forslaget innebærer å senke tersklene for når plikten til å opprette arbeidsmiljøutvalg inntrer. Det betyr at det skal velges arbeidsmiljøutvalg i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 30 arbeidstakere, jf. første punktum. Videre at dersom en av partene ved virksomheten krever det, skal det opprettes også i virksomhet med mellom 10 og 30 arbeidstakere. I tillegg at Arbeidstilsynet har kompetanse til å bestemme at arbeidsmiljøutvalg skal opprettes i virksomhet med færre enn 30 arbeidstakere. Utover at tersklene senkes, skal gjeldende rett med hensyn til forståelsen av bestemmelsen legges til grunn.

Arbeidstilsynet vil på tilsvarende måte som i dag ha kompetanse til å føre tilsyn med bestemmelsen, jf. § 18-6 første ledd.

Til arbeidsmiljøloven § 8-4

Det foreslås en ny bestemmelse om informasjon og drøfting i konsern. Første ledd regulerer plikten til å etablere samarbeidsformer innenfor konsern. Det gjelder en terskel for når bestemmelsen inntrer ved at den kun får anvendelse for konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere. Tilsvarende forståelse av beregningsmåten som følger av § 8-1, legges til grunn.

Det overlates til partene å avtale samarbeidsformen, jf. andre og tredje punktum i første ledd. En slik avtale må inngås mellom konsernet og et flertall av de ansatte i konsernet eller tillitsvalgte som representerer et flertall av de ansatte i konsernet, jf. andre punktum. Bestemmelsen bygger på tilsvarende system om etablering av konsernordninger i selskapslovgivningen, jf. for eksempel aksjeloven § 6-5. De lokale partene velger selv hvilken samarbeidsform de ønsker og fin-

ner hensiktsmessig å etablere, også sett i lys av for eksempel konsernets størrelse, geografiske plassering mv. Det kan opprettes et samarbeidsorgan, for eksempel et konsernutvalg bestående av tillitsvalgte fra alle virksomheter i konsernet og representanter for konsernledelsen. Det kan også etableres ordninger hvor én eller flere konserntillitsvalgte representerer de ansatte overfor konsernledelsen. For konserner uten organisasjonstillitsvalgte, kan samarbeidsløsningen etableres gjennom verneombudsordningen eller arbeidsmiljøutvalg. Også andre samarbeidsformer kan tenkes. Det sentrale vil være å etablere arenaer for informasjon og medvirkning på tvers av konsernstrukturen.

Selve informasjons- og drøftingsplikten fremgår av andre ledd. Bestemmelsen er utformet etter mønster av Hovedavtalen mellom LO og NHO Del A § 9-12. Drøftingsplikten inntrer hvis planer om utvidelser, innskrenkninger eller omlegginger også kan få vesentlig betydning for sysselsettingen i flere enheter i konsernet. Med «flere virksomheter» menes minst to av konsernets selskaper. Konsernledelsen skal så tidlig som mulig drøfte disse spørsmålene med samarbeidsorganet. Bestemmelsen åpner for at konsernledelsen kan tilkalle representanter for ledelsen i de virksomheter saken gjelder.

Tredje ledd regulerer at bestemmelsen kan fravikes i tariffavtale. Konserner som allerede er bundet av tariffavtaler hvor slike forhold er regulert, berøres dermed ikke av forslaget.

Konserner har ofte tilknytning til flere land. Bestemmelsen vil imidlertid ha det samme geografiske virkeområde som arbeidsmiljøloven for øvrig, det vil si i utgangspunktet på norsk territorium. I praksis vil bestemmelsen dermed kun ha bindende virkning for selskaper i konsernet i Norge. Det vises for øvrig til reglene om europeiske samarbeidsutvalg (ESU) som gjennomfører direktiv 2009/38/EF om ansatterepresentasjon i grensekryssende selskapsforhold i EU/EØS-området.

Det foreslås at Arbeidstilsynet har kompetanse til å føre tilsyn med bestemmelsen, jf. § 18-6 første ledd.

Til arbeidsmiljøloven § 13-2

Lovteksten foreslås endret fra «selvstendig næringsdrivende» til «selvstendige oppdragstakere» for å skape konsekvent begrepsbruk i loven og er ikke ment å innebære en materiell endring.

Til arbeidsmiljøloven § 14-2 første ledd og fjerde ledd

Det foreslås å utvide bestemmelsen om fortrinnsrett til også å gjelde konsern eller gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, jf. andre punktum.

Når det gjelder virkeområdet, det vil si virksomhetskretsen, oppstilles det samme regel som foreslås i § 15-7 andre ledd nytt tredje punktum.

Begrepet «konsern» skal forstås med utgangspunkt i selskapslovgivningens definisjon av konsern, jf. for eksempel aksjeloven § 1-3. Et konsern består av et morselskap med ett eller flere datterselskap. Det følger videre av selskapslovgivningen at et selskap regnes som et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap, som da regnes som datterselskap. Et selskap anses alltid for å ha bestemmende innflytelse hvis det eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet. Det samme gjelder dersom selskapet har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre.

Med begrepet «gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse» er det tatt utgangspunkt i reglene om konsernrepresentasjon som ikke er begrenset til konsernforhold slik det er definert ovenfor, jf. eksempelvis aksjeloven § 6-5 annet ledd. Siktemålet er å omfatte konsernliknende forhold, selv om slike grupperinger ikke er konsern i selskapsrettslig forstand. Vedrørende forståelsen av § 6-5 annet ledd så fremgår det av Aarbakke mfl. (2017, kapittel 6) blant annet at:

> Det er ikke noe vilkår at et foretak som omfattes av ordningen, er et aksjeselskap eller noe form for selskap overhodet. Også ansatte i forening eller stiftelse som hører til en foretaksgruppe som nevnt, kan omfattes av representasjonsordningen for gruppen.
>
> En foretaksgruppe kan være knyttet sammen gjennom eierinteresser hvor flere sideordnede selskaper eies av de samme interesser. Eierinteressen kan ligge hos personlige eller upersonlige rettssubjekter, f.eks. utenlandsk aksjeselskap, samvirkelag, ansvarlig selskap, stiftelse, forening, stat, kommune eller enkeltperson, jf. Andenæs side 406 og G. Granden: Styrearbeid (2013) side 211 flg. Sammenknytting gjennom felles ledelse omfatter også tilfeller hvor flertallet i de styrende organer består av de samme personer eller repre-

sentanter for de samme interesser. Det er ingen forutsetning at det ene foretaket står i et overordnet forhold til det annet, foretakene kan være sideordnet, jf. Ot.prp. nr. 19 (1974–75) side 79 og Andenæs side 391–393.

Fortrinnsrett i konsern/gruppe gjelder i tillegg til fortrinnsretten som gjelder i egen virksomhet, jf. andre punktum.

Fortrinnsrett til ny ansettelse i konsernet/gruppen bortfaller hvis arbeidstaker ikke aksepterer tilbud om annet passende arbeid etter § 15-7 andre ledd tredje punktum. Den ordinære fortrinnsretten i arbeidsgivers virksomhet vil likevel være i behold, jf. gjeldende regel i første punktum.

Fortrinnsrett i konsern/gruppe er ellers innrettet på samme måte og med samme vilkår som fortrinnsrett i egen virksomhet. Dette innebærer at fortrinnsretten gjelder stillinger arbeidstakeren er «kvalifisert for». Gjeldende rett vedrørende forståelsen av begrepet i første punktum legges til grunn. Videre gjelder at fortrinnsretten i konsern/gruppe gjelder rett til «ny ansettelse». Hva som regnes som «ny ansettelse» må forstås på samme måte som gjeldende første punktum. Andre ledd får anvendelse. Den omhandler fortrinnsrett for arbeidstaker som er midlertidig ansatt og arbeidstaker som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse. Fortrinnsretten i konsern/gruppe gjelder arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst 12 måneder i de to siste år, og fortrinnsretten gjelder fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp, jf. gjeldende tredje og fjerde ledd.

En praktisk side ved fortrinnsrettsbestemmelsene er hvordan oppsagte arbeidstakere får kunnskap om ledige stillinger, slik at vedkommende får søkt på stillingen og påberopt fortrinnsretten. I motsetning til i offentlig sektor, er det i det private næringsliv ikke plikt til å utlyse stillinger. For fortrinnsretten i egen virksomhet er det i tidligere forarbeider uttalt at arbeidstakeren bør «gi opplysninger om sin adresse, slik at han kan nås med et eventuelt tilbud om arbeid. Arbeidsgiver vil ikke ha plikt til å etterlyse vedkommende», jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 79. Bestemmelsen pålegger ikke alle virksomheter i et konsern en opplysningsplikt om ledige stillinger overfor enhver fortrinnsberettiget i konsernet/gruppen. En løsning kan være at arbeidsgiver spør oppsagt arbeidstaker ved fratreden om vedkommende vil være interessert i eventuelle nye stillinger, også i andre rettssubjekter i konsernet eller i gruppe av virksomheter, og at man finner praktiske løsninger. Digitalisering gir mange muligheter for praktiske løsninger både for registrering og varsling.

Hvis det er flere fortrinnsberettigede arbeidstakere til en ledig stilling etter § 14-2, fremgår det av bestemmelsens sjette ledd at arbeidsgiver plikter å følge de samme regler for utvelgelse som de som gjelder ved oppsigelser på grunn av driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, jf. § 15-7 andre ledd. Utvelgelsen må baseres på saklige kriterier som ansiennitet, kvalifikasjoner, personlige forutsetninger mv. Selv om kriteriene ved nedbemanning etter § 15-7 og «oppbemanning» etter § 14-2 skal være like, er det forutsatt i forarbeider at vekten av de forskjellige kriteriene kan falle ulikt ut, avhengig av om saklighetsvurderingen foretas på oppsigelsestidspunktet (ved nedbemanning) eller tidspunktet for nyansettelse (ved «oppbemanning»), jf. Ot.prp. nr. 50 (1993–94), side 203, og NOU 2004: 5, side 339.

Når det gjelder prioritet mellom de ulike grunnlagene for fortrinnsrett som følger av loven, anses følgende rekkefølge å gjelde i dag:

- arbeidstakere som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold, jf. § 14-2 første ledd, herunder arbeidstakere som har akseptert tilbud om redusert stilling i stedet for oppsigelse, jf. andre ledd siste punktum.
- deltidsansattes rett til utvidet stilling, jf. § 14-3 fjerde ledd.
- midlertidige ansatte (som ikke er i vikariat) som ikke får fortsatt ansettelse på grunn av virksomhetens forhold, jf. § 14-2 andre ledd første punktum.
- arbeidstakere som har redusert arbeidstid etter § 10-2 fjerde ledd siste punktum.
- arbeidstakere som gjør gjeldende reservasjonsrett etter 16-3 i forbindelse med virksomhetsoverdragelse.

De fire første grunnlagene for fortrinnsrett i egen virksomhet får prioritet foran fortrinnsrett i konsern/gruppe. Fortrinnsrett ved reservasjonsrett i forbindelse med virksomhetsoverdragelse bør få lavere prioritet enn fortrinnsrett i konsern/gruppe. Det foreslås presisert i § 14-2 fjerde ledd at fortrinnsrett i konsern/gruppe ikke går foran fortrinnsrett for deltidsansatte etter § 14-2 fjerde ledd.

Rettsvirkning av brudd på reglene om fortrinnsrett fremgår av § 14-4, hvor det heter at «Dersom retten kommer til at en fortrinnsberettiget skulle vært ansatt i en bestemt stilling, skal retten etter påstand fra den fortrinnsberettigede avsi dom for ansettelse i stillingen, med mindre dette finnes urimelig.» Dette innebærer at plikt-

subjektet vil være det rettssubjektet hvor den bestemte stillingen ligger under.

Konserner mv. har ofte tilknytning til flere land. Forslaget til utvidet fortrinnsrett vil imidlertid måtte ha det samme geografiske virkeområde som arbeidsmiljøloven for øvrig, det vil si i utgangspunktet på norsk territorium. I praksis vil bestemmelsen dermed kun ha bindende virkning for selskaper i konsernet i Norge.

Bestemmelsen gir kun rettigheter i virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven, og ikke virksomheter som omfattes av statsansatteloven.

Til arbeidsmiljøloven § 14-9 sjuende ledd

Bestemmelsen er foreslått endret slik at treårsregelen også skal gjelde midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav a. Det er etter dette bare ett innslagstidspunkt i bestemmelsen for når arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt skal anses som fast ansatt, slik at reglene for oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Regelen gjelder også dersom arbeidstakeren har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter § 14-9 andre ledd bokstav a og b i kombinasjon. Videre er henvisningen til § 14-9 andre ledd bokstav f tatt ut i tråd med at flertallet har foreslått å oppheve denne. Det er for øvrig ingen endringer i bestemmelsen.

Til arbeidsmiljøloven § 14-11 a

Bestemmelsen er ny og innebærer en definisjon av hva som er å anse som innleie i arbeidsmiljøloven. Forslaget til definisjon omfatter både innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 og innleie fra produksjonsbedrift, jf. § 14-13. Definisjonen har særlig som hensikt å tydeliggjøre grensen mot entreprise. Definisjonen bygger på gjeldende rett, men er noe presisert og utfylt.

Definisjonen i første punktum inneholder de tre mest sentrale kjennetegnene på innleie. Kriteriene som er oppstilt i definisjonen er til dels overlappende og må ses i sammenheng, og grensevurderingen må foretas konkret gjennom en helhetsvurdering, jf. også presiseringen i andre punktum. Det er ikke tale om kumulative vilkår.

Det første kjennetegnet på innleie som fremgår av ordlyden er at «det i hovedsak skal leveres arbeidskraft». Kjennetegnet gir anvisning på at utleie handler om å levere bemanning, og hvor arbeidskraften er det sentrale. Dette i motsetning til entreprise, hvor entreprenøren skal levere en resultatforpliktelse. Når entreprisen gjelder tjenestekjøp, hvor arbeidskraft også gjerne står sentralt i det som leveres, kan det være vanskelig å trekke grensen. Dersom avtalen i all hovedsak går ut på å levere arbeidskraft, vil dette normalt sett tale for at det er innleie. Entreprise må ha tydelige elementer av at det leveres noe mer enn arbeidskraft og den kompetansen arbeidskraften besitter, med et tydelig formulert og ønsket resultat. Resultatforpliktelsen, altså det som skal leveres, må være avtalt på forhånd, og det må være klart avgrenset hva det er som skal leveres. Uklarheter rundt arbeidsresultat, eller hyppige endringer av arbeidsoppgaver i løpet av avtaleperioden, kan tale for at det er innleie. Hvem som stiller med arbeidsutstyr, materiell, maskiner og verktøy kan inngå som støttemoment i dette kriteriet, men bør ikke være et avgjørende moment. Kriteriet må for øvrig ses i sammenheng med hvem som har ansvar for, og bærer den økonomiske konsekvensen av, arbeidsresultatet, jf. nedenfor.

Det andre kriteriet som fremgår av forslagets definisjon i første punktum er at «innleier utøver arbeidsledelsen». Ved innleie er det innleier som instruerer, kontrollerer og leder de innleide arbeidstakerne som om de var ansatt direkte. Her kan det også være relevant å se hen til hvem som utøver andre arbeidsgiverfunksjoner enn selve arbeidsledelsen. Også hvem som avgjør arbeidsstyrkens størrelse og sammensetning hører naturlig inn under dette kriteriet. Ved entreprise er det derimot entreprenøren selv som utøver arbeidsledelsen over sine ansatte. Kriteriet følger allerede av gjeldende rett, er et sentralt moment, og må tolkes i lys av gjeldende forarbeider og rettspraksis, jf. punkt 13.3.2.

Det tredje kriteriet som er foreslått tatt inn i definisjonen er at innleier har et «selvstendig ansvar for resultatet». Også dette er et sentralt moment som må tolkes i lys av gjeldende forarbeider og rettspraksis. Det vises til punkt 13.3.2 ovenfor.

Andre punktum innebærer en presisering av at også andre kriterier skal inngå i helhetsvurderingen. Kriteriene må tolkes i lys av formålet med forslaget, nemlig at fragmentering av virksomhet gjennom entreprise ikke må undergrave lovens formål om faste og direkte ansettelser i et topartsforhold.

Kriteriene i andre punktum er mest relevante i avgrensningen mot entrepriser som faller inn under kategorien tjenestekjøp. Med tjenestekjøp menes kjøp av tjenester mellom virksomheter. Kriteriene er dermed mindre relevante å ta i betraktning i avgrensningen mot entrepriser hvor avtalen går ut på at oppdragstaker skal levere en

(fysisk) gjenstand, produkt eller vare til oppdragsgiver. Dersom en entreprisekontrakt omfatter både tjeneste og vare, vil det være naturlig å vektlegge hvorvidt tjenesteelementet utgjør den dominerende delen av avtalen/leveransen. Dette må vurderes konkret.

Kriteriet om at arbeidet «skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet», vil typisk være oppfylt dersom tjenestekjøpet utføres i oppdragsgivers lokaler, ved hjelp av oppdragsgivers utstyr, og/eller side om side med oppdragsgivers egne ansatte. Det må foretas en helhetsvurdering, hvor nærheten til oppdragsgiver og dennes virksomhet vil være det sentrale. Dersom arbeidet som utføres i entreprisen like gjerne kunne vært utført av oppdragsgivers egne ansatte, kan dette være en indikasjon på at aktiviteten skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet. Offentlig utsetting av velferdstjenester vil normalt falle utenfor kriteriet, da slike tjenester gjerne utføres på en egen lokasjon og uten at oppdragsgivers ansatte er til stede.

I kriteriet om at arbeidet skjer «innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftsbehov», ligger det at tjenesten som utføres er en arbeidsoppgave/tjeneste som oppdragsgiver har et permanent, vedvarende eller tidsubegrenset behov for at utføres. Motsatsen er at det foreligger et midlertidig eller tidsbegrenset behov for tjenesten. Det er oppdragsgivers arbeidskraftsbehov som må vurderes, og ikke om avtalen som sådan er tidsbegrenset. Kriteriet slik det er utformet vil fortsatt sikre virksomheter fleksibilitet og/eller innhenting av spisskompetanse gjennom entreprise som den har behov for i en tidsbegrenset periode. Dette kan for eksempel gjelde ulike tidsbegrensede prosjekter knyttet til IKT, innovasjons- og forbedringsarbeid mv. For å vurdere om tjenesten omfattes av oppdragsgivers «vedvarende» arbeidskraftsbehov, kan det være relevant å se hen til vilkårene for midlertidig ansettelse, jf. særlig § 14-9 andre ledd bokstav a. I noen tilfeller kan det være vanskelig å på forhånd forutsi om et arbeidskraftsbehov er vedvarende eller tidsbegrenset. Dersom det inngås en entreprisekontrakt hvor behovet etter hvert må kunne sies å ha blitt vedvarende, vil vilkåret kunne slå inn etter en tid. Flere etterfølgende tidsbegrensede entreprisekontrakter som dekker et permanent arbeidskraftsbehov, vil kunne være å anse som en omgåelse.

Det siste kriteriet i andre punktum er at tjenestekjøpet skjer innenfor oppdragsgivers «kjernevirksomhet». Begrepet er ikke entydig, og det kan variere mellom sektor, bransjer, virksomheter, og over tid, hva som kan defineres som en virksomhets «kjernevirksomhet». Dette må vurderes konkret. Kjernevirksomhet er gjerne det som naturlig kan sies å være virksomhetens grunnleggende hovedaktivitet. I det private næringsliv kan det være relevant å se hen til hvilken aktivitet virksomheten tjener penger på. For offentlig virksomhet kan det være relevant å se hen til hvilken aktivitet som oppfyller samfunnsoppdraget. Det kan i alle tilfeller være relevant å se hen til hvilken del av virksomheten det investeres mest tid og ressurser på, herunder andelen av den samlede arbeidsstokken som utfører den aktuelle aktivitet. Administrasjon, herunder HR, budsjett/økonomi, arkiv mv. vil typisk falle utenfor begrepet «kjernevirksomhet». Det samme gjelder ulike støttefunksjoner, slik som renhold, kantine, vakthold, kontorstøtte og eiendomsdrift. Dette gjelder naturlig nok ikke dersom virksomheten nettopp har disse tjenestene som sine kjerneoppgaver, for eksempel en regnskapsbedrift eller en renholdsbedrift.

Det følger av dette at flertallet mener at følgende seks kriterier kan være relevante å ta i betraktning når innleie skal avgrenses mot entreprise:

- om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft,
- hvem som utøver arbeidsledelsen,
- hvem som har ansvar for arbeidsresultatet,
- om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet,
- om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers vedvarende arbeidskraftsbehov,
- om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjernevirksomhet.

Vurderingen må gjøres ut fra en konkret helhetsvurdering. De tre sistnevnte kriterier som fremgår av andre punktum bør særlig vurderes når det er tale om avgrensning mot tjenestekjøp, og flertallet mener at dersom alle tre kriterier er til stede så taler dette sterkt for at kontrakten bør klassifiseres som innleie.

Til arbeidsmiljøloven § 14-14 a

Bestemmelsen er ny og samler drøftingspliktene i kapittel 14 i én bestemmelse, det vil si gjeldende § 14-1 a (deltid), § 14-9 andre ledd siste punktum (midlertidig ansettelse) og § 14-12 tredje ledd (innleie). I tillegg utvides drøftingsplikten til å omfatte bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen. Bestemmelsen presiserer også hva som minst bør inngå i drøftingen og hyppigheten av drøftingsplikten.

Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver minst én gang i året eller når en av partene krever det skal gjennomføre drøftinger med de tillitsvalgte i virksomheten. Alternativet «når en av partene krever det» er nytt og innebærer at det kan kreves at det gjennomføres hyppigere drøftinger enn årlige drøftinger. Med parter forstås i denne sammenheng arbeidsgiver eller de tillitsvalgte. Alternativet «når en av partene krever det», må relatere seg til at det er oppstått et nytt behov som tilsier behov for drøfting. Eksempelvis fordi bemanningssituasjonen har endret seg og det vil være uhensiktsmessig å avvente den årlige drøftingen.

Drøftingsplikten knyttet til midlertidig ansettelse omfatter alle grunnlag for midlertidig ansettelse, herunder også § 14-9 fjerde ledd, som ikke tidligere var omfattet av drøftingsplikten. Når det gjelder «innleie» omfattes av drøftingsplikten både innleie etter § 14-12 (innleie fra bemanningsforetak) og innleie etter § 14-13 (innleie fra produksjonsbedrift). Sistnevnte innebærer en utvidelse med hensyn til gjeldende drøftingsplikt i dag. Bestemmelsen berører imidlertid ikke de spesielle drøftingsreglene som fremgår av § 14-13 første ledd siste punktum.

Begrepet «selvstendig oppdragstaker» må forstås tilsvarende som andre steder hvor dette fremgår i loven, jf. særlig avgrensningen av arbeidstakerbegrepet i § 1-8 første ledd.

Begrepet «tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen» innebærer at entreprise inngår i drøftingsplikten, jf. avgrensningen mot innleie. Vilkåret «som har betydning for bemanningen» innebærer at plikt til drøfting ikke gjelder ordinære anskaffelser, men typisk vil gjelde situasjoner hvor alternativet til et tjenestekjøp ville være at virksomheten skulle gjennomføre oppgavene med egen bemanning eller ved å knytte til seg arbeidskraft på annen måte.

Bestemmelsen tar ikke sikte på å regulere uttømmende det nærmere innholdet i drøftingsplikten, jf. «blant annet». Bestemmelsen angir kun hva som minst skal inngå i drøftingen. Partene står fritt til å drøfte andre tema.

At «grunnlag» og «omfang» skal drøftes, følger i dag av gjeldende drøftingsplikt knyttet til midlertidige ansettelser, jf. § 14-9 andre ledd siste punktum. I Prop. 39 L (2014–2015), punkt 5.9.1, uttales det at dette er «kjernen i drøftingsplikten» og det vises videre til Prop. 104 L (2009–2010) hvor drøftingsplikt om bruk av midlertidige ansettelser ble innført. Der uttales det i punkt 3.3 at:

> Formålet med forslaget er ikke at drøftingen først og fremst skal fokusere på en legalitetskontroll, men heller belyse det faktiske grunnlaget for og nødvendigheten av de midlertidige ansettelsene. Det må imidlertid forventes at arbeidsgiver har en oversikt over og begrunnelse for de midlertidige ansettelsene i virksomheten, og dermed også har en holdning til lovligheten og nødvendigheten av disse. Det vil ikke være krav om at det oppnås enighet mellom partene og således vil arbeidsgivers styringsrett mht. valg av type ansettelse forbli uendret. Arbeidsgiver bør kunne se fordeler ved at det stilles spørsmål om hvilke vurderinger og behov som er lagt til grunn for de midlertidige ansettelsene i virksomheten. Ved drøftingene får arbeidsgiver anledning til å klargjøre sine vurderinger for de tillitsvalgte.

Departementet viser også i samme punkt til at:

> Departementet understreker at det er arbeidsgiver som (fortsatt) bestemmer om det skal ansettes, og om det skal ansettes midlertidig eller fast. Det er også arbeidsgiver som har plikt til å sørge for at lovens vilkår er oppfylt før det ansettes midlertidig, og som må bære ansvaret i tilfelle brudd på loven. En drøftingsplikt forandrer ikke på disse forhold.

I forlengelse av sistnevnte avsnitt, vises det også til HR-2019-1914-A (Avlaster III) hvor Høyesterett slår fast at arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 2-1 er «lovfesta plikta til korrekt å klassifisere dei som utfører arbeid for ein» (avsnitt 35).

Gjeldende forståelse må legges til grunn for alle former for bemanning som er gjenstand for drøfting etter denne bestemmelsen her.

Når det gjelder «konsekvenser for arbeidsmiljøet» vises det særskilt til forarbeider knyttet til gjeldende drøftingsplikt for midlertidige ansettelser, hvor det blant annet fremgår at det nærmere innholdet i hva som skal drøftes, i hovedsak bør overlates til arbeidsgiver og tillitsvalgte i den enkelte virksomhet å avgjøre, ut ifra de konkrete utfordringene den enkelte virksomhet har, jf. Prop. 39 L (2014–2015), punkt 5.9.1. Eksempler på hva som kan drøftes er om HMS-opplæringen er tilfredsstillende for de nevnte gruppene og om de øvrige krav til arbeidsmiljøet er tilfredsstillende gjennomført i virksomheten for disse.

Ved innleie fra bemanningsforetak, jf. § 14-12 a, skal også praktiseringen av kravet om likebehandling drøftes. Det vises til gjeldende regel, og omtale i Prop. 74 L (2011–2012), punkt 14.3.

Det foreslås at Arbeidstilsynet på tilsvarende måte som i dag kan føre tilsyn med at drøfting faktisk gjennomføres, men at det ikke føres tilsyn med innhold eller resultat av drøftingen.

Til arbeidsmiljøloven § 15-7 andre ledd

Bestemmelsen utvider plikten til å tilby annet passende arbeid til å gjelde i konsernet eller gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse.

Når det gjelder virkeområdet, det vil si virksomhetskretsen, oppstilles det samme regel som foreslås i § 14-2 første ledd nytt andre punktum.

Med begrepet «konsern» er det tatt utgangspunkt i selskapslovgivningens definisjon av konsern, jf. for eksempel aksjeloven § 1-3. Et konsern består av et morselskap med ett eller flere datterselskap. Det følger videre av selskapslovgivningen at et selskap regnes som et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap, som da er datterselskap. Et selskap anses alltid for å ha bestemmende innflytelse hvis det eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet. Det samme gjelder dersom selskapet har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre.

Med begrepet «gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse» er det tatt utgangspunkt i reglene om konsernrepresentasjon som ikke er begrenset til konsernforhold slik det er definert ovenfor, jf. eksempelvis aksjeloven § 6-5 annet ledd. Siktemålet er å omfatte konsernliknende forhold, selv om slike grupperinger ikke er konsern i selskapsrettslig forstand. Vedrørende forståelsen av § 6-5 annet ledd så fremgår det av Aarbakke m.fl. (2017, kapittel 6) blant annet at:

> Det er ikke noe vilkår at et foretak som omfattes av ordningen, er et aksjeselskap eller noe form for selskap overhodet. Også ansatte i forening eller stiftelse som hører til en foretaksgruppe som nevnt, kan omfattes av representasjonsordningen for gruppen.
>
> En foretaksgruppe kan være knyttet sammen gjennom eierinteresser hvor flere sideordnede selskaper eies av de samme interesser. Eierinteressen kan ligge hos personlige eller upersonlige rettssubjekter, f.eks. utenlandsk aksjeselskap, samvirkelag, ansvarlig selskap, stiftelse, forening, stat, kommune eller enkeltperson, jf. Andenæs side 406 og G. Granden: Styrearbeid (2013) side 211 flg. Sammenknytting gjennom felles ledelse omfatter også tilfeller hvor flertallet i de styrende organer består av de samme personer eller representanter for de samme interesser. Det er ingen forutsetning at det ene foretaket står i et overordnet forhold til det annet, foretakene kan være sideordnet, jf. Ot.prp. nr. 19 (1974–75) side 79 og Andenæs side 391–393.

Utvidelsen vil kun være aktuell i de tilfeller hvor det er fastslått at arbeidsgiver selv ikke har annet passende arbeid å tilby. Utvidelsen er ikke ment å gå foran arbeidsgivers plikt til å tilby annet passende arbeid til arbeidstakere i egen virksomhet.

Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver i en nedbemanningsprosess, sammen med øvrige virksomheter i konsernet/gruppen, må undersøke om det er annet passende arbeid å tilby arbeidstakeren innenfor hele konsernet eller gruppen, dersom det ikke er annet passende arbeid å tilby i arbeidsgivers virksomhet. Hvis det finnes annet passende arbeid i konsernet/gruppen, skal stillingen tilbys arbeidstakeren. Stillingen som tilbys vil således kunne være i et annet rettssubjekt enn hos arbeidsgiver.

Kravet til hva som skal anses som «annet passende arbeid» må vurderes konkret og med utgangspunkt i de samme vurderingstema som etter gjeldende § 15-7 andre ledd. Det vil ikke være «annet passende arbeid» å tilby en stilling som er geografisk plassert slik at det er urealistisk at arbeidstakeren har mulighet til å akseptere tilbudet om stillingen.

I plikten til å tilby «annet passende arbeid» innenfor konsernet/gruppen, bør det kunne åpnes for at arbeidsgiver kan gjøre avgrensninger med hensyn til rekkevidden av undersøkelsesplikten basert på saklige kriterier. Dette vil særlig være aktuelt i store konserner eller store grupper av virksomheter. Arbeidsgiver må i så fall definere saklige kriterier i samråd med arbeidstakernes representanter. En mulig saklig avgrensning er for eksempel til virksomheter i konsernet/gruppen som det kan være rimelig å anta at kan ha annet passende arbeid, fordi virksomheten har tilsvarende arbeidsoppgaver eller ansatte innenfor samme arbeidstakerkategori som den eller de arbeidstakerne det gjelder. En annen mulig saklig avgrensning i store konsern/grupper kan være for eksempel geografisk. I tillegg kan det for offentligeide virksomheter være behov for at det, i de tilfeller et rettssubjekt eies av for eksempel mange kommuner, kan gjøres saklige avgrensninger med hensyn til hvilke eierkommuner som

omfattes av plikten til å tilby annet passende arbeid.

Et særskilt spørsmål er om arbeidstaker som ikke aksepterer et tilbud om annet passende arbeid i konsernet eller gruppen, likevel bør ha fortrinnsretten i behold i konsernet eller gruppen. Hvis arbeidstaker velger å takke nei til annet passende arbeid i konsernet/gruppen, bør fortrinnsretten i konsernet/gruppen bortfalle, jf. forslag til § 14-2 første ledd tredje punktum. Den ordinære fortrinnsretten i arbeidsgivers virksomhet vil likevel være i behold, jf. gjeldende regel i § 14-2.

Bestemmelsen gir kun rettigheter i virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven, og ikke virksomheter som omfattes av statsansatteloven.

Til arbeidsmiljøloven § 18-6

Endringen innebærer at påleggskompetansen til Arbeidstilsynet skal omfatte drøftingsbestemmelsen i § 14-14 a, som samler og utvider drøftingsplikten. Arbeidstilsynet skal på tilsvarende måte som i dag, kontrollere at det faktisk er gjennomført en drøfting mellom partene i henhold til lovens krav. Arbeidstilsynet skal ikke kontrollere hva partene har drøftet innholdsmessig eller resultatet av drøftingene.

Øvrige endringer i bestemmelsen knytter seg til at lovbestemmelser foreslås opphevet.

Kapittel 19
Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). I dette kapittelet redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalingene som utvalget foreslår i del 3.

I mandatet til utvalget heter det blant annet:

- Utvalget skal beskrive relevante utviklingstrekk og eventuelle utfordringer i arbeidslivet vedrørende tilknytningsformer og organisering av virksomhet ut fra kunnskapsgrunnlag som finnes. Utvalget kan også peke på områder hvor det er behov for videre forskning og utredning.
- Utvalget skal vurdere rammeverket for ulike tilknytningsformer for de som utfører arbeid, og vurdere om dette er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. Utvalget kan eksempelvis vurdere grenseoppgangene mellom ulike tilknytningsformer, og om begrepene, herunder arbeidstakerbegrepet, er tydelige og hensiktsmessige og omfatter de grupper det er ønskelig at de skal omfatte. Videre kan det vurderes om de ulike tilknytningsformene har de ønskede konsekvensene med hensyn til rettigheter og plikter for de som utfører arbeid, også sett i sammenheng med virksomhetenes behov for fleksibilitet. Med rettigheter og plikter tas det særlig sikte på rammer for medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS.
- Utvalget skal gjennomgå rammeverk for arbeidsgiveransvar og organisering av arbeid og virksomhet, og vurdere om dette er tilstrekkelig tydelig, hensiktsmessig og tilpasningsdyktig både for dagens og fremtidens arbeidsliv. Utvalget kan blant annet vurdere hvordan ulike organisasjonsformer og virksomhetsmodeller påvirker ansvar og plikter for den som tilbyr arbeid, og hvorvidt arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep er tilstrekkelig tydelig og hensiktsmessig, særlig med tanke på den som har reell styring og beslutningsmyndighet når det gjelder arbeidsgivers virksomhet. Utvalget kan videre vurdere hvorvidt det bør bli tydeligere hvilke rettssubjekter som har hvilket ansvar, og hvilke plikter som bør gjelde i situasjoner hvor flere virksomheter er involvert i styring/kontroll/ledelse av arbeidet, for eksempel i franchise, konsern, innleieforhold mv. Det kan også vurderes i hvilken utstrekning den som knytter til seg selvstendige oppdragstakere, frilansere og arbeidskraft i delingsøkonomien mv. vil eller bør ha visse plikter eller ansvar.
- Utvalget kan fremme forslag til regelendringer eller andre tiltak som det finner hensiktsmessig. Utvalget skal i sine vurderinger avveie hensynene til forutsigbarhet, rettigheter og vern for de som utfører arbeid opp mot hensynet til arbeidslivets og næringslivets behov for utvikling, fleksibilitet og muligheter for verdiskapning. Utvalget skal i sine vurderinger og forslag se hen til og vurdere forholdet til internasjonale rammeverk og initiativer som kan ha betydning.

Nedenfor vurderes noen økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag. Noen av forslagene innebærer klare endringer, mens andre er mindre enkeltstående forslag. På flere områder kommer utvalget med forslag som peker på en retning, men der de tilhørende kostnadene og gevinstene vil være avhengig av den konkrete utformingen av lovforslag.

Utvalget har tatt utgangspunkt i en bred beskrivelse av utviklingstrekk som kan ha betydning for hvordan virksomheter organiserer sin oppgaveløsning og hvordan de knytter til seg arbeidskraft.

Utvalgets forståelse av mandatet har vært at det i hovedsak er knyttet til å vurdere sentrale lovreguleringer i arbeidsmiljøloven, som setter viktige rammer for alle som deltar i arbeidslivet. Arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern og

arbeidsmiljø/HMS har betydning for utviklingen i arbeidsmarkedet, og dermed for økonomien som helhet.

Et sentralt premiss for utvalgets arbeid har vært å finne en god balanse mellom arbeidstakers, arbeidsgivers og samfunnets interesser. Dette omtales i kapittel 3 og følges opp i vurderingene av de aktuelle forslagene. Utvalget har gjennomført en vanskelig, men viktig, vurdering av de behovene arbeidstakerne har for rettigheter og vern, og virksomhetenes behov for fleksibilitet og omstilling, sammen med den felles nytten av et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting. Selv om utvalget på mange områder er enige om betydningen av hensiktsmessige reguleringer i arbeidsmiljøloven for arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet, viser innstillingen at det også er ulike syn på flere spørsmål. Det gjelder både om nødvendigheten av endringer og om virkningene av forslagene. Utvalget vil i hovedsak vise til de enkelte kapitlene i innstillingen for en nærmere beskrivelse av forslagene og de avveiningene som er gjort.

I tråd med utredningsinstruksens kapittel 2 har utvalget vurdert hvor grundig og omfattende de økonomiske og administrative konsekvensene skal utredes. Utvalget har gitt noen anbefalinger om videre utredninger. I slike tilfeller foreligger det ikke en endelig anbefaling, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på økonomiske og administrative konsekvenser av disse anbefalingene, og utvalget forutsetter at slike utredninger kan gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Virkninger av de enkelte lovforslagene for virksomhetene og for arbeidsmarkedets fleksibilitet og funksjonsmåte, kan være ulike og trekke i ulike retninger. Det er derfor vanskelig å gi en helhetlig eller entydig analyse av lovforslagenes virkning for samfunnsøkonomien.

Utvalget legger til grunn at de økonomiske og administrative virkningene vil bli arbeidet videre med i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets innstilling, og at ulike høringsinstanser gir uttrykk for sine synspunkter.

19.1 Overordnede vurderinger

Utvalget har lagt den norske modellen i arbeidslivet til grunn for sitt arbeid. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3. Et overordnet mål for utvalget er at de forslag som legges frem i innstillingen skal bidra til å styrke og utvikle modellen. Det innebærer at rammeverket for arbeidslivet fortsatt skal legge til rette for høy verdiskapning, høy bruk av faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler.

Videre mener utvalget det er av avgjørende betydning å unngå en eventuell utvikling i retning av et mer todelt arbeidsliv, der et flertall vil fortsette å ha velordnede arbeidsforhold innenfor et organisert arbeidsliv, men der en etter hvert økende andel vil skaffe seg inntekt på mer usikkert grunnlag i en uorganisert del av arbeidslivet. Utvalgets flertall peker her på at det er noen sentrale utviklingstrekk, først og fremst for teknologiendringer, som i økende grad kan legge til rette for andre former for organisering av virksomhet, med økt press på bruk av alternative tilknytningsformer. Utvalget ser trekk av en slik utvikling i enkelte andre land og ønsker ikke at norsk arbeidsliv skal gå i denne retningen. Det er viktig at reguleringene av arbeidslivet fortsatt legger til rette for å bruke faste ansettelser i størst mulig grad. Det er også viktig å bygge videre på et organisert arbeidsliv og den balansen mellom lov- og avtaleregulering som preger vårt arbeidsliv. Et organisert arbeidsliv er viktig både for den enkeltes arbeidsvilkår, for utviklingen i virksomhetene og for å sikre et fortsatt velfungerende trepartssamarbeid og lønnsdannelse.

Flertallets forslag sikter mot å gjøre lovreguleringene for arbeidslivet mer robuste i møte med framtidige utviklingstrekk som kan gi nye mulige problemstillinger for norske virksomheter og arbeidstakere. Endringer internasjonalt og tegn til tilpasninger i Norge understreker behovet for dette.

Det har videre vært viktig for flertallet at lovreguleringer for arbeidslivet moderniseres og gjøres klarere og tydeligere for alle aktører. Modernisering av lovreguleringene kan i seg selv være administrativt besparende for virksomhetene og rettsapparatet, samt bidra til at både arbeidsgivere og arbeidstakere har tryggere rammer for beslutninger.

Utvalget vil understreke at det har en egenverdi at rammer og regler for arbeidslivet er tydelige og noenlunde stabile over tid. Disse rammene og reglene påvirker både kortsiktige og langsiktige vurderinger i samfunnet, for eksempel i samband med planlegging av investeringer både i kapital og utdanning/kompetanse. Også for partenes arbeid med tariffavtaler er det viktig at rammevilkårene er forutsigbare, fordi regulering gjennom tariffavtaler og lover henger nært sammen.

Det er både kostnader og gevinster ved reguleringer, men over tid har reguleringer og balan-

sering av hensyn i det norske arbeidslivet samlet sett vist seg å gi bedre samfunnsøkonomiske resultater enn i mange andre land.

Arbeidsmarkedet i Norge er svært kjønnsdelt, men det er ikke tilsvarende store forskjeller i hvordan kvinner og menn fordeler seg på ulike tilknytningsformer. Arbeidskraftundersøkelsen viser blant annet at det er flere kvinner enn menn i midlertidige stillinger, mens det er flere menn enn kvinner som er selvstendige. De samlede virkningene av utvalgets forslag for reguleringer av arbeidslivet vil ventelig ikke ha stor påvirkning på likestilling og kjønnsdelt fordeling på tilknytningsformer.

19.2 Arbeidstakerbegrepet og grensen mot selvstendige

En grunnleggende forskjell mellom å være arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker er at det bare er førstnevnte gruppe som kommer inn under arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser. For enkelte kan det oppstå tvil om en skal regnes som arbeidstaker eller selvstendig. Utvalget har i samsvar med mandatet vurdert om det er behov for endring av arbeidstakerbegrepet blant annet for å forhindre omgåelser og feilklassifisering, samt minimere tvilstilfeller.

Denne problemstillingen vurderes i kapittel 10. Her har utvalgets flertall gjennomgått og vurdert hvilke momenter det bør legges vekt på i vurderingen av om en skal regnes som arbeidstaker.

Et flertall i utvalget fremmer forslag om en endring av arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8. Formålet med endringen er å oppdatere lovens ordlyd og presisere at der det er rimelig tvil om klassifiseringen skal arbeidstakerforhold legges til grunn med mindre oppdragsgiver kan sannsynliggjøre at det foreligger et reelt selvstendig oppdragsforhold. Flertallet viser til at det er vedkommende som har gitt oppdraget som har de beste forutsetningene for å klargjøre dette.

En gjennomgang av tvistesaker for domstolene i siste tiårsperiode viste at det hadde vært 25 saker om arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven. Advokatfirmaet Haavind har utarbeidet en rapport som følger som digitalt vedlegg til innstillingen.

Andelen selvstendige i norsk arbeidsliv er blitt redusert fra vel sju prosent i 2000 til vel fem prosent i dag. En undersøkelse gjennomført av SSB/Eurostat viste at det var en liten gruppe, fire prosent av alle selvstendige (tilsvarer 7000 personer), som kunne regnes som avhengige på den måten at de ikke kunne bestemme egen arbeidstid og utføre oppdrag for en dominerende kunde. Opplysninger som utvalget har innhentet fra Skatteetaten viser at det er om lag 27 000 personer som er selvstendig næringsdrivende uten å ha et fast forretningssted. Kartlegginger viser at mellom 0,3 og 2,5 prosent av den yrkesaktive befolkningen utførte arbeid formidlet gjennom digitale plattformer en eller flere ganger siste år. Samlet tyder dette på at det er relativt få blant de som arbeider som selvstendige som kan befinne seg i en mulig «gråsone» mellom det å være selvstendig og arbeidstaker.

I utvalgets innstilling omtales også at det er utviklingstrekk som kan føre til endringer i denne situasjonen, blant annet ved at teknologi muliggjør løsninger som i mindre grad enn tidligere krever fysisk og stedbunden kapital, slik at arbeid i større grad kan styres digitalt og utføres andre steder enn på det fysiske arbeidsstedet. Den digitale plattformøkonomien er et uttrykk for en slik utvikling, hvor de fleste som utfører arbeid knyttes til plattformene som oppdragstakere. Disse utviklingstrekkene kan tolkes slik at det kan bli flere som fremover vil befinne seg i «gråsoner» mellom det å være selvstendig og arbeidstaker.

Opplysninger fra Arbeidstilsynet tyder på at det kan være situasjoner hvor det oppstår behov for å gjøre avklaringer om en person som utfører arbeid er selvstendig oppdragstaker eller arbeidstaker, jf. punkt 5.7.2.

Flertallet anbefaler at det legges til rette for at selvstendige oppdragstakere i større grad kan organisere seg kollektivt, men at dette forutsetter endring av konkurranseretten som bygger på EU/EØS-reguleringer. En prosess med å vurdere slike endringer er satt i gang i EU, og det er naturlig å følge denne prosessen nøye. Et forslag forventes å bli fremmet i løpet av 2021.

I kapittel 10 er det også en beskrivelse av gjeldende trygde- og velferdsordninger. Disse er organisert ulikt avhengig av tilknytningsformen til arbeidslivet. Under koronapandemien er det blitt innført midlertidig lov om kompensasjonsytelse for selvstendig næringsdrivende og frilansere som har mistet inntekt som følge av utbrudd av covid-19. Utvalgets flertall har i begrenset grad hatt mulighet til å gå nærmere inn på tema som gjelder permanente ordninger for de selvstendige oppdragstakerne og frilanserne. Utvalgets flertall anbefaler at slike problemstillinger utredes nærmere.

19.3 Arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiverfunksjoner

I kapittel 11 omtaler utvalget arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven. Oppmerksomheten rettes særlig mot vurderingen av hvem som har arbeidsgiveransvar i situasjoner hvor avgjørelser tas av andre enn den som etter arbeidsavtalen er arbeidsgiver, dette gjelder i særlig grad innen konsern.

En gjennomgang av tvistesaker for domstolene viser at det har vært 17 saker til behandling om arbeidsgiverbegrepet de siste ti årene.

Utvalget viser til at den økende internasjonaliseringen av næringslivet er et sentralt utviklingstrekk, noe som kommer til uttrykk blant annet ved økende etableringer utenlands og økende utenlandsk eierskap i norsk næringsliv. Internasjonaliseringen innebærer også at virksomheter blir mer utsatt for konkurranse, og medfører behov for å svare på utfordringene med blant annet strukturendringer og kjededannelser. Slike valg av organisering og driftsform avgjøres av den enkelte virksomhet. Samtidig kan organisering i konsern innebære at virksomheter som er arbeidsgivere og formelt sett selvstendige kan være under innflytelse fra andre foretak. Konserndannelser blir stadig mer vanlig i næringslivet. Antallet virksomheter med sysselsatte som inngår i konsern har økt fra om lag 32 000 i 2009 til 45 000 i 2019. Antallet ansatte i konsern har økt fra om lag 1,1 millioner i 2009 til om lag 1,4 millioner i 2019. Det utgjør om lag halvparten av alle sysselsatte.

Når det gjelder flertallets forslag om endring i arbeidsmiljølovens definisjon av arbeidsgiver, jf. § 1-8 andre ledd, innebærer dette kun en språklig justering.

Det vil i de fleste tilfeller være klart hvem som er arbeidsgiver. I noen unntakstilfeller har domstolene slått fast at det foreligger et delt arbeidsgiveransvar. Et flertall i utvalget fremmer forslag om endring av lovens ordlyd i arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd som tydeliggjør dette unntaket fra hovedregelen. Forslaget går ut på at et annet rettssubjekt enn den som er arbeidsgiver etter første punktum kan pålegges delt arbeidsgiveransvar dersom det i vesentlig grad har utøvd arbeidsgiverfunksjoner.

I tillegg uttaler utvalgets flertall at det ser behov for at konsekvenser for arbeidstakerrettigheter i konsern og andre lignende eierstrukturer utredes videre, med tanke på hvordan nye selskapsstrukturer og avtalerelasjoner mellom virksomheter kan påvirke dette. Flertallet mener dette er forhold som bør drøftes i en bredere sammenheng enn det kunnskapsgrunnlaget som har vært tilgjengelig for utvalgets arbeid.

I de sakene som er blitt behandlet for domstolene om arbeidsgiverbegrepet, var det opphør av arbeidsforhold ved oppsigelse eller avskjed som var viktigste årsak til tvisten. Et flertall i utvalget har lagt vekt på hvordan konsernorganisering mv. kan ha konsekvenser for de ansattes stilling og rettigheter og hvordan arbeidstakeres vern kan styrkes når arbeidsgiver er en del av et større økonomisk og organisatorisk fellesskap slik som i konsern.

Et flertall i utvalget foreslår på bakgrunn av dette en endring i arbeidsmiljøloven § 14-2 første ledd: Inngår arbeidsgiver i et konsern eller en gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, har arbeidstaker i tillegg fortrinnsrett til ny ansettelse i hele konsernet eller gruppen, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for.

Flertallet fremmer også forslag om endring i arbeidsmiljøloven § 15-7 andre ledd: Tilhører arbeidsgiver et konsern eller annen gruppe av virksomheter som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, er ikke oppsigelsen saklig begrunnet dersom det er annet passende arbeid å tilby arbeidstaker innenfor konsernet eller gruppen. Flertallet peker videre på at det kan foretas saklige avgrensninger når det gjelder omfanget av en slik plikt til å tilby annet passende arbeid.

I og med at et stort antall arbeidstakere er sysselsatt i konsern kan forslagene potensielt berøre mange. På den andre siden vil det være begrenset i hvilke situasjoner en utvidelse av arbeidsgiveransvar knyttet til stillingsvernet ved nedbemanninger vil komme til anvendelse.

For nærmere vurdering av konsekvensene av forslagene vises det til vurderingene i kapittel 11.

19.4 Midlertidige ansettelser

I kapittel 12 behandler utvalget enkelte spørsmål som gjelder regelverket for midlertidige ansettelser. Over tid er det blitt færre som er midlertidig ansatt, fra 9–10 prosent først på 2000-tallet til i underkant av 8 prosent nå. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom sektorer og næringer. Bruken er høyest innen universitets- og høyskolesektoren. Utvalgets flertall mener det er behov for å vurdere om regelverket kan tydeliggjøres for å begrense uklar praksis knyttet til ekstern finansi-

ering og midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren.

Et flertall i utvalget foreslår å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i inntil 12 måneder, som ble innført ved Stortingets vedtak i 2015 (arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f). Flertallet peker på kartlegginger som viser at ordningen er lite brukt og at formålene bak regelen, om å gi utsatte grupper på arbeidsmarkedet lettere innpass og samtidig gi virksomhetene noe økt fleksibilitet, i liten grad synes å ha blitt oppnådd.

Et flertall i utvalget fremmer også forslag om at en arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år, uansett grunnlag, skal anses som fast ansatt (arbeidsmiljøloven § 14-9 sjuende ledd). En slik regel gjelder i dag for de som er midlertidig ansatt som vikar eller på generelt grunnlag. Flertallet peker på at dette vil innebære en harmonisering med bestemmelsene i statsansatteloven og innebære en forenkling ved å ha ett innslagstidspunkt i loven.

Som nevnt over tyder de kartleggingene som er blitt gjort på at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse er blitt lite benyttet, og at utsatte grupper på arbeidsmarkedet har lavere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å gå fra midlertidig til fast ansettelse. Flertallets forslag vil innebære en begrensning i forhold til dagens regulering når det gjelder adgangen til midlertidige ansettelser ved at denne generelle adgangen faller bort. Enkelte virksomheter vil få redusert sine muligheter til midlertidige ansettelser i situasjoner hvor det for eksempel kan være usikkerhet om deres økonomiske grunnlag ved oppstart av nye prosjekter og lignende. Med tanke på de erfaringene som er høstet med bruken av denne bestemmelsen siden den ble innført er det imidlertid rimelig å anta at konsekvensene samlet sett blir små. Når det gjelder forslaget om en generell tre-års-regel vil dette innebære en begrensing i forhold til mer langvarige midlertidige ansettelser. Tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse viser at det er en liten andel, åtte prosent av de midlertidig ansatte, som har en ansettelse med varighet mellom tre og fem år.

19.5 Innleie og entreprise

I kapittel 13 omtaler utvalget grensen mellom innleie og entreprise.

Bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt over tid, særlig innen byggenæringen. Samlet utgjør innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak mellom 1,5 og 2 prosent av alle årsverk, inkludert arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Bruken har endret karakter ved at en større andel av lønnstakerne i bemanningsbransjen er utenlandske arbeidstakere. Foreliggende statistikk fra SSB og bemanningsbransjen i NHO Service og Handel viser at omfanget har blitt noe redusert siden 2019.

Entreprisekontrakter innebærer at virksomheter kjøper tjenester av hverandre. Dette kan karakteriseres som en essensiell kontraktsform for å sikre effektiv arbeidsdeling og et velfungerende næringsliv. Utvalget tok initiativ til å få gjennomført en utredning og beskrivelse av bruken av entreprisekontrakter, hvor vekten er lagt på å beskrive omfang og særtrekk ved entreprise som utføres «på stedet» («on-site») hos en oppdragsgiver. Oslo Economics har utarbeidet en rapport som følger som digitalt vedlegg til innstillingen. De anslår at vel 8,5 prosent av den samlede arbeidsstyrken arbeider gjennom «on-site» entreprisekontrakter. Omfanget er størst innen bygg og anlegg, der entrepriser er en sentral del av bransjens særpreg, og innen forretningsmessig tjenesteyting. Som en del av sin kartlegging gjennomførte Oslo Economics en spørreundersøkelse innen byggenæringen og intervjuet representanter fra organisasjonene i arbeidslivet. Grensen mellom innleie og «on-site» entreprise ble av flere nevnt som problematisk. Oslo Economics konkluderte med at det kan være indikasjoner på at innstramming av regelverket for innleie har ført til at enkelte virksomheter omgår innleieregelverket ved å organisere virksomheten som entreprise.

Også opplysninger fra Arbeidstilsynet indikerer at det kan oppstå situasjoner hvor det må gjøres vurderinger av om det foreligger innleie eller entreprise, jf. punktene 4.6.4 og 5.7.2.

Etter utvalgets vurdering er det vesentlig at grensen for hva som er innleie og hva som er entreprise, er tydelig og forutsigbar, både av hensyn til virksomheter og arbeidstakere. I dag er det ingen definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven. Et flertall i utvalget foreslår å ta inn en slik definisjon i arbeidsmiljøloven § 14-11a. Flertallet i utvalget foreslår at det skal presiseres at det er innleie når en leveranse i hovedsak går ut på å levere arbeidskraft, og hvor innleier utøver arbeidsledelsen og har et selvstendig ansvar for resultatet. I tillegg inneholder forslagets andre punktum en presisering om at ytterligere tre momenter skal vektlegges i en helhetsvurdering. Denne presiseringen har særlig til formål å forhindre at arbeidsoppgaver som ligger innenfor en virksomhets vedvarende arbeidskraftsbehov og kjernevirksomhet

som utføres i nær tilknytning til virksomheten, settes ut i entrepriser.

19.6 Arbeidsmiljø, medvirkning og samarbeid

I kapittel 14 omtaler utvalget rammeverket som gjelder arbeidsmiljø, medvirkning, medbestemmelse og samarbeid på arbeidsplassene. Utvalgets flertall viser til at valg av organisasjons- og tilknytningsform kan få direkte betydning for grunnleggende rettigheter i arbeidslivet, slik som lokal medvirkning og samarbeid, stillingsvern og HMS. De kartlegginger som er gjort viser at det er en del forskjeller etter tilknytningsform når det gjelder arbeidsmiljøforhold og arbeidstakeres muligheter for medvirkning. Det er høy utbredelse av ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg. I flertallet av virksomhetene er det vanlig med formelle drøftinger og uformell dialog mellom ledelse og tillitsvalgte, men i et mindretall av virksomheter forekommer slik kontakt sjelden eller aldri. Svar fra arbeidstakere i konsern viser at de er mindre kjent med hva som eventuelt foreligger av medvirkningsordninger for konsernet. Intervjuer med tillitsvalgte i ulike sektorer og virksomheter indikerer at tillitsvalgte innen konsern og kjedeorganisasjoner vurderer sin innflytelse som dårligere enn andre, jf. punkt 5.6.7.

Et flertall i utvalget fremmer forslag om endring i arbeidsmiljøloven § 2-2 ved å presisere at bestemmelsen får anvendelse uavhengig av hvor arbeidet finner sted. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre at bestemmelsen både omfatter den fysiske arbeidsplassen og situasjoner hvor arbeidet utføres andre steder, herunder digitalt.

Et flertall i utvalget foreslår at arbeidsmiljøloven § 6-1 første ledd endres slik at det vil gjelde en plikt for alle virksomheter å ha verneombud. I dag kan det i virksomheter med under ti ansatte inngås skriftlig avtale om annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten.

Videre foreslår et samlet utvalg en endring i arbeidsmiljøloven § 6-2 første ledd, nytt siste punktum, ved at verneombudets oppgaver også skal omfatte innleide arbeidstakere og selvstendig oppdragstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten de siste seks månedene.

Flertallet foreslår også endringer i arbeidsmiljølovens § 7-1 om arbeidsmiljøutvalg. I første ledd i bestemmelsen foreslås det følgende endringer: I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 30 arbeidstakere (i dag 50), skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom 10 og 30 arbeidstakere (i dag 20 og 50), når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn 30 arbeidstakere (i dag 50).

Flertallet foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 8-4 om medvirkning i konsern, ved at det skal etableres rammer for samarbeid, informasjon og drøfting mellom konsernet og arbeidstakerne i konsern som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere. Samarbeidsformen skal avtales mellom konsernet og et flertall av dets ansatte, eller mellom konsernet og én eller flere lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte i konsernet. Det kan etableres et samarbeidsorgan eller en annen tilsvarende samarbeidsform.

Arbeidsmiljøloven inneholder flere bestemmelser om arbeidsgivers plikter til å drøfte med tillitsvalgte virksomhetens bruk av deltid (§ 14-1 a), midlertidige ansettelser (§ 14-9 andre ledd siste punktum) og innleie (§ 14-12 tredje ledd). Flertallet foreslår at bestemmelsene om drøfting samles, og at det også innføres plikt til å drøfte virksomhetens bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen i virksomheten, i én ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 14-14a.

Konsekvensene av flertallets forslag vil være utvidelse av enkelte plikter for virksomhetene.

Et krav om å innføre verneombud for alle virksomheter vil berøre de av virksomhetene med under ti ansatte som ikke har slik ordning i dag. I denne gruppen er det om lag 275 000 virksomheter med i overkant av 560 000 ansatte. Det er ikke kjent hvor mange av disse som har verneombudsordning i dag. Et krav om å ha arbeidsmiljøutvalg i virksomheten for alle over 30 ansatte, mot 50 ansatte etter dagens regler, vil innebære at flere virksomheter må opprette slikt utvalg. Samlet sett er det i underkant av 10 000 virksomheter som har mellom 20 og 49 ansatte. Det foreligger ikke tall for hvor mange som er i sjiktet 30–50 ansatte. Mens slike krav kan medføre økt tidsbruk og dermed kostnader for mindre virksomheter, kan de også bidra til å redusere antall ulykker og fravær. Utvalgets flertall har ikke forsøkt å tallfeste slike effekter.

Hovedavtalene mellom partene i arbeidslivet inneholder i dag bestemmelser om etablering av

samarbeidsordninger innen konsern. Et lovkrav om en slik ordning vil dermed gjelde for konsern som ikke er tilsluttet det organiserte arbeidslivet. Det foreligger ikke statistiske opplysninger om dette. Et generelt trekk er at større virksomheter i høy grad er organisert og omfattet av tariffavtaler.

19.7 Omgåelse og etterlevelse

I kapittel 15 drøfter utvalget spørsmålet om lovfesting av en gjennomskjæringsregel eller omgåelsesnorm i arbeidsmiljøloven. Det er vanskelig å måle i hvilken grad det foregår omgåelser av regelverket. Resultater fra enkelte kartlegginger og opplysninger fra Arbeidstilsynet tyder på at dette kan være utfordringer blant annet i forbindelse med reglene om midlertidig ansettelse og innleie.

Et flertall i utvalget foreslår en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 1-10:

> Disposisjoner og avtaler som innebærer en omgåelse av loven, kan settes til side av domstolene som ugyldige. I slike tilfeller fastsettes arbeidstakers rettsstilling ved dom.
>
> Ved vurderingen av om det foreligger omgåelse skal det legges vekt på om disposisjonen eller avtalen helt eller delvis er motivert av, eller har som virkning at, arbeidstaker fratas rettigheter. Det kan også legges vekt på blant annet styrkeforholdet mellom partene og den økonomiske og velferdsmessige betydningen av disposisjonen eller avtalen.

Flertallet viser til at en slik lovbestemmelse kan fange opp tilfeller som regelverket ikke er innrettet mot, og med det bidra til å forhindre forsøk på omgåelser som svekker de grunnleggende hensynene som arbeidsmiljøloven bygger på. For nærmere vurdering av konsekvensene av forslaget vises det til fremstillingen i kapittel 15.

19.8 Samlet vurdering av konsekvenser av forslagene i innstillingen

Flertallet legger til grunn at forslagene skal bidra til å styrke den norske modellen i arbeidslivet. Kunnskapsgrunnlaget har gitt utvalget en bred basis for avveininger mellom ulike hensyn og vurderinger av aktuelle endringsforslag. Flertallets forslag sikter mot å gjøre lovreguleringene for det norske arbeidslivet mer robuste i møte med fremtidige utfordringer. Noen endringer internasjonalt og tegn til tilpasninger i Norge understreker behovet for dette. Det har videre vært viktig for flertallet å bidra til at lovreguleringene for arbeidslivet moderniseres og tydeliggjøres for alle aktører. En gjennomgående modernisering av lovreguleringene kan i seg selv være administrativt besparende både for virksomhetene og for rettsapparatet.

Samlet tar forslagene i denne utvalgsinnstillingen sikte på å påvirke en rekke store og små beslutninger i arbeidslivet både på kort og lang sikt. Flere av de enkeltstående forslagene til regelendringer vil trolig ha begrensede økonomiske og administrative virkninger. Enkelte av forslagene vil imidlertid trekke i retning av noe mindre fleksibilitet for hvordan bedrifter kan møte variasjon i aktivitet og hvordan de kan organisere bemanning.

Den foreslåtte tydeliggjøringen av arbeidstakerbegrepet kan bidra til at omfanget av personer i den såkalte «gråsonen» i arbeidslivet blir lavere enn det er i dag. Endringene som foreslås kan isolert sett trekke i retning av en større andel fast ansatte. Kartleggingene som er blitt gjort på den generelle adgangen til midlertidig ansettelse viser at den er blitt lite benyttet, det kan imidlertid ikke utelukkes at en strammere adgang til midlertidige jobber kan trekke i retning av at det kan bli vanskeligere å få jobb for noen utsatte grupper. På den annen side er det rimelig å anta at både virksomhetene og den enkelte investerer mer i kompetanse når arbeidstaker er fast ansatt.

Forslagene til tydeligere arbeidsgiverbegrep og delt arbeidsgiveransvar trekker i retning av at reguleringene kan bli noe strammere for de virksomhetene som eventuelt ville tilpasset seg annerledes. Fra arbeidsgivers ståsted vil forslag om fortrinnsrett i konsern også kunne innebære noe økte kostnader og noe redusert fleksibilitet. Tilsvarende gjelder for adgangen til midlertidige ansettelser og innleie. For entrepriser foreslås ingen endringer, men det legges opp til at grensen mellom innleie og entreprise tydeliggjøres gjennom forslag til definisjon. Forslaget kan innebære at visse tjenestekjøp som i dag klassifiseres som entreprise, vil måtte bli å anse som innleie med de krav som følger av innleiereglene.

På den annen side vil, etter flertallets vurdering, summen av forslag trekke i retning av et bedre organisert arbeidsliv, både for arbeidsgivere og arbeidstakere. For de fleste arbeidsgivere vil det være en gevinst i at mindre seriøse virksomheter, som tilpasser seg på kanten av det lovlige i dag, får mindre fleksibilitet og tydeligere grenser. Dette vil blant annet bidra til mer like

konkurransevilkår og til mer ordnede arbeidsvilkår for arbeidstakere. For arbeidssøkere og arbeidstakere vil tydeligere definisjoner innebære mindre risiko for å havne i gråsoner av arbeidsmarkedet, noe som over tid vil være en gevinst både for den enkelte og for arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

19.9 Mindretallets vurderinger

Et mindretall i utvalget, medlemmene Almestrand, Brandshaug Dale, Juliussen og Spjelkavik, vil peke på at de praktiske og økonomiske konsekvensene av forslagene i liten grad er utredet.

Det brede kunnskapsgrunnlaget gir etter mindretallets syn ikke grunnlag for å foreslå vesentlige lovendringer slik flertallet har gjort. Det vises til utredningsinstruksen der det forutsettes at tiltak skal baseres på de problemer som kunnskapsgrunnlaget avdekker. Etter mindretallets syn innebærer dette at det må være en forholdsmessighet mellom lovforslag og empiriske funn.

Av utredningsinstruksen følger det at «utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte». Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å omtale mulige samfunnsøkonomiske virkninger, men det må også foretas en utredning av konsekvensene på virksomhetsnivå. Her er vurderingene mangelfulle.

Flertallets mange forslag inneholder blant annet en rekke bestemmelser som vil føre til at et stort antall mindre virksomheter må opprette helt nye organer for medvirkning. Andre lovforslag medfører at omstillingsprosesser må organiseres på nye måter, og involvere flere rettssubjekter, gjennom en utvidelse av arbeidsgiveransvaret.

Mindretallet vil understreke at et eventuelt videre arbeid med flertallets forslag vil kreve grundige konsekvensvurderinger.

Referanser og litteratur

Offentlige utredninger

NOU 1992: 20 *Arbeidsmiljøutvalget.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1996: 6 *Konsernlovutvalget.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1998: 15 *Arbeidsformidling og arbeidsleie.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 1999: 34 *Arbeidslivsutvalget.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2001: 14 *Vårens vakreste eventyr …?* Innstilling fra utvalget for tarifforhandlingssystemet. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget.* Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2010: 1 *Medvirknings- og medbestemmelse i arbeidslivet.* Oslo: Arbeidsdepartementet.

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid.* Oslo: Barne- og familiedepartementet.

NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.* Europautredningen. Oslo: Utenriksdepartementet.

NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.* Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2016: 5 *Omgåelsesregel i skatteretten.* Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk.* Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer.* Utredning fra Delingsøkonomiutvalget. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget.* Kompetansebehovsutvalget. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi.* Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken.* Kompetansebehovsutvalget. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.* Utredning fra Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2019: 22 *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring.* Oslo: Samferdselsdepartementet.

NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd.* Kompetansebehovsutvalget. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2020: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020.* Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten.* Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU 2020: 15 *Det handler om Norge.* Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.* Utredning fra Sysselsettingsutvalget. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2021: 4 *Norge mot 2025.* Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2021: 5 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021.* Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Lovproposisjoner:

Ot.prp. nr. 31 (1935) *Om å utferdige en lov om tilsyn med arbeid.*

Ot.prp. nr. 104 (1947) *Om lov om ferie.*

Ot.prp. nr. 8 (1956) *Om lov om arbeidervern.*
Ot.prp. nr. 53 (1970–71) *Om lov om endringer i lov av 27. juni 1947 om tiltak til å fremme sysselsetting.*
Ot.prp. nr. 19 (1974–75) *Om lov om aksjeselskaper.*
Ot.prp. nr. 3 (1975–76) *Om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.*
Ot.prp. nr. 41 (1975–76) *Om arbeidstid, oppsigelsesvern, arbeidstilsyn m.v. i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø.*
Ot.prp. nr. 11 (1987–88) *Om lov om lønnsplikt under permittering m.v.*
Ot.prp. nr. 71 (1991–92) *Om lov om endringer i lover på arbeidsmiljø og sikkerhetsområdet m.v. som følge av en EØS-avtale.*
Ot.prp. nr. 50 (1993–94) *Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.*
Ot.prp. nr. 29 (1995–96) *Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven).*
Ot.prp. nr 70 (1998–99) *Om lov om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetting.*
Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet).*
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.*
Prop. 104 L (2009–2010) *Endringer i arbeidsmiljøloven (midlertidig ansettelse mv.).*
Prop. 134 L (2010–2011) *Lov om arbeidstvister (arbeidstvistloven) og lov om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven).*
Prop. 74 L (2011–2012) *Endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven mv. (likebehandling ved utleie av arbeidstakere og tiltak i den forbindelse mv.).*
Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).*
Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven.*
Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).*
Prop. 73 L (2017–2018) *Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak).*
Prop. 98 L (2018–2019) *Endringer i skatteloven og merverdiavgiftsloven (lovfesting av en generell omgåelsesregel).*
Prop. 61 LS (2019–2020) *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv.* (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628.
Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv.*
Prop. 170 L (2020–2021) *Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).*

Innstillinger:

Innst. O. nr. 100 (2004–2005) jf Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).*
Innst. 208 L (2014–2015) jf. Prop. 39 L (2014–2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven.*
Innst. 355 L (2017–2018) jf. Prop. 73 L (2017–2018). *Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak).*
Innst. 294 L (2019–2020) jf. Prop. 61 LS (2019–2020). *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv.* (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628.
Innst. 522 L (2020–2021), jf. Prop. 170 L (2020–2021). *Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).*

Stortingsmeldinger:

St.meld. nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring.*
Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrimeldingen.*
Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017.*
Meld. St. 14 (2019–2020) *Lære hele livet.*
Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.*
Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030.*
Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021.*

Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling — Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.*

Rettsavgjørelser:

Høyesterett

Rt. 1984 side 1044 (Tupperware)
Rt. 1985 side 1141
Rt. 1989 side 231 (Exploration Logging)
Rt. 1989 side 1116 (Statfjord-dommen)
Rt. 1990 side 903
Rt. 1990 side 1126 (Wärtsilä)
Rt. 1991 side 872
Rt. 1993 side 490 (Reksten)
Rt. 1993 side 954 (Back Stage)
Rt. 1997 side 623 (PPD-saken)
Rt. 2000 side 1602 (Nøkk)
Rt. 2000 side 2058 (Miljøtransport)
Rt. 2001 side 418 (Kårstø)
Rt. 2003 side 1071
Rt. 2005 side 826 (Kjell Braaten)
Rt. 2009 side 578 (Sykehuset innlandet)
Rt. 2011 side 74
Rt. 2011 side 1755 (Gate Gourmet)
Rt. 2012 side 983 (Stena Drilling)
Rt. 2012 side 1628 (Nordavis)
Rt. 2013 side 342 (Beredskapshjem)
Rt. 2013 side 354 (Avlaster I)
Rt. 2013 side 998 (Quality People)
Rt. 2013 side 1392 (Leger i spesialisering)
Rt. 2013 side 1730 (YIT)
Rt. 2015 side 718 (Kirkens bymisjon)
HR-2016-589-A
HR-2016-1366-A (Avlaster II)
HR-2017-561-A (Posten II)
HR-2018-880-A (Linjebygg)
HR-2018-1944-A
HR-2018-2371-A (Norwegian)
HR-2019-1914-A (Avlaster III)
HR-2019-2104-U
HR-2020-2109-A

Lagmannrettsdommer

Hålogaland lagmannsrett 18. desember 1986 (NAD-1986-1066)
Eidsivating lagmannsrett 25. februar 1991
Borgarting lagmannsrett 8. mai 1996
Borgarting lagmannsrett 29. mai 2019 (LB-2018-42779)

Tingrettsdommer

Asker og Bærum tingrett 30. juni 2016 (TAHER-2015-104340)

Arbeidsretten

ARD 1920–21 side 341
ARD 1936 side 36 (Vestnes skipsbyggeri)
ARD 2004 side 163 (A-pressen)
AR 2017 side 13

EU-domstolen

C-66/85 (Lawrie-Blum)
C-24/85 (Spijkers)
C-3/87 (Agegate)
C-22/98 (Becu mfl.)
C-256/01 (Allonby)
C-212/04 (Adeneler)
C-438/05 (Viking Line)
Forente saker C-378/07 og C-380/07 (Angelidaki)
C-232/09 (Danosa)
C-393/10 (O'Brien)
C-290/12 (Della Rocca)
C-270/13 (Iraklis Haralambidis v Calogero Casili)
C-413/13 (FNV Kunsten)
C-533/13 (AKT)
C-229/14 (Balkaya)
C-216/15 (Ruhrlandklinik)
C-566/15 (Erzberger mot TUI)
C-610/18 (AFMB mfl.)
C-681/18

EFTA-domstolen

E-14/15 (Holship)

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Demir and Baykara mot Tyrkia (storkammer) 12. november 2008 (sak nr. 34503/97)

Litteratur

Aarbakke, M., Skåre, J., Aarbakke A., Knudsen, G. og Ofstad, T. (2017). Bekreftet à jour 1. oktober 2020, Juridika. *Aksjeloven og allmennaksjeloven. Kommentarutgave.* 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Acemoglu, D. og Restrepo, P. (2018). *Modeling Automation.* AEA Papers and Proceedings 2018, 108, 48–53.

Acemoglu, D. (2019). *It's good jobs, stupid. Economics for Inclusive Prosperity.* Research Brief. Massachusets: MIT.

Acemoglu, D. og Restrepo, P. (2019b). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives. Vol. 33 (2)*, 3–30.

Agell, J. og Lommerud, K. E. (1993). Egalitariansim and growth. *The Scandinavian Journal of Economics,* Vol. 95, No. 4, 559–579.

Alsos K. og Å. A. Seip (2013). Arbeidsfred og arbeidsrett – en sosial sak. I Seip, E. og Forbord,

H.: *Festskrift for Arbeidsdepartementet 1913–2013,* 327–363. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Alsos, K. og Steen Jensen, R. (2013b). *Sykefravær og tilrettelegging i bemanningsbransjen.* Rapport 41-2013. Oslo: Fafo.

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

Alsos, K., Oldervoll, J. og Øistad, B. S. (2017). *Bare plunder og heft: Erfaringer med midlertidig ansettelse og deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor.* Fafo-rapport 2017:26. Oslo: Fafo.

Alsos, K., Jesnes, K., Nesheim, T. og Øistad, B. S. (2017). *Når sjefen er en app*. Fafo-rapport 2017:41. Oslo: Fafo.

Alsos, K., Nergaard., K. og Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler.* Fafo-rapport 2021:07. Oslo: Fafo.

Alsos, K. og Dølvik, J. E. (red) (2021). *The Future of Work in the Nordic countries. Opportunities and challenges for the Nordic Working Life Models.* Tema Nord 2021:520. København: Nordisk Ministerråd.

Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Markussen, S., Røed, K. og Raaum, O. (2020). *Koronakrisen etter 10 uker – Hvem er (ikke) tilbake i jobb*? Oslo: Frischsenteret.

Amdahl Seim, A., Nilsen, S. K., Fauchald, R. og Amdahl Seim, E. (2019). *Digitalisering, norsk arbeidsorganisering og ledelse.* Notat desember 2019. Trondheim: SINTEF.

Andenæs, M. H. (2016). *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper.* 3. utgave ved Andenæs, O., Berge, S. og Christoffersen, M. B. Oslo: eget forlag.

Andersen, S. K., Ibsen, C. L., Alsos, K., Nergaard, K. og Sauramo, P. (2015).Changes in wage policy and collective bargaining in the Nordic countries – comparision of Denmark, Finland, Norway and Sweden. I Gyes, G. V. og Schulten, T. (red.): *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth.* Brussel: ETUI.

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

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

Andreasson, U. (2017). *Tillid – det nordiske gull.* København: Nordisk ministerråd.

Arbeidstilsynet (2018). *Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere.* Kompass Tema nr. 1-2018. Trondheim: Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet mfl. (2020). *Felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet om innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019.*

Arbeidstilsynet mfl. (2021). *Felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet om innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020.*

Arbeidstilsynet (2021b). *Årsrapport 2020.*

Arntz, M., Gregory, T. og Zierhan, U. (2017). *Revisiting the risk of automation.* Economic Letters, Vol. 159: 157–160.

Atkinson, J. (1984). The flexible firm and the shape of jobs to come. *Labour market issues* No. 5, 26–29.

Autor, D. og Reynolds, E. (2020). *The nature of work after the COVID crisis: Too few low-wage jobs.* Essay 14. The Hamilton Project, Brookings.

Baldersheim, H., Pettersen, P.A. og Rose, L.E. (2011). *Den krevende borger. Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene.* Dokumentasjonsrapport november 2011. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Barnard, C. (2012). *EU Employment law*. Oxford: Oxford University press.

Barnard, C. (2014). Posting matters. *Arbeidsrett. Vol. 11 (1)*, 1–28.

Barnard, C. (2016). *The substantive law of the EU.* Oxford: Oxford University press.

Barrero, J. M., Bloom, N. og Davis, S. J. (2020). *Why Working From Home Will Stick.* Working Paper No. 2020-174. Chicago: University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics.

Barth, E., Moene, K. O. og Willumsen, M. (2003). *Likhet under press*. Oslo: Gyldendal.

Barth, E., Moene, K. O. og Willumsen, F. (2015). The Scandinavian model – an interpretation. *Journal of Public Economics, 117.*

Barth, E., Bryson, A., Davis, J. og Freeman, R. (2016). It's where you work: Increases in Earnings Dispersions Across Establishments and Individuals in the US. *Journal of Labor Economics 34(2)*, 67–97.

Barth, E. og Østbakken, K. M. (2021). Fortsatt polarisering i det norske arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet. Vol. 38 (1)*, 23–40.

Behrendt, C., Nguyen, Q. A. og Rani, U. (2019). Social protection systems and the future of

work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review. Vol. 73 (3)*.

Bekkedal, T. (2021). *Why obviously self-employed have a right to collective bargaining and why obviously they don't*. Upublisert manuskript. Institutt for privatrett, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo.

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

Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2020). *Bemanningsbarometeret. Bemanningsbransjens utvikling*. Utarbeides kvartalsvis i samarbeid med Prognosesenteret. Oslo: Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel.

Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2021). *Bemanningsbarometeret. Bemanningsbransjens utvikling*. Utarbeides kvartalsvis i samarbeid med Prognosesenteret. Oslo: Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel.

Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2021b). *Ansatt i bemanningsbransjen. Medarbeiderundersøkelsen 2020/21*. Oslo: Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel.

Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F. W., Gjefsen, H. M., Kjelsrud, A., Måøy, J., Tofteng, M. og Svarstad, E. (2021). Evaluering av ordningen med tariffavtaler. Rapport 13–2021. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Bennett, P., Bütikofer, A., Salvanes, K. G. og Steskal, D. (2020). *The Urban Wage Premium and the Changing Nature of Work and Selection from 1958–2017*. Paper 23 March 2020.

Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. og Silberman, M. S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*. Geneve: ILO.

Berg, P. (1930). *Arbeidsrett*. Oslo: Olaf Norlis forlag.

Bergene, A. C., Egeland, C., Bonde Hansen, P. og Wathne, C.T. (2015). *Når unntaket blir en del av regelen. En kunnskapsoversikt over forskning på midlertidig ansettelser*. AFI-rapport 1-2015. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Bergene, A. C., Nergaard, K. og Svalund, J. (2019). *Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie. Delrapport*. Fafo-rapport 2018:47. Oslo: Fafo.

Berglund, T., Dølvik, J. E., Rasmussen, S. og Røed Steen, J. (2020). *Changes in the occupational structure of Nordic employment: Upgrading or polarization?* Nordic future of work project 2017–2020. Working paper 2, 2nd edition. Oslo: Fafo.

Bhuller, M. og Eika, L. (2019). *Sysselsetting i Norge fra 2000 til 2017 – kan endringer i befolkningssammensetning forklare alt?* Digitalt vedlegg til utredning fra Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019: 7).

Bjørnstad, R. (red.) (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Rapport nr 2-2015. Oslo: Senter for lønnsdannelse.

Bjøru, E. C., Hippe, J. M., Helgheim Holte, J., Røtnes, R., Trygstad, S. C. og Bergene, A. C. (2019). *Når velferd er til salgs. Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester*. Fafo-rapport 2019:11. Oslo: Fafo.

Brancati, C. U., Pesole, A. og Fernández-Macías, E. (2019). *Digital Labour Platforms in Europe: Numbers, Profiles, and Employment Status of Platform Workers*. Technical report by the Joint Research Centre (JRC). Brussel: European Commission.

Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal, 122*(565), 1177–1205.

Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2014). Arbeidsinnvandring – varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet. Vol. 31(4)*, 275–295.

Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, K. og Schøne, P. (2014b). Immigration Wage Effects by Origin. *Scandinavian Journal of Economics, 116(2)*, 356–393.

Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2018). *Job loss and immigrant labor market performance*. Oslo: Frischsenteret.

Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., Magda, I., Lewandowski, P., Keister, R., Jonaviciene, D., Ramos Martin, N. E., Valsamis, D., Tros, F. (2016). *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*. Brussel: European Parliament/ IES.

Brynjolfsson, E. and McAfee, A. (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton.

Bråten, M., Albrechtsen, E., Andersen, R. K., Tovslid, T. og Værnes, R. (2014). *Innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien. Styring av arbeidsmiljø og personskaderisiko*. Fafo-rapport 2014:54. Oslo: Fafo.

Buvik, M., Thun, S. og Øyum, L. (2018). *Partssamarbeid og forbyggende arbeidsmiljøarbeid. Hva er et godt forebyggende arbeidsmiljøarbeid og*

hvordan bidrar partssamarbeidet til dette? Trondheim: SINTEF.

Calmfors, L., Danielsson, P., Kolm, A-S. og Pekkarainen, T. (2017). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningarna på arbetsmarknaden.* Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

Calmfors, L., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarainen, T. og Skedinger, P. (2018). *Olika vägar til jobb.* Rapport. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

Cappelli, P. og Keller, J.R. (2013). Classifying work in the new economy. *Academy of Management Review, Vol. 38 (4)*, 575–596.

Card, D. (2009). *Immigration and Inequality. American Economic Review, 99(2)*, 1–21.

Carlin, M. (red.) (2015). *Effekter av teknologiske endringer på norsk nærings- og arbeidsliv.* Rapport A27222. Trondheim: SINTEF.

Christensen, J. O., Finne, L. B., Garde, A. H., Nielsen, M. B., Sørensen, K. og Vleeshouwes, J. (2020). *The influence of digitalization and new technologies on psychosocial work environment and employee health: A literature review.* Rapport nr. 2 (årgang 21). Oslo: Statens Arbeidsmiljøinstitutt.

Christensen, J. O., Finne, L. B., og Kristiansen, J. (2021). *The future of the Nordic psychosocial work environment: Implications for occupational health.* TemaNord 2021:507. København: Nordisk Ministerråd.

Coase, R. H., 1937. The Nature of the Firm. *Economica, 4(16)*, 386–405.

Countouris, N., Deakin, S., Freedland, M., Koukiadaki, A. og Prassl, J. (2016). *Report on temporary employment agencies and temporary agency work. A comparative analysis of the law on temporary work agencies and the social and economic implications of temporary work in 13 European countries.* Geneve: ILO og EU.

Davis-Blake, A. og Broschak, J. P. (2009). Outsourcing and the changing Nature of Work. The *Annual Review of Sociology 35,* 321–340.

De Backer, K., Menon, C., Desnoyers-James, I. og Moussiegt, L. (2016). *Reshoring: Myth or Reality?* OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 27. Paris: OECD.

De Cuyper, N., De Jong, H., De Witte, K., Isaksson, T. R. og Schalk, R. (2008). Literature review of theory and research on the psychological impact of temporary employment: Towards a conceptual model. *International Journal of Management Reviews, 10(1)*, 25–51.

De Groen, W. P., Kilhofer, Z., Lenaerts, K. og Mandl, I. (2018). *Employment and working conditions of selected types of platform work.* Luxembourg: Eurofound.

Dingel, J. I. og Neiman, B. (2020). How Many Jobs Can be Done at Home? *Journal of Public Economics. Vol. 189.*

Drange, I., Falkum, E. og Wathne, C. T. (2020). *Styring, ledelse og tillit. Medbestemmelsesbarometeret 2020.* AFI-rapport 2020:05. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI OsloMet – storbyuniversitetet.

Duggan, J., Sherman, U., Carbrey, R. og McDonnel, A. (2020). Algorithmic management and app-work in the gig economy: A research agenda for employment relations and HRM. *Human Resource Management Journal 2020;30*, 114–132.

Dustmann, C., Schönberg, U. og Stuhler, J. (2016). The Impact of Immigration: Why Do Studies Reach Such Different Results? *Journal of Economic Perspectives, 30 (4),* 31–56.

Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling.* Fafo-rapport 2013:13. Oslo: Fafo.

Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. og Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo.

Dølvik, J. E. og Røed Steen, J. (2018). *The Nordic future of work. Drivers, insititutions, and politics.* TemaNord 2018:555. København: Nordisk Ministerråd.

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

Edvardsen, K. (2012). Retten til fast ansettelse: Praktiske problemstillinger tilknyttet grunnbemanningslæren. *Arbeidsrett. Vol. 9 (2)*, 103–141.

Eide, L. S., Grünfeld, L. A., Hernes, S. M. og Hvide, H. (2020). *Akademikere og entreprenørskap.* Publikasjon nr. 97. Oslo: Menon Economics.

Eldring, L. og Friberg, J.H. (2011). *Polonia i Norge.* Fafo-rapport 2011:27. Oslo: Fafo.

Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping.* Fafo-rapport 2011:09. Oslo: Fafo.

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

Elstad, J. I. og Heggebø, K. (2019). Et voksende prekariat? Langvarige tilknytninger til arbeids-

livet blant kjernegruppene i arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet. Vol. 36 (3)*, 139–157.

Emmenegger, P. mfl (2012). *The age of Dualization. Changing face of inequality in Deindustrializing Societies.* New York: Oxford University Press.

Engblom, M. (2020). Atypical Employment Relationships: The Position in Finland. Waas, B. og van Voss G. H. (red.) *Restatement of Labour Law in Europe: Vol II Atypical Employment Relationships.* (s. 225–246). Oxford: Hart Publishing.

Engebretsen, L. S., Salvanes, K. G. og Vassengen, J. F. (2012). *Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger?* Økonomiske analyser 5/2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Engelstad, E. (2019) *Slutt med mobilen i handa? – Egenbemanning, underentreprise og innleie i byggenæringa i Oslo og Akershus høsten 2019.* Rapport utgitt av Elektromontørenes Forening Oslo og Akershus, Heismontørenes Fagforening (El og IT Forbundet), Rørleggernes Fagforening avdeling 605, Tømrer og Byggfagforeningen avdeling 601 og Oslo Bygningsarbeiderforening avdeling 603 (Fellesforbundet).

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Esser, I. og Olsen, K. M. (2012). Perceived job quality. Autonomy and job security within a multilevel framework, *European Sociological Review 28 (4)*, 443–454.

ETUC mfl. (2002). *The European Framework Agreement on Telework.* Adopted by the Social Dialogue Committe on 28 June 2002.

EU-kommisjonen (2019). *The European Green Deal.* Annex to to the Communication from the the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Brussel: European Commission.

EU-kommisjonen (2021). *Consultation document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work.* Brussel: European Commission.

Eurofound (2020). *New forms of employment. 2020 update.* New forms of employment series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2020b). *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2020c). De europeiske arbeidsmiljøundersøkelser. Hentet fra: European Working Conditions Surveys (EWCS) | Eurofound (europa.eu)

Eurofound (2020d), *Living, working and COVID-19.* COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat (2018). Self-employed statistics. Hentet fra: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-employment_statistics. Brussel: Eurostat.

Evju, S. (2010. Styringsrett og restkompetanse. *Arbeidsrett. Vol. 7 (1–2)*, 49–65.

Evju, S. (2011). Utviklingstrekk i den individuelle Arbeidsretten. *Arbeidsrett. Vol. 8 (3–4),* 143–163.

Evju, S. (red.) (2014). *Regulating Transnational Labour in Europe: The quandaries of multilevel governance.* Publications Series No. 196. Department of Private Law, University of Oslo.

Evju, S. (2014). Norway. I Freedland, M. og Prassl, J. (red). *Viking, Laval and beyond.* Oxford: Hart publishing.

Falkum, E., Hagen, I. M. og Trygstad, S. C. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand, Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009.* Fafo-rapport 2009:35. Oslo: Fafo.

Falkum, E. (2020), *Makt og opposisjon i arbeidslivet. Maktforskyvninger fra 1900 til 2020.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Finci, A. (2019) *Norsk industri 2018 og andre norske sekundærnæringer. Pilene peker oppover.* Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Finnestrand, H. O. (2011). *The role of the shop steward in organizations using high involvement workplace practices.* (2011:299). NTNU: Trondheim.

Finnestrand, H. O. (2015). Fra partssamarbeid til individuelt ansvar. I Bungum, B., Forseth, U. og Kvande, E. (red.), *Den norske modellen: Internasjonalisering som utfordring og vitalisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Forskerforbundet (2021). *Statistikk – midlertidig ansatte.* Hentet fra: https://www.forskerforbundet.no/midlertidig-ansettelse/statistikk/

Fougner, J. (2006). Virksomhetsoverdragelse og tilpasning. *Arbeidsrett. Vol. 3 (1)*, 65–76.

Fougner, J. (2009). Læren om fast ansettelse ved varig behov. *Arbeidsrett. Vol. 6 (2)*, 98–104.

Fougner, J., Holo, L., Sundet, T. L. og Thorkildsen, T. (2018). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarutgave.* 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Fougner J. (2019). *Norsk Arbeidsrett, Styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern.* Oslo: Universitetsforlaget.

Fredriksen, H.H. og Mathisen, G. (2014). *EØS-rett.* Bergen: Fagbokforlaget.

Frey, C.B. and Osborne, M.A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers. University of Oxford.

Frey, C.B. and Osborne, M.A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change, 114*, 254–280

Friberg, J. H. og Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet, 32(3),* 182–205.

Friberg, J. H. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Fafo-rapport 2016:2. Oslo: Fafo.

Gallie, D. (red.), (2007). *Employment Regimes and the Quality of Work.* Oxford: Oxford University Press.

Georgieff, A. og A. Milanez (2021), *What happened to jobs at high risk of automation?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 255. Paris: OECD.

Gleditsch, R., Thomas, M. J. og Syse, A. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivninger 2020.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Global Entrepreneurship Monitor (2020). *2019/2020 Global Report.* London: Global Entrepreneurship Research Association.

Goldschmidt, D. og Schmieder, J. F. (2017). The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics, 132(3)*, 1165–1217.

Gooderham, P. N., Navrbjerg, S. E., Olsen, K. M. og Steen, C. R. (2015), The labor market regimes of Denmark and Norway – One Nordic model? *Journal of Industrial Relations, 57 (2)*, 166–186.

Goos, M., Manning, A., og Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review, 104(8)*, 2509–2526.

Granden, G. (2013). *Styrearbeid. En håndbok for ansatte i selskap og konsern.* Oslo: Gyldendal.

Grimsby, L. S., Eide, L. S. og Grünfeld, L. A. (2016). *Organisering av arbeidsliv. Forskjeller i skatt og tilgang på velferdsgoder.* Menon-publikasjon nr. 55-2016. Oslo: Menon Economics.

Grødem, A. S. (2020). *Eldre arbeidstakere med ny teknologi. Kommunikasjon og motivasjon i arbeidslivet under koronatiltakene.* Rapport nr. 11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Grünfeld, L., Salvanes, K.G., Hvide, H., Jensen, T.B. og Skogstrøm, J.F. (2016) *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon-publikasjon nr. 14-2016. Oslo: Menon Economics.

Grünfeld, L., Scheffer, M. og Stemland Eide, L. (2020). *Privat eierskap i Norge 2018.* Publikasjon nr. 13/2020. Oslo: Menon Economics.

Hagedorn-Rasmussen, P. og Klethagen, P. (2019). International management concepts meeting Nordic working life. I Hvid, H.S. og Falkum, E. (red) (2019). *Work and wellbeing in the Nordic countries: Critical perspectives on the world's best working life.* London: Routledge.

Hagen, I. M., Seip, Å. A. og Svalund, J. (2020). *Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?* Fafo-rapport 2020:28. Oslo: Fafo.

Hall, P. A. og Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford: Oxford University Press.

Halvorsen, K. og Stjernø, S. (2008). *Work, oil and welfare. The welfare state in Norway.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hedegaard, C. og Kreutzer, I. (2016). *Grønn konkurransekraft.* Rapport fra ekspertutvalg utnevnt av regjeringen. Hentet fra: Regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft (gronnkonkurransekraft.no)

Heian, M. T., Kleppe, B. og Løyland, K. (2015). *Kunstnerundersøkelsen 2013. Kunstnernes inntekter.* Bø: Telemarksforskning.

Hernes, G. (2006). *Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital.* Fafo-notat 2006:25. Oslo: Fafo.

Heum, P. (2019). Globalisering og verdiskaping i norsk økonomi. *Magma 7/2019,* 16-19.

Hoen, M. F., Markussen, S. og Røed, K. (2019). *Immigration and Social Mobility.* Oslo: Frischsenteret.

Holman, D. (2013). Job types and job quality in Europe. *Human Relations, 66(4),* 475–502.

Hotvedt, M. J. (2016). *Arbeidsgiverbegrepet. En analyse av grunnlaget for arbeidsgiverplikter.* Oslo: Gyldendal.

Hotvedt, M. J. (2016b). Arbeidsgiveransvar i formidlingsøkonomien? Tilfellet Uber. *Lov og Rett. Vol. 55 (8)*, 484–503.

Hotvedt, M. J. (2018). Arbeidstaker – quo vadis? Den nyere utviklingen av arbeidstakerbegrepet. *Tidsskrift for rettsvitenskap. Vol. 131 (1)*, 42–103.

Hotvedt, M. J. (2020). Kollektive forhandlinger for oppdragstakere? Rekkevidden av adgangen til å forhandle tariffavtaler i lys av internasjonal rettsutvikling. *Arbeidsrett. Vol. 17(1),* 1–44.

Hotvedt, M. J., Munkholm, N. V., Pind, D. A., Westregård, A., Ylhäinen, M. og Alsos, K. (2020b). *The future of Nordic labour law. Facing the challenges of changing labour relations.* Report from The future of work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models. *Temanord 2020-534*. København: Nordisk Ministerråd.

Huttunen, K., Møen, J. og Salvanes, K.G. (2018). Job Loss and Regional Mobility. *Journal of Labor Economics. Vol. 36 (2)*.

Hvid, H.S. og Falkum, E. (red) (2019). *Work and wellbeing in the Nordic countries: Critical perspectives on the world's best working life*. London: Routledge.

Haavind (2020). *Utredning om arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet.* Oslo: Advokatfirmaet Haavind.

ILO (2016). *Non-standard Employment around the World. Understanding challenges – shaping prospects.* Geneve: ILO.

ILO (2017). *Decent Work and the 2030 Agenda for Sustainable Development.* Geneve: ILO.

ILO (2018). *Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology.* Geneve.

ILO (2019). *ILO Centenary Declaration of the Future of Work.* Adopted by the Conference at its one hundred and eighth session, Vedtatt 21. juni 2019. Geneve: ILO.

ILO (2019b). *Work for a brighter future. Global Commission on the Future of Work.* Geneve:

ILO (2020). *World Employment and Social Outlook. Trends 2020.* Geneve: ILO.

ILO (2020b). *Promoting employment and decent work in a changing landscape.* Kartlegging utarbeidet av ILOs Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part B). Geneve: ILO.

ILO (2021). *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. Geneve: ILO.

Ilsøe, A. og Larsen, T. P. (red) (2021). *Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface.* Report from The future of work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models. TemaNord 2021: 503. København: Nordisk Ministerråd.

Ingelsrud, M. H. og Steen, A. (2019). *Norsk arbeidsliv 2019. Kompetanse i det digitale arbeidslivet.* YS Arbeidslivsbarometer. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI OsloMet – storbyuniversitetet.

Ingelsrud, M. H., Hansen, P. B. og Underthun, A. (2020). *Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid.* Rapport 2020:08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI OsloMet – storbyuniversitetet.

Ingelsrud, M. H. og Bernstrøm, V. (2021). *Hjemmekontor: Utbredelse og sentrale kjennetegn i 2021.* Delrapport. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet OsloMet – storbyuniversitetet.

Inghammar, A. (2020). Atypical Employment Relationships: The Position in Sweden. I Waas, B. og van Voss G. H. (red.) *Restatement of Labour Law in Europe: Vol II Atypical Employment Relationships.* (s. 859–880). Oxford: Hart Publishing.

Isachsen, A. J. (2015). Globalisering. *Magma, 2015 nr. 5*, 20–29.

Jakobsen, E., Engebretsen, B. E., Myklebust, A. og Skogli, E. (2019). *Tjenestenæringene i Norge mot 2050.* Publikasjon nr. 84/2019. Oslo: Menon Economics.

Jesnes, K. og Nergaard, K. (2019). *Kunst og kultur – organisasjoner i endring?* Fafo-rapport 2019:22. Oslo: Fafo.

Jesnes, K. og Oppegaard, S. M. N. (red). *Platform work in the Nordic models: Issues, cases and responses.* Report from The future of work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models. TemaNord 2020:513. Nordic Council of Ministers.

Jordhus-Lier, D. (2015). Extinguishing fires: Coping with outsourcing in Norwegian hotel workplaces. I Jordhus-Lier, D. og Underthun, A. (red.): *A hospitable world?: Organising work and workers in hotels and tourist resorts.* London: Routledge.

Kalleberg, A.L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work. *Annual Review of Sociology 26*, 341–365.

Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition. *American Sociological Review, 74* (1), 31–48.

Katz, L. F. og Krueger, A. B. (2018). The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States 1995–2015. *ILR Review. Vol. 72 (2)*, 382–416.

Katz, L. F. og Krueger, A. B. (2019). Understanding Trends in Alternative Work Arrangements in the United States. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 5 (5),* 132–146.

Kenney, M. og Zysman, J. (2018). *Entrepreneurial Finance in the Era of Intelligent Tools and Digital Platforms: Implications and Consequences for Work.* BRIE Working Paper 2018-8. Berkeley, California: University of California, Berkeley.

Kilhofer, Z., De Groen, W. P., Lenaerts, K., Smits, I., Hauben, H., Waeyaert, W., Giuacumactos, E., Lhernould, J. P. og Robin-Olivier, S. (2020). *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers.* VT/2018/032. Brussel: European Commission.

Kilskar, S., Skaufel, K. Wasilkiewicz, B. Nygaard og A. Øren (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen. Kartlegging av muligheter og utfordringer.* Trondheim: SINTEF i samarbeid med IdeThandling.

Knutstad, G. og Torvatn. H. (2020). *Lær av de beste. Hvordan skaffe seg konkurransekraft gjennom digitalisering?* Trondheim: SINTEF.

Kristiansen, J. (2016). På vej mod et fælleseuropæisk arbejdstagerbegrep? I Mulder B. J. mfl. (red.): *Sui Generis. Festskrift til Stein Evju, Oslo 2016*, 389–398. Oslo: Universitetsforlaget.

KS (2019). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor.*

Kvamstad-Lervold, B., Holte, E. A. og Johansen, U. (2019). *Fremtidsmuligheter i maritime næringer.* Rapport OC2019 A-120. Trondheim: SINTEF.

Kvernberg Andersen, T., Kamsvåg, P. F. og Torvatn, H. (2020). *Hvordan påvirker digitalisering akademikeryrkene?* Rapport 2020:00560. Trondheim: SINTEF.

Lepak, D. P. og Snell, S. A. (1999). The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review, 24 (1),* 31–48.

Levin, M., Nilssen, T., Ravn, J. E. og Øyum, L. (2012) *Demokrati i arbeidslivet. Den norske samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn.* Bergen: Fagbokforlaget.

Lund-Sørensen, A. og Munkholm, N. V. (2020*). Key concepts and changing labour relations in Denmark* Part 1 Country report Nordic future of work project 2017–2020: Working paper 4. Pillar VI. Oslo: Fafo.

Løken, E. og Stokke, T. A. (2009). *Labour Relations in Norway.* Fafo-rapport 2009:33. Oslo: Fafo.

Madsen, P. K. (2003). «Flexicurity» through labour market policies and institutions in Denmark. I Auer, P. og Cazes, S. (red.): *Employment stability in an age of flexibility. Geneve: ILO.*

McKinsey Global Institute (2021). *The future of work after COVID-19.*

Moene, K., Barth, E., Krueger, I., Lind, J. T. og Mehlum, H. (2009). Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet. Vedlegg til *NOU 2009: 10. Fordelingsutvalget.*

Monkerud, L.C., Indset, M., Klausen, J.E. og Stokstad, S. (2016). *Kommunal organisering 2016.* NIBR-rapport 2016:20. Oslo: NIBR.

Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. Lagt frem av regjeringen, Sametinget, hovedorganiasjonene i arbeidslivet og Voksenopplæringsforbundet.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2020). *Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet.*

Nätti, J. og Nergaard, K. (2019). Dualization or normalisation of part-time work in the Nordic countries: work insecurity and mobility over time. I Nicolaisen. H. mfl. (red). (2019): *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders.* Bristol: Policy Press.

Nedelkolska, L. og Qunitini, G. (2018). A*utomation, skill use and training.* Social, Employment and Migration Working Papers 202. Paris: OECD.

Nergaard, K. (2004). *Atypisk arbeid.* Fafo-rapport 430. Oslo: Fafo.

Nergaard, K. og Stokke, T. A. (2007). Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hernes, G. og Hippe, J. M. (red.): *Hamskifte. Den norske modellen i endring.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Nergaard, K. (2010). *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk.* Fafo-notat 2010:25. Oslo: Fafo.

Nergaard, K., T. Nesheim, K. Alsos, Ø. M. Berge, S. C. Trygstad og A.M. Ødegård (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011.* Fafo-rapport 2011:33. Oslo: Fafo.

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

Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport.* Fafo-rapport 2018:38. Oslo: Fafo.

Nergaard, K. (2018b). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2016/2017.* Fafo-notat 2018:20. Oslo: Fafo.

Nergaard, K., Andersen, R. K., Alsos, K. og Oldervoll, J. (2018c). *Fleksibel arbeidstid. En analyse av ordninger i norsk arbeidsliv.* Fafo-rapport 2018:15. Oslo: Fafo.

Nergaard, K. (2019). *Innleie i byggebransjen i Trondheim. Resultater fra en kartlegging høsten 2018.* Fafo-rapport 2019:20. Oslo: Fafo.

Nergaard, K. (2020). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019.* Fafo-notat 2020:12. Oslo: Fafo.

Nergaard, K. (2020b). *Hjemmekontor og bruk av digitale løsninger.* Faktaflak. Oslo: Fafo.

Nesheim, T., Olsen, K.M. og Kalleberg, A.L. (2007). Externalizing the core: Firms' use of employment intermediaries in the information and communication technology industries. *Human Resource Management, 46 (2)*, 247–264.

Nesheim, T., Fahle, B. og Tobiassen, A.E. (2014). When eksternal conultants work on internal projects. Exploring managerial challenges. I Koene, B., Galais, N. og Garsten, C. (red.): *Management and organization of temporary work.* London: Routledge.

Nesheim, T. (2016). Fast ansettelse eller løsere kobling til virksomheten? I Mikkelsen, A. og Laudal, T. (red.): *Strategisk HRM 1. Ledelse, organisasjon, strategi og regulering (2. utg*) Oslo: Cappelen Damm.

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

Nykamp, H, Skålholdt, A. og Ørstavik, F. (2011). Sikkerhet i komplekse prosjekter. Rapport 23. Oslo: NIFU.

Næringslivets Hovedorganisasjon (2018). *Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding 2018.*

Næringslivets Hovedorganisasjon (2019). *Økonomisk overblikk 2/2019.*

Næringslivets Hovedorganisasjon (2020). Økonomisk overblikk 4/2020.

Næringslivets Hovedorganisasjon (2021). Økonomisk overblikk 1/2021.

Nørstebø, V. S. mfl. (2020). *Studie av potensialet for verdiskaping og sysselsetting av sirkulærøkonomiske tiltak.* Rapport 2020: 958. Trondheim: SINTEF.

OECD (2010) *OECD Employment Outlook 2010.* Paris.

OECD (2013). *OECD Employment Outlook 2013.* Paris.

OECD (2014). *OECD Employment Outlook 2014.* Paris

OECD (2017). *OECD Employment Outlook 2017.* Paris

OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018.* Paris

OECD (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.* Paris.

OECD (2019b). *Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work.* Paris.

OECD (2020). *OECD Employment Outlook 2020.* Paris.

OECD (2020b). Economic Outlook 2020. Paris.

Olsen, K.M. (2004). Non-standard Work in two different Employment Regimes: Norway and the United States. *Work, Employmnet & Society, 18* (2), 321–348.

Olsen, K. M. (2006). *Inside Out. Non-standard Work, Employment and Diverse Interests.* SNF Report no. 03/06. Bergen: SNF – Samfunns- og næringslivsforskning.

Olsen, K. M. (2006b). Atypiske ansettelser – dårlige jobber*? Tidsskrift for Samfunnsforskning 47* (3), 387–412.

Olsen, K. M. (2006c). The Role of Nonstandard Workers in Client-Organization Relations. *Industrielles / Industrial Relations 61* (1).

Olsen, K. M. (2016). Utfordringer ved midlertidighet i organisasjoner. *Magma nr. 3/2016*, 40–47.

Oslo Economics (2020). *Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser.* Rapport 2020-56. Oslo: Oslo Economics.

Pajarinen, M., Rouvinen, P og Ekeland, A. (2015). *Computerization and the future of jobs in Norway.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Pesole, A., Brancati, U. M. C, Fernández-Macías, E., Biagi, F. og González Vázquez, I. (2018). *Platform Workers in Europe Evidence from the COLLEEM Survey.* EUR – Scientific and Technical Research Reports. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Pettersen, I. og Romsaas, I. M. (2019). *Arbeidskraftens tilknytningsformer i matindustrien.* Rapport vol. 5 nr. 159. Ås: Norsk Institutt for bioøkonomi.

Pfeffer, J. og Baron, J.A. (1988). Taking the workers back out: Recent trends in the structuring of employment. *Organizational Behavior, 10*, 257–303

Politidirektoratet (2021). *Politiets trusselvurdering.*

Pressl, J. (2018). *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy.* Oxford: Oxford University Press.

Proba (2016). *Skatteregler og velferdsordninger for selvstendige.* Proba Samfunnsanalyse.

Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy, 6 (1)*, 65–78.

Rahman, K. S. og Thelen, K. (2019). *The Rise of the Platform business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism. Politics & Society, 47(2),* 177–204.

Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. (2019). T*iltak for reduksjon av midlertidighet i UH-sektoren*.

Ravn, J. E. (2015). Forhandling, forvaltning og forvandling. Den norske samarbeidsmodellens mulighetsrom i fremtidens arbeidsliv. I Bungum, B., Forseth, U., og Kvande, E. (red.) *Den norske modellen : Internasjonalisering som utfordring og vitalisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Risak, M. og Dullinger, T. (2018). *The Concept of «worker» in the EU law. Status quo and potential change.* Report 140. European Trade Union Institute.

Rolandsson, B. Alasoini, T., Berglund, T., Dølvik, J.E. og Hedenus, A. (2020). *Digital Transformations of Traditional Work in the Nordic Countries.* Report from The future of work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models. TemaNord 2020:540. København: Nordisk Ministerråd.

Roverud, L. H., Kjølvik, T. K., Nesheim, T. og Jesnes, K. (2017). Mellomledd i oppdragsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet, 34(3)*, 199–215.

Rørstad, K., Børing. P., Solberg, E. og Carlsten, T. C. (2018). *NHOs Kompetansebarometer 2018.* Rapport 2018: 23. Oslo: NIFU.

Rørstad, K., Børing.P. og Solberg, E. (2021). *NHOs Kompetansebarometer 2020.* Rapport 2021: 4. Oslo: NIFU.

Røtnes, R., Ingerød Steen, J., Steen, J.R. og Jesnes, K. (2019). *The knowledge-intensive platform economy in the Nordic countries.* Oslo: Nordic Innovation.

Røtnes, R., Steen, J., Kordt, A. H. og Flatval, V. S. (2020). *Verdikjeder i Norge.* Rapport 16-2020. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Salvanes, K. G. (2009). *Gevinstar og kostnader ved omstilling. Ein litteraturoversikt med vekt på resultat for Noreg.* Notat til Kompetansearbeidsplassutvalget. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Salvanes, K. G. (2017). *Omstillingsevnen i norsk økonomi under finanskrisen.* Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017. Arbeidsnotat 2017/7. Oslo: Finansdepartementet.

Samant, Y. (2020). Plattformøkonomien og HMS-utfordringer. *Ramazzini 27 (1)*, 10–14.

Samfunnsøkonomisk analyse (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.* Rapport 69-2017. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøkonomisk analyse (2021). *Evaluering av allmenngjøringsordningen*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19. (2020–2021). Rapporter fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet.

Schartum, D.W. (2013). *Rettslige aspekter ved felteknologi i arbeidslivet.* CompLex 3/2013. Oslo: Universitetet i Oslo, Senter for rettsinformatikk.

Schramm-Nielsen, J., Lawrence, P. og Sivesind, K. H. (2004). *Management in Scandinavia. Culture, Context and Change.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Selberg, N. (2017). *Arbetsgivarbegreppet och arbetsrättsliga ansvar i komplexa organisationer En studie av anställningsskydd, diskriminering och arbetsmiljö.* Lund: Media-Tryck.

Skar, H. (2019). Omgåelse i aksjeselskapsretten. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. Vol. 132 (3–4), 269–306.

Skjæveland, A. M. (2015). Globalisering og det norske arbeidsmarkedet. *Magma 5/2015*, 53–64.

Skjønberg, A. N., Hognestad, E. og Hotvedt, M. J. (2017). *Individuell arbeidsrett.* Oslo: Gyldendal.

Skogli, E., Wifstad, K. og Stokke, O.M. (2017). *Verdien av gode råd. Rådgivernæringens størrelse og betydning i Norge.* Publikasjon nr. 64/2017. Oslo: Menon Economics.

Skjønberg, A. N., Hognestad, E. og Hotvedt, M. J. (2017). *Individuell arbeidsrett* (2. utg.). Oslo: Gyldendal.

Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag.

Solli-Sæther, H. (2006). *Transplants´ role stress and work performance in IT outsourcing relationships.* Series of Dissertations 6/2006. Oslo: Handelshøyskolen BI.

Solli-Sæther, H. og Gottschalk, P. (2007) *Rapport fra Outsourcingsundersøkelsen 2009.* Oslo: Handelshøyskolen BI.

Solli-Sæther, H. og Gottschalk, P. (2010) *Rapport fra Outsourcingsundersøkelsen 2007.* Oslo: Handelshøyskolen BI.

Standing, G. (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2014). *Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskapsoversikt.* Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2015). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015*. STAMI-rapport, år-

gang 16, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2017). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenlikning.* Basert på data frå European Working Conditions Survey. STAMI-rapport, årgang 18, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018.* STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021.* STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2021b). Årsrapport 2020. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (2021c). *Arbeid hjemmefra. Helse og arbeidsmiljø. En systematisk kunnskapsoppsummering.* STAMI-rapport, årgang 22, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Statsbygg (2021). *Innleie, faglærte og lærlinger. Resultater fra kartlegging høsten 2020.*

Steen, A. H., Nergaard, K. og Drange, I. (2017). *Organisering av uorganiserte.* FoU-resultat 2017:06. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021). Regjeringen.

Strøm, M., von Simson, K. og Østbakken, K.M. (2018). *Midlertidige ansettelser og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet.* Rapport 2018:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Strøm, M. og von Simson, K. (2020). *Atypisk arbeid i Norge 1995–2018.* Rapport 2020:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Svalund, J. og Nielsen, R.A. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i stabilt arbeid? *Søkelys på arbeidslivet 34 (1–2)*, 44–62.

Svalund, J. og Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations, 24*, 261–277.

Svalund, J., Sletvold Øistad, B. og Alsos, K. (2019). *Arbeidstakeres håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie.* Oslo: Fafo-rapport 2019:38. Oslo: Fafo.

Thorsrud, E. og Emery, F. E. (1969) *Mot en ny bedriftsorganisasjon. Eksperimenter i industrielt demokrati.* Fra samarbeidsprosjektet LO/NAF. Oslo: Tanum.

Tranvik, T. og Bråten, M. (2015). Den gjennomsiktige virksomheten. Konsekvenser av elektronisk styring og kontroll i arbeidslivet. *Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 56, nr. 4,* 419–448.

Trygstad, S. C., Alsos, K., Bråten, M. og Hagen, I. M. (2019). *Arbeidstakeres rett til medbestemmelse og medvirkning. En kunnskapsstatus.* Fafo-notat 2019:23. Oslo: Fafo.

Trygstad, S. C., Alsos, K., Andersen, R. K., Bråten, M., Hagen, I. M. og Steen Jensen, R. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning.* Fafo-rapport 2021:10. Oslo: Fafo.

Ulstein, H., Grünfeld, L.A. og Ekrann, G. (2012). *Industrielt eierskap i Norge. Eierskapets betydning for verdiskaping og vekst i industribedrifter og tilknyttet næringsvirksomhet.* Menon-pulikasjon nr. 11. Oslo: Menon Economics.

Underthun, A., Holm Ingelsrud, M. og Steen, A. H. (2019). *Nye regler for midlertidige ansettelser i staten – en effektevaluering.* AFI-rapport 03-2019. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet OsloMet – storbyuniversitetet.

Utenriksdepartementet (2016). *EU-EØS-håndboken.*

van den Heuvel, A. (2019). *Minstelønn – forpliktelser, begrensninger og løsninger.* Oslo: Gyldendal.

Vázquez, I. G. mfl. (red). (2019). *The changing nature of work and skills in the digital age.* Brussel: European Commission Joint Research Centre.

Virke og FranchiseArkitekt (2020). *Franchiserapporten 2020.* Nettside: franchiserapporten-2020.pdf (franchiseportalen.no)

Von Brasch, T., Gjelsvik, M. L. og Sparrmann, V. (2018). Deunization and job polarization – a macroeconomic model analysis for a small open economy. *Economic Systems Research, 30(3).*

von Simson, K. (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet, 26(3).*

von Simson, K. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet, 33(3).*

Vosko, L. F. (2010) *Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment.* Oxford: Oxford University Press.

Waas, B. og van Voss, G. H. (red.) (2017). *Restatement of Labour Law in Europe. Volume 1. The Consept of Employee.* Oxford: Hart Publishing.

Waas, B. og van Voss G. H. (red.) (2020). *Restatement of Labour Law in Europe: Vol II Atypical*

Employment Relationships. Oxford: Hart Publishing.

Walbækken, M. og Ibenholt, K. (2020). *Bærekraftig og sirkulær handel med varer og tjenester.* Rapport 2020:19. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Weil, D. (2019). Understanding the Present and Future of Work in the Fissured Workplace Context. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences 5(5),* 147–65.

Westregård, A. (2019). *Key concepts and changing labour relations in Sweden*. Part 1. Country report. Nordic future of work project 2017–2020: Working paper 8. Pillar VI. Oslo: Fafo.

Williams, C.C., Llobera, M. og Horodnic, A.V. (2020). *Tackling undeclared work in the collaborative economy and bogus self-employment.* Working paper. Brussels: European platform tackling undeclared work.

Winje, E., Schefer, M., Fjose, S. og Grimsby, G. (2019). *Klimaomstilling i norsk næringsliv.* Rapport 2019:95. Oslo: Menon Economics.

Woxholth, G. (2018). *Selskapsrett.* 6. utgave. Oslo: Gyldendal Juridisk.

Ylhäinen, M. (2020). *Key concepts and changing labour relations in Finland.* Part 1. Country report. Nordic future of work project 2017–2020: Working paper 5. Pillar VI. Oslo: Fafo.

Ødegaard, A. M., Jordfald, B., Flatval, V. S., Steen, J. og Svarstad, E. (2021). *Franchise og konsern. Omfang og særtrekk i privat tjenesteyting.* Fafo-rapport 2021:8. Oslo: Fafo.

Øistad, B. S., Svalund, J., Dølvik, J. E. og Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet 36 (3),* 120–138.

Østby, L. og Aalandslid, V. (2020). *Innvandring og innvandrere i Norden. En komparativ analyse.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Norges offentlige utredninger
2020

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2020: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
NOU 2020: 9 Blindsonen

Barne- og familiedepartementet:
NOU 2020: 14 Ny barnelov

Finansdepartementet:
NOU 2020: 7 Verdier og ansvar

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2020: 1 Tjenester til personer med autismespekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1
NOU 2020: 5 Likhet for loven
NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2
NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt
NOU 2020: 17 Varslede drap?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 15 Det handler om Norge
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III
NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2021