



PETROLEUMSTILSYNET

**Arbeids- og sosialdepartementet**

Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler

Lene Roska Aalén

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Ptil 2021/1071/LRA

Dato

01.11.2021

## **Svar på høring - NOU 2021: 9 - Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv - Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering**

Petroleumstilsynet (Ptil) viser til Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) brev 24. juni 2021 om høring av NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Departementet ber om Ptils syn på utvalgets vurderinger, anbefalinger og forslag.

### **1. Innledning og overordnede vurderinger**

Utredningen tar utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag og vi støtter utvalgets beskrivelser av sentrale drivkrefter og utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet, tilstand og utvikling når det gjelder bruken av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet, det historiske tilbakeblikket og beskrivelsene av gjeldende rett.

Vi deler også utvalgets synspunkter om at det kan være behov for videre utredninger og utvikling av kunnskapsgrunnlaget på noen områder. Etter vår oppfatning er det grunnlag for å supplere utvalgets beskrivelser når det gjelder utviklingstrekk og kunnskapsgrunnlag innen endrede rammebetingelser og innleie særlig i petroleumsvirksomheten. På bakgrunn av dette beskrives våre erfaringer og kunnskapsstatus knyttet til disse temaene i petroleumssektoren, ref. punkt 2 og 3 nedenfor. Utviklingstrekk og kunnskapsstatus på disse områdene kan også underbygge behov for lovendringer i arbeidsmiljøloven, i tråd med flertallets forslag.

Utvalgets flertall legger til grunn at lovendringsforslagene i arbeidsmiljøloven skal bidra til å styrke den norske modellen i arbeidslivet, at forslagene sikter mot å gjøre lovreguleringene mer robuste i møte med fremtidige utfordringer og at forslagene

skal bidra til at lovreguleringene for arbeidslivet moderniseres og tydeliggjøres for alle aktører. Med utgangspunkt i vårt myndighetsansvar og samfunnsoppdrag er vi enige i at dette er viktige prinsipper som kan begrunne endringsforslag i arbeidsmiljøloven. På bakgrunn av dette kan vi støtte de fleste av flertallets forslag til endringer og begrunnelsene for dette. Vi har også merknader til enkelte av forslagene, jf. punkt 4. Vi har også hatt dialog med Arbeidstilsynet i prosessen.

Petroleumstilsynet fremmer i tillegg forslag om to ytterligere endringer i arbeidsmiljøloven § 14-9. Vi foreslår at vilkåret for midlertidig ansettelse etter § 14-9 bokstav a klargjøres og at grunnbemanningslæren lovfestes.

## **2. Endrede rammebetingelser på Petroleumstilsynets myndighetsområde**

### 2.1 Utviklingstrekk og tilstandsbilde

Som utvalget beskriver generelt, har også petroleumsnæringen gjennomgått effektivitetsprosesser og en rekke strukturelle endringer over en lengre periode. Vi ser at dette påvirker både virksomhetsorganiseringen og tilknytningsformer hos de aktørene som vi har myndighetsansvar for. Vi er også enig i utvalgets beskrivelser av aktuelle drivkrefter og megatrender som treffer virksomheten i tiden fremover, og som vil kunne påvirke virksomhetsorganiseringen og tilknytningsformer ytterligere, for eksempel som beskrevet i utredningens kap. 3.5. og kap. 4.1.4.

Petroleumsnæringen er kompleks, med utstrakt bruk av entreprisekontrakter. På en innretning eller et landanlegg vil det være flere leverandører og underleverandører. Noen leverandører har fast personell på innretningen eller landanlegget, mens andre leverer personell i forbindelse med for eksempel vedlikeholdskampanjer eller spesifikke arbeidsoperasjoner. Det er også en forholdsvis stor innleieandel i næringen, se punkt 3 nedenfor.

På flyttbare innretninger blir kompleksiteten enda større ettersom operatør ikke er eier av innretningen/riggen. Vi ser her et bilde der boreentreprenør/reder eier innretningen mens boreleder er ansatt hos operatør. Ulike serviceselskap har i mange tilfeller direkte kontrakt med operatør.

Det kan også være slik at utstyr, som for eksempel sementpumpe, eies av en leverandør, mens den driftes av en annen. Dette skyldes at nye serviceselskap får tildelt kontrakter i forbindelse med nye anbudsrunder.

Vi deler utvalgets forståelse for at en slik kompleksitet kan føre til et mer utydelig HMS-ansvar og at det kan gjøre informasjonsflyt, medvirkning og partsamarbeid mellom de involverte aktørene mer krevende. De ulike aktørenes styring av arbeidsmiljø og sikkerhet påvirkes i stor grad av rammebetingelser som de selv ikke kontrollerer. Viktige rammebetingelser, med betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø

legges i kontrakt. Faktorer som bestemmes gjennom kontraktene kan være bemanningsnivå, kompensasjonsformat og ulike måleparametre.

Det er et stort press på kostnader i petroleumsnæringen. Mange felt er i senfase, noe som også innebærer økte kostnader. Effektiviseringsprosessene som pågår i næringen tar ulike former, men et sentralt aspekt er bemanningsreduksjoner offshore. Dette oppnås blant annet gjennom nye samarbeids- og kontraktsformer som f.eks. «One-team modeller», økt digitalisering og flytting av funksjoner til land, og endret organisering av blant annet vedlikeholdsarbeidet.

I de nye kontraktsformene/»one-team modeller» samarbeider for eksempel operatør, boreentreprenør og serviceselskap mye tettere. Bemanningen offshore kan reduseres, blant annet ved at personellet krysstrenes slik at for eksempel personell fra boreentreprenør kan utføre oppgaver som tidligere ble utført av serviceselskap og omvendt. De nye kontraktsformene kan ha positive HMS-konsekvenser på bakgrunn av bedre samarbeid og styrket involvering av leverandører i planleggingen. Slike positive konsekvenser har også blitt bekreftet gjennom tilsyn. De nye kontraktsformene kan også ha negative HMS-konsekvenser, for eksempel dersom presset på kapasitet/bemanning blir for stort, at krysstrening/opplæring ikke blir ivaretatt, eller at roller og ansvar ikke er tilstrekkelig klart definert.

Flytting av personell til land, gjennom økt digitalisering, er et sentralt element i de nye samarbeidskontraktene. Ny digital teknologi gjør det mulig å gjennomføre flere oppgaver/funksjoner fra land. Dette kan dreie seg om oppgaver med stor sikkerhetsmessig betydning som for eksempel retningsboring og logging. Personell, med viktige oppgaver innen en boreoperasjon for eksempel, kan i dag befinne seg på ulike lokasjoner og de kan ha ulike arbeidsgivere.

Med ny teknologi vil organisering av arbeid og menneskets rolle endres. For eksempel ser vi endringer knyttet til ansvarsforhold, oppgavefordeling, prosedyrer, kompetansebehov- og krav. Relevant og tilstrekkelig opplæring, kompetanseheving og trening vil være viktig å ta hensyn til i forbindelse med økt automatisering. Manglende samsvar mellom teknologien og arbeidsprosesser kan medføre negative HMS-konsekvenser.

Selv om en har flere automatiserte løsninger så vil en i stor grad fremdeles være avhengig av mennesker og aktiv menneskelig inngripen dersom uforutsette situasjoner skulle oppstå. Det er derfor bekymringsfylt at vi i en del tilfeller observerer at utvikling av løsninger i mindre grad vektlegger menneskelige iboende forutsetninger og begrensninger.

Nye digitale løsninger synliggjør behovet for styring av sikkerhet og arbeidsmiljø på tvers av ulike arbeidsgivere. Økt psykososial risiko for en arbeidstaker på land kan for eksempel få store konsekvenser for sikkerheten offshore.

Endringene i organiseringen av vedlikeholdsarbeidet går ut på at vedlikeholdet i større grad organiseres gjennom kampanjer. Dette innebærer at vedlikeholdspersonellet ikke lenger er fast på en innretning/landanlegg - men flytter fra kampanje til kampanje. Oppdragsmengden for vedlikeholdsleverandørene vil variere. Vi har sett i tilsyn at konsekvensen av denne endringen kan bli mindre forutsigbarhet for leverandøren og større behov for numerisk fleksibilitet i bemanningen.

Endringer i rammebetingelsene i næringen som redusert fast bemanning offshore og nye samarbeidsmodeller bidrar til økt innleie. Vi deler utvalgets syn at innleie kan ha negative HMS-konsekvenser. Petroleumstilsynet har fulgt opp HMS-konsekvenser av innleie over flere år. Tilsynsaktivitetene og tall i fra RNNP<sup>1</sup> viser at innleide arbeidstakere har økt psykososial risiko knyttet til høyere jobbusikkerhet. I tillegg er det flere indikasjoner at innleide har en høyere eksponering for uheldige arbeidsmiljøfaktorer enn fast ansatte. Vi har også sett at innleide arbeidstakere følges dårligere opp på arbeidsmiljøområdet. En viktig årsak til dette syns å være mangelfull ansvarsavklaring mellom utleier og innleier. Fra forskningen vet vi at innleide arbeidstakere er mer utsatt for arbeidsulykker enn fast ansatte.

Petroleumsvirksomhet innebærer også risiko for storulykke. Vi har mottatt noen bekymringsmeldinger som dreier seg om kompetansen til innleide arbeidstakere. Dette kan dreie seg om innretningsspesifikk kompetanse, men også kunnskap om utstyr og arbeidsmåter. Innretningsspesifikk kompetanse kan også reduseres når for eksempel vedlikeholdspersonell ikke lenger jobber fast på en innretning. I granskningen etter en nylig hendelse med storulykkepotensial kom det blant annet fram at mangelfull oppæring og kompetanse til innleide subseaingeniører var en medvirkende årsak til hendelsen. De tre innleide subseaingeniørene kom også fra tre ulike bemanningsforetak, og det var utilstrekkelig samordning mellom disse selskapene.

## 2.2 Utredninger og kunnskapsinnhenting fremover

Vi har fulgt opp endrede rammebetingelser i virksomhetene og konsekvenser dette har for sikkerhet og arbeidsmiljø gjennom flere forsknings- og utredningsprosjekter

---

<sup>1</sup> RNNP er en forkortelse for Risiko i norsk petroleumsvirksomhet. Et element i RNNP er en spørreskjemaundersøkelse som gjennomføres annethvert år og leverer unike data fra petroleumsvirksomheten. Undersøkelsen omfatter alle ansatte offshore og på landanleggene og kartlegger forhold om opplevd arbeidsmiljø, hms-klima og sikkerhetsrisiko. Kartleggingen omfatter også ansattes opplevelse av egen helse, sykdom og skader.

og vi har også flere kunnskapsinnhentingsprosjekter som pågår. Prosjektene som nevnes under, vil kunne supplere NOU'ens og eventuelt andre utredningers kunnskapsgrunnlag og kan underbygge flere av flertallets lovendringsforslag.

Vi viser for eksempel til at utvalgets flertall i vurderingen av arbeidsgiverbegrepet og arbeidsgiveransvar, jf. arbeidsmiljøloven § 2-2, viser til at det ikke fullt ut er 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. Vi støtter flertallets vurdering av behovet for videre utredninger. Vi mener også at det er behov for å vurdere problemstillingene særlig knyttet til petroleumsvirksomheten.

Når det gjelder arbeidsmiljøloven § 2-2 har vi blant annet gjennomført et utredningsarbeid hvor det vurderes nærmere hvilke plikter en operatør som arbeidsgiver har til å sikre at arbeidskraft hos entreprenører og underentreprenører har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøloven § 2-2. Bakgrunnen for arbeidet er, som nevnt over, vår erfaring med at rammebetingelser som operatør i stor grad påvirker endres, samtidig som at det er uklart i hvilken grad operatør har ansvar for å sikre forsvarlig arbeidsmiljø for arbeidskraft hos entreprenør og underentreprenører etter arbeidsmiljøloven § 2-2. Endringene kommer til uttrykk på flere måter gjennom kontrakt og kontraktsbetingelser om lavere grunnbemanning, høyere krav til fleksibilitet i arbeidsstyrken, mer aktivitetsstyring, rotasjonsordninger og løsere tilknytningsformer med midlertidige ansettelser og prosjektbaserte oppdrag. Vår oppfatning er at dette er forhold som også kan utfordre relasjonen mellom arbeidsgiver/arbeidsgiveransvaret og arbeidstaker. Vår gjennomgang av dette tilsier etter vår vurdering, at det kan være behov for regelverksendringer på sikt, men vi ser samtidig at det bør gjøres en gjennomgang i et større perspektiv, slik flertallet anmoder.

Vi har også nylig igangsatt et utredningsprosjekt knyttet til tematikken endrede rammebetingelser i petroleumsvirksomheten og konsekvenser dette har for arbeidsmiljø og sikkerhet i et bredt perspektiv. En hovedproblemstilling i prosjektet er å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og beskrive utviklingen og endringer av rammebetingelsene. Prosjektet skal særlig vektlegge temaene endring i tilknytningsformer som innleie, og endringer i kontrakts- og samarbeidsformer, inklusive endringer i kompensasjonsformat. Vi ønsker å få belyst flere forskningsspørsmål, blant annet om hvordan krav til kostnadsbesparelse og endringer i organiseringen/kontraktsformer påvirker behovet for innleie/løsere tilknytningsformer, og hva som er omfanget og utviklingen av innleie/midlertidig ansettelse i petroleumsnæringen. I tillegg ønsker vi å kartlegge ulike konsekvenser av innleie/løsere tilknytningsformer og nye samarbeidsformer har for arbeidsmiljø og sikkerhet, arbeidstakermedvirkning og samarbeid. Prosjektet ferdigstilles i 2022.

Vi har også fulgt opp næringens arbeid med å implementere digital teknologi og automatiserte systemer over flere år og en viktig del av satsingen har handlet om å innhente kunnskap, slik at vi får et helhetlig bilde av utfordringene og risikoforholdene i bransjen. Vi har blant annet gjennomført en rekke utrednings- og forskningsaktiviteter rettet mot ulike aspekter av det å utvikle og ta bruk nye digitale løsninger. I 2021 har vi også flere forskningsprosjekter med for eksempel Safetec og Sintef som omhandler automatiserte systemer og grensesnittet til menneskelige og organisatoriske forhold og vi vil fortsette arbeidet med å styrke kunnskapsgrunnlaget vårt når det gjelder digitalisering. Målet med disse kunnskapsrapportene er gå i dybden på viktige områder og innhente kunnskap om den teknologiske utviklingen som nå foregår og hvordan den påvirker risikobildet. Denne kunnskapsutviklingen skal konkret bidra til sikkerhet og regelverksutvikling for petroleumsindustrien.

### **3. Innleie på Petroleumstilsynets myndighetsområde og erfaringer fra tilsyn**

#### 3.1 Utviklingstrekk og tilstandsbilde

Utvalget påpeker flere steder 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<sup>2</sup>. Vi er enig med utvalget i dette.

Vi har over lang tid fulgt opp mulige HMS-konsekvenser ved ulike tilknytningsformer i petroleumsnæringen og vi har blant annet kartlagt over tid hvilke tilknytningsformer de ansatte har. Vårt kunnskapsgrunnlag oppdateres gjennom tilsynserfaringer, annen kunnskapsutvikling og igjennom RNNP som gjennomføres annethvert år.

#### Tilsynserfaring og bekymringsmeldinger

Ptil fikk samtidig med Arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet med virkning fra 1. juli 2020 myndighet til å føre tilsyn med at vilkårene for innleie fra bemanningsforetak og kravet til likebehandling ved utleie av arbeidstakere er oppfylt, på vårt område. Vi har hatt samarbeid med Arbeidstilsynet i oppfølgingen av myndighetsansvaret.

Vi har gjennomført flere tilsyn i 2021 om vilkår for bruk av innleid arbeidskraft etter arbeidsmiljøloven er oppfylt. Vi fant avvik på regelverket i alle tilsyn, både systemavvik og tilfeller av ulovlig innleie. Det ble varslet om pålegg og tilsynene er nå under oppfølging.

Vi har også mottatt en god del bekymringsmeldinger om omfang av innleie hos ulike aktører. Vi vurderer hver enkelt melding, og om det er behov for oppfølging der og da. Vanligvis bruker vi informasjonen vi får gjennom bekymringsmeldingene, sammen

---

<sup>2</sup> Jf. blant annet NOU'en sidene 16, 291, pkt. 9.6.2

med annen informasjon vi har, for å sikre at valg av tilsynsobjekter blir risikobasert og som grunnlag for å vurdere virkemidler.

### Virksomheters bruk av innleie i petroleumsnæringen 2021

I begynnelsen av 2021 gjennomførte Ptil en kartlegging knyttet til bruken av innleie i bransjen for årene 2018-2020. Formålet var å øke vår kunnskap om forekomst og hvilke aktører det leies inn fra.

Det ble sendt ut brev til 85 aktører, hvor 69 svarte, fordelt på 53 entreprenører og 10 operatører.

Resultatene vitner om at omfanget av innleie i 2020 var betydelig:

- Omtrent 50 % av virksomheten har innleieandel høyere enn 5%
- Nær 3 av 10 virksomheter har en innleieandel høyere enn 10% og det gjelder både for operatører og entreprenører
- 1 av 10 har en innleieandel høyere enn 20%

Forekomsten av innleie synes samlet sett å ha vært relativt stabil i perioden i 2018-2020. Går en bak tallene så kan det se ut som at det innenfor operatørsegmentet har vært en liten økning i innleieandelen i perioden 2018-2020, mens innenfor entreprenørsegmentet har innleieandelen blitt noe lavere i 2020 enn i 2019.

I undersøkelsen ble 60% av selskapene det leies inn fra, oppgitt av innleier til å være bemanningsselskap. En gjennomgang av disse viste at hele 40% av disse ikke var registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsselskap. I hvilken grad dette er manglende registrering eller at virksomhetene som leier inn har en manglende bevissthet rundt skillet mellom bemanningsforetak og produksjonsbedrifter er usikkert.

### Omfanget av innleie og midlertidig ansatte - spørreskjema data fra RNNP

I RNNP spørreskjemaundersøkelse stilles det spørsmål om arbeidstakere er fast eller midlertid ansatte. Spørreskjemaundersøkelsen inneholder også spørsmål om arbeidstakerne er innleid eller ikke. For landanleggene er dette blitt kartlagt siden 2007, mens for offshore ble spørsmålene om innleide først innlemmet i 2017.

Tall fra RNNP viser at det er forholdsvis store forskjeller mellom ansatte til havs og på land, og mellom operatør- og entreprenørselskaper, både når det gjelder andelen som har svart at de er midlertidig ansatt og andelen som har svart at de er innleide.

#### *Innleide*

Det har vært betydelig bruk av innleide blant entreprenørene på landanleggene helt siden 2007. I 2007 var innleieandelen på hele 56,3% og sank gradvis til rundt 30% i

2015. Fra 2015 og frem til 2019 har innleieandelen vært nokså stabil rundt 30%. For operatøransatte på landanleggene har innleieandelen vært vesentlig lavere, fra omtrent 5% i 2007 til under 1 % i 2019.

Andelen innleide entreprenøransatte offshore var i 2017 i underkant av 19% og viste en økning til nær 23% i 2019. For operatøransatte er andelen betydelig lavere med en innleieandel på under 1% i 2017 og 1,7% i 2019.

Innleid		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Land	Entreprenøransatt	56.3%	43.4%	36.9%	33.4%	29.6%	29.8%	31.2%
	Operatøransatt	5.5%	3.2%	3.1%	2.0%	1.3%	0.5%	0.5%
Offshore	Entreprenøransatt						18.7%	22.8%
	Operatøransatt						0.9%	1.7%

### *Midlertidig ansatte*

Utviklingen for midlertidig ansatte for entreprenørene på landanleggene viser en reduksjon fra 2007 (18,0%) til 2015 (5,7%). Etter 2015 økte andelen markant til 17% i 2019.

Ser vi på operatøransatte på landanleggene var det i perioden 2007 og frem til 2015 noe lavere enn for entreprenøransatte og lå mellom 6,5% og 8,5%. For årene 2017 til 2019 steg andelen noe.

Andelen midlertidig ansatte offshore har vært relativt stabilt i perioden 2007 til 2019 og betydelig lavere enn for landanleggene, både for entreprenør- og operatøransatte.

Midlertidig ansatte		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Land	Entreprenøransatt	18.0%	14.4%	10.3%	11.1%	5.7%	12.6%	17.0%
	Operatøransatte	6.5%	8.5%	7.1%	8.3%	7.7%	11.2%	10.2%
Offshore	Entreprenøransatt	3.6%	3.5%	4.3%	3.8%	3.4%	6.9%	5.1%
	Operatøransatte	3.5%	3.5%	3.5%	2.5%	2.5%	1.7%	3.8%

### 3.2 Samlet vurdering

Erfaringer fra 2021 har vist at det er utfordringer og kunnskapsbehov innenfor innleie og likebehandling i industrien. Vi opplever at tilsyn på dette området er krevende å gjennomføre. Det har vært nødvendig å innhente dokumentasjon fra virksomhetene i flere omganger og at det har vært utfordrende å vurdere, på en enhetlig måte, om innleie var lovlig eller ikke basert på den fremlagte dokumentasjonen. Oppfølging av myndighetsansvaret er et prioritert område fremover. Basert på kunnskapsgrunnlaget og våre erfaringer fra tilsyn så langt, planlegger vi flere tilsyn i 2022, sammen med



andre virkemidler for å bidra til økt etterlevelse og økt kunnskap. Vi viser også til våre merknader til lovforslagene knyttet til innleie og midlertidig ansettelse nedenfor.

#### **4. Petroleumstilsynets merknader til lovforslagene**

##### 4.1 Midlertidig ansettelse

Petroleumstilsynet er enig i flertallets forslag om at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i §14-9 andre ledd bokstav f oppheves. Denne adgangen uthuler både hovedregelen om fast ansettelse og den strenge vurderingen som skal foretas i vurderingen av om det er adgang til å foreta midlertidig ansettelse etter bokstav a, når arbeidet er av midlertidig karakter. I utredningen presiserer utvalget gjennomgående hovedregelen om fast ansettelse, og vi kan ikke se at det er data som tilsier at denne adgangen fører til økt sysselsetting og faste ansettelser, snarere tvert imot.

Vi slutter oss også til forslaget om å endre §14-9 sjuende ledd til en ren tre-årsregel. Det er ingen grunn til at det skal være en forskjell på innslagstidspunktet for ansettelse etter å ha vært midlertidig ansatt etter bokstav a, b eller «kombinasjonsalternativet». Dette er både egnet til å skape klarhet om reglene både hos arbeidsgiver og arbeidstaker, i tillegg til at det også åpner for omgørelser fra arbeidsgivers side. Fast ansettelse som hovedregel blir også understreket ved å velge det korteste tidsalternativet og at det ene eller andre grunnlag ikke skal gi mer eller mindre streng vurdering av om hovedvilkåret for om midlertidig ansettelse etter henholdsvis bokstav a eller b foreligger. Regelen har stor betydning for reguleringen av innleie etter § 14-12 hvor det i fjerde ledd vises til § 14-9 sjuende ledd.

Vår erfaring gjennom tilsyn med §14-12 jf. 14-9 er at mange arbeidsgivere mener at det er § 14-9 sjuende ledd som setter grensen for når lovlig midlertidighet foreligger. Det vil si at så lenge virksomheten holder seg innenfor disse tidsangivelsene er adgangen til midlertidig ansettelse videre enn det som angis i andre ledd. Dette er et forhold som ikke er drøftet av utvalget.

Petroleumstilsynets syn på reglene i § 14-9 har grunnlag i vår erfaring fra tilsyn med § 14-12 jf. 14-9, generell kunnskap om bransjen og de tilknytningsformer som har vært på våre tilsynsområder i en årrekke, bekymringsmeldinger og informasjon fra arbeidstakere og fagforeninger, samt innhentete opplysninger om innleie fra virksomheter under vårt tilsynsområde fra januar 2021<sup>3</sup>.

Det fremgår av utredningen at andelen midlertidige ansettelser i Norge er lav, noe mindretallet her vektlegger. Utredningen viser imidlertid at innleien fra bemanningsforetak er økende, og så lenge denne adgangen er knyttet til vilkårene i §

---

<sup>3</sup> Se punkt 3.2 vedr. informasjon om statistikk om innleie

14-9 herunder sjuende ledd, er antallet ansatte som vil være omfattet av rettigheter til automatisk ansettelse etter henholdsvis tre eller fire år langt høyere og svært relevant. Utvalget viser (på s. 19) til at regelverket om midlertidige ansettelser er av de alternative tilknytningsformene som er mest benyttet som fleksibilitetsmekanisme. Petroleumstilsynet kan være enig i dette så lenge premissen er at dette er en følge av at adgangen til innleie fra bemanningsforetak er så tett knyttet til reglene om midlertidige ansettelse.

Det vi over tid har sett, det omfang innleie har fått, samt vår erfaring gjennom tilsyn med innleie etter 14-12 jf. 14-9, tilsier at det er behov for to ytterligere endringer i § 14-9. Petroleumstilsynet foreslår at vilkåret for midlertidig ansettelse etter bokstav a klargjøres og at grunnbemanningslæren lovfestes.

Det synes som den vurdering virksomhetene skal foreta av hvorvidt arbeid er «av midlertidig karakter» innen olje- og gassbransjen er utvannet ved organisering av egen virksomhet i oppdrag eller prosjekt. Vi viser til utredningens omtale på s. 136 av arbeidsgivers manglende kunnskap og forståelse av lovens regler for midlertidig ansettelse og innleie (Svalund m.fl. 2019) og slutter oss til dette. Vi viser også til utredningen der det fremgår på s. 146 om OECD sine anbefalinger, at en bør sikre at arbeidsgivere og arbeidstakere er klar over og har forstått gjeldende regulering.

Flere av de vurderingene som følger av lovforarbeider og senere er fulgt av domstolene, bør etter vårt syn fremgå av § 14-9. En avgrensing mot løpende prosjekter som avløser hverandre og dermed fører til et permanent behov for arbeidstakere kan være en mulig løsning. I den finske «Arbetsavtalslagen» som vist til i utredningen på s. 188, er det valgt en slik løsning i § 3 tredje ledd;

*Ett arbetsavtal kan ingås muntligen, skriftligen eller i elektronisk form.*

*Ett arbetsavtal gäller tills vidare, om det inte av grundad anledning har ingåtts för viss tid. Ett arbetsavtal som på initiativ av arbetsgivaren utan grundad anledning har ingåtts för viss tid ska anses gälla tills vidare.*

*Det är inte tillåtet att upprepat använda arbetsavtal för viss tid när antalet visstidsavtal eller den sammanlagda avtalstiden eller den helhet som avtalen bildar visar att arbetsgivarens behov av arbetskraft är permanent.*

Den ulovfestede grunnbemanningslæren er kort beskrevet i utredningen (s. 184). Grunnbemanningslæren eller «Den ulovfestede læren om fast ansettelse ved varig behov» skulle ellers være kjent. Petroleumstilsynet har under tilsyn blitt møtt med at grunnbemanningslæren ikke omfatter innleide arbeidstakere, som følge av en uttalelse fra Høyesterett i Rt-2009-587 avsnitt 48 (Sykehuset Innlandet) som vist til av Gulating i LG-2014-57287. Etter vårt syn følger grunnbemanningslæren med de vilkår

og regler for midlertidig ansettelse som skal legges til grunn ved innleie etter 14-12. Uttalelsen i Rt-2009-587 om at det «(...) ikke er noe i rettskildesituasjonen som tilsier at læren nå bør videreutvikles (...)» kan ikke forstås dit hen at grunnbemanningslæren ikke kan benyttes på innleieforhold, slik Gulating fastslår.

I tillegg til lovfesting av grunnbemanningslæren i § 14-12 foreslår vi at det også bør angis ved hvilke tilfeller av fravær grunnbemannings læren kommer til anvendelse. I utgangspunktet dekker jo dette typisk sykefravær, permisjoner eller ferieavvikling, det vil si når den en vikarierer for er ute av arbeid for en periode, men må etter vårt syn også komme til anvendelse når det er et relativt stort omfang av arbeidstakere som trer inn i andres stillinger fordi de som «eier» stillingen midlertidig benyttes til annet arbeid på et annet eller samme arbeidssted. Dette vil kunne gjelde både for direkte midlertidige ansettelser og for innleie med hjemmel i § 14-12.

Problemstillingen gjelder også for hva som er et ordinært vikariat eller forsåvidt arbeid av midlertidig karakter etter § 14-9 andre ledd alternativ a og b – uavhengig av grunnbemanningslæren. Det synes uklart om lovens alternative vilkår er til stede dersom en er midlertidig ansatt (eller innleid) utfører arbeidet til en person som midlertidig utfører arbeid av en annen art eller på et annet sted enn normalt (arbeider midlertidig på «prosjekt»).

#### 4.2 Innleie og entreprise

Petroleumstilsynet er enig i forslaget til ny lovbestemmelse som definerer innleie. I forbindelse med vår kunnskapsinnhenting om innleie i olje- og gassnæringen fra årsskiftet 2020/21<sup>4</sup> var det mange henvendelser fra arbeidsgivere som spurte om kontrakter som synes å være entrepriser skulle innrapporteres som innleie. Informasjonsinnhentingene ga oss et bilde av omfanget av innleie i olje- og gassnæringen som viste seg å være svært høyt. De innrapporterte opplysningene vil også være en del av grunnlaget for utpeking av tilsynsobjekter etter det nye kompetanseområdet blant annet Petroleumstilsynet ble tildelt på innleieområdet fra 1. juli 2020. Det vises til utredningen s. 290-291 hvor det fremgår at det er lite statistikk på omfang av innleie, men hvor da noe mer opplysninger finnes i den næring hvor Petroleumstilsynet har myndighet.

Vi har også erfart gjennom tilsyn med § 14-12 at personell registrert som innleide er omfattet av en entreprise. Slik vi oppfatter bransjen er det mange aktører/arbeidsgivere som ikke har en bevissthet omkring dette skillet. Lovforslaget vil både gi en nyttig definisjon av hva som er innleie samt gi verdifull hjelp til både arbeidstaker og arbeidsgiver om hva som regnes som entreprise uten å måtte lete i mer utilgjengelige rettskilder. Vi får jevnlig henvendelser fra arbeidstakere som

---

<sup>4</sup>Se punkt 3.1 og 3.2 over.

ønsker rettigheter som innleid, men hvor det synes å foreligge en entreprise. Denne usikkerheten vil forhåpentligvis avta dersom en definisjon av innleie tas inn i loven, samtidig som den ansattes rettigheter som innleid vil bli bedre ivaretatt ved at arbeidstakeren får en mer tilgjengelig definisjon av når en er å betrakte som innleid.

I utredningen på s. 291 omtales Arbeidstilsynets pilottilsyn på bygge- og anleggsvirksomheter i Oslo-området. Det fremgår her at det ble funnet brudd på regelverket i ett av fem tilsyn, og at det ble funnet flest brudd på drøftelsesplikten etter § 14-12 tredje ledd. På s. 293 beskrives de utfordringene tilsynsmyndighetene («Arbeidstilsynet») står overfor når det gjelder tilsyn med innleie etter 14-12 jf. 14-9. Petroleumstilsynet er kjent med de utfordringene disse tilsynene har medført for Arbeidstilsynet – som også redegjort for på forhånd i både i Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets hørings svar til lovendringen om utvidet myndighet på innleieområdet. Arbeidstilsynets utfordringer er også beskrevet av Mindretallet på s. 292 i utredningen. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet hadde innledningsvis god kontakt og erfaringsutveksling i forbindelse med det nye myndighetsområdet. Vi er kjent med at Arbeidstilsynets funn i tilsyn og lavt antall avvik og pålegg for ulovlig innleie skyldes det vanskelige og omfattende arbeide, informasjonsinnhenting og de vurderingene som må foretas knyttet til § 12-9 andre ledd bokstav a.

Petroleumstilsynet har møtt identiske utfordringer og det burde ikke være vanskelig å se at det er en mindre krevende vurdering å godtgjøre brudd på drøftelsesplikten eller rutiner, enn den skjønsmessige vurdering av om en virksomhets oppdrag eller prosjekter for den enkelte innleide eller innleiegrupper er av tilstrekkelig midlertidig karakter, eller om disse er av et slikt omfang at det foreligger et permanent arbeidskraftsbehov. I forbindelse med høringen av det utvidede tilsynsansvaret hadde vi kommentarer og betenkeligheter som vi nå ser og erfarer i praksis<sup>5</sup>. Tilsynene er svært arbeidskrevende og utfordrende.

Petroleumstilsynet har under kapittel 12 om midlertidige ansettelse kommet med forslag om en lovendring knyttet til § 14-9 andre ledd bokstav a. Dette er gjort med bakgrunn i den adgang, det omfang og de utfordringer både arbeidslivet og tilsynsmyndighetene står overfor hva angår innleie etter § 14-12. Vi er imidlertid enige med Mindretallet på s. 293 som angir at et alternativ er å fjerne henvisningen fra § 14-12 til 14-9 andre ledd bokstav a. Dette tenker vi er et langt enklere og et mer effektivt grep for å få ned omfanget og brudd på reglene om innleie og slutter oss til en slik løsning.

---

<sup>5</sup> Petroleumstilsynets hørings svar om håndheving av innleie og likebehandling

### 4.3 Omgåelse og etterlevelse

Vi slutter oss til flertallets lovforslag. En lovfesting vil både gi et tydeligere signal om at omgåelse ikke er akseptabelt og understreker at omgåelser vil kunne føre til at arbeidstaker fratras rettigheter. Vi er uenig i at ordlyden i den foreslåtte omgåelsesbestemmelsen vil svekke forutsigbarheten mer enn den tradisjonen det vises til at domstolene har for å legge de reelle forhold til grunn. Domstolenes vektlegging av de reelle underliggende forhold vil dessuten være mindre kjent for den enkelte arbeidstaker som bruker arbeidsmiljøloven som rettesnor for de individuelle regler som gjelder i et ansettelsesforhold. Ved en lovfesting vil vi også få en ens forståelse om hva som vektlegges dersom en disposisjon i form av for eksempel organisering av virksomheten, er gjennomført med det formål å unngå at en eller flere bestemmelser i loven kommer til anvendelse.

Vi har ellers ingen ytterligere merknader.

Med hilsen

Sigve Knudsen e.f.  
*direktør Juss & Rammevilkår*

Lene Roska Aalén  
*juridisk rådgiver*

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumstilsynet og har derfor ingen signatur*