

Høringsnotat

Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. – Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

19.01.2022

Høringsfrist: 19. april 2022

1	INNLEDNING	4
2	SITUASJONSBESKRIVELSE	5
2.1	Ulike tilknytningsformer i arbeidslivet	5
2.2	Bruken av innleie fra bemanningsforetak	7
2.3	Innleie fra bemanningsforetak til enkelte næringer	8
2.3.1	Bygg og anlegg	8
2.3.2	Industri	9
2.3.3	Helse/omsorg og oppvekst/utdanning	10
2.3.4	Andre næringer	11
2.4	Nærmere om bygge- og anleggsnæringen	11
2.5	Regionale forskjeller i innleie til bygge- og anleggsnæringen	16
2.6	Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sysselsetting	18
2.7	Organisering, tariffavtaledekning og allmenngjøring	19
2.8	Etterlevelse og håndheving av regelverket	21
2.9	Kort om regulering og bruk av innleie i andre land	23
2.9.1	Sverige	23
2.9.2	Danmark	24
2.9.3	Tyskland	24
3	DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG	26
3.1	Departementets overordnede vurderinger	26
3.2	Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området	28
3.2.1	Gjeldende rett	28
3.2.2	Departementets vurderinger og forslag	29
3.2.3	Nærmere om departementets vurderinger og forslag	32
3.3	Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak	37
3.3.1	Gjeldende rett	37
3.3.2	Departementets vurderinger og forslag	37

3.4	Grensen mellom innleie og entreprise	40
3.4.1	Innledning	40
3.4.2	Gjeldende rett	40
3.4.3	Høring	41
3.4.4	Departementets vurderinger og forslag	43
3.4.5	Nærmere om departementets forslag	45
3.5	Rett til fast ansettelse etter en viss tid	46
3.5.1	Gjeldende rett	46
3.5.2	Departementets vurdering og forslag	47
3.6	Særlig om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)	49
3.6.1	Innledning	49
3.6.2	Forskrift om forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold	49
3.6.3	Adgang til innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)	50
3.6.4	Grensen mellom innleie og entreprise	50
3.6.5	Fast ansettelse for innleide arbeidstakere	50
3.6.6	Opplysning om at innleien gjelder et vikariat	51
3.6.7	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	51
3.6.8	Forslag til lovendringer i statsansatteloven	52
3.7	Krav til bemanningsforetak	52
3.7.1	Gjeldende rett	52
3.7.2	Andre eksempler på lisenskrav og godkjenningsordninger	53
3.7.3	Departementets vurderinger og forslag	56
3.8	Oppheving av unødvendig bestemmelse - Opplysning om innleien gjelder vikariat	62
3.9	Styrket kunnskapsgrunnlag	62
3.10	Partssamarbeid og etterlevelse	64
3.11	Særlig om utsending av arbeidstakere fra bemanningsforetak	64
4	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	65
5	EØS-RETTLIG VURDERING – FORHOLDET TIL VIKARBYRÅDIREKTIVET	70
5.1	Innledning og generell vurdering	70

5.2	Forskrift om forbud mot innleie i byggenæringen i Oslo, Viken og Vestfold	72
5.3	Arbeidsmiljøloven § 14-12	73
5.4	Grensen mellom innleie og entreprise	74
5.5	Krav til bemanningsforetak	75
6	FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER	75

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak.

Etter departementets vurdering er det behov for tydelige innstramminger i innleieregelverket for å unngå at arbeidsmiljølovens hovedregel om faste ansettelser undergraves. Departementet mener det er behov for flere tiltak som kan virke sammen, herunder både et målrettet tiltak mot innleie i byggenæringen i Oslo-området, samt flere mer generelle tiltak og innstramminger.

Departementet anbefaler at det med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd fastsettes et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til dette, samt til alternative tiltak som kan være egnet til å få bukt med uønsket innleie til byggenæringen i Oslo-området.

Departementet ønsker videre høringsinstansenes syn på en mulig opphevelse av den generelle adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter. Det inviteres også til å vurdere alternative tiltak som er egnet til å begrense bruken av innleie generelt.

I høringsnotatet foreslår departementet også ulike andre endringer. Det foreslås en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som nærmere angir grensen mellom innleie og entreprise, samt en endring som innebærer at også innleie på bakgrunn av avtale med tillitsvalgte gir rett til fast ansettelse etter en viss tid. Departementet ønsker også høringsinstansenes syn på å gi innleide fra bemanningsforetak rett til fast ansettelse hos innleier etter to år.

Videre foreslås det endringer i forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak. Forslagene vil innebære at dagens registreringsordning for bemanningsforetak går over til å bli en godkjenningsordning, hvor det stilles utvidede dokumentasjonskrav for å kunne leie ut arbeidskraft, og hvor Arbeidstilsynets rolle styrkes og det innføres strengere sanksjoner og konsekvenser ved brudd. I forbindelse med dette foreslår departementet også en endring i selve hjemmelen for forskriften i arbeidsmarkedsloven.

Endelig foreslår departementet enkelte tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget og partssamarbeidet på innleieområdet.

Forslagene i dette høringsnotatet følger opp regjeringens punkt i Hurdalsplattformen om at bemanningsbransjens omfang og rolle må begrenses. Forslagene utgjør samtidig en viktig del av regjeringens overordnede målsetting om å sikre hele og faste stillinger som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, sikre norske lønns- og

arbeidsvilkår i alle deler av arbeidslivet, motvirke økende ulikhet, styrke arbeidstakernes rettigheter, samt fremme et organisert arbeidsliv og et forsterket trepartssamarbeid. Forslagene må også ses i sammenheng med regjeringens initiativ for å utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser, høringsforslag om styrking av rett til heltidsarbeid og lovforslag om å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser og å gjeninnføre kollektiv søksmålsrett ved ulovlig innleie.

Departementets overordnede vurderinger bak forslagene er nærmere omtalt i høringsnotatet punkt 3.1.

2 Situasjonsbeskrivelse

2.1 Ulike tilknytningsformer i arbeidslivet

Faste ansettelser i virksomheten der arbeidet skal utføres er hovedregelen i arbeidsmiljøloven og den vanlige tilknytningsformen for arbeidskraft. Om lag tre fjerdedeler av de sysselsatte har en stabil og fast tilknytning til arbeid ved at de er fast ansatt i heltidsstilling eller deltidsstilling over 20 timer i uka. Andelen med slik fast tilknytning til arbeid er noe høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU-landene (Nergaard, 2018).¹

Virksomhetene kan benytte ulike løsninger for å møte et varierende behov for arbeidskraft. Et midlertidig økt arbeidskraftbehov kan for eksempel løses gjennom overtidsarbeid og ved å gjøre bruk av arbeidsmiljølovens muligheter til å avtale unntak fra reglene om arbeidstid. Dersom arbeidskraftbehovet midlertidig reduseres, kan virksomhetene blant annet inngå avtaler om å redusere arbeidstiden eller gjennomføre permitteringer. Ved mer varige endringer kan det være aktuelt å endre den faste bemanningen gjennom ansettelser eller oppsigelser.

Virksomhetene kan også hente inn arbeidskraft gjennom blant annet midlertidige ansettelser, innleie, avtaler med selvstendige oppdragstakere og/eller kontrakter med eksterne tjenesteleverandører. Det sistnevnte betegnes gjerne som entrepriser, og vil som regel innebære at arbeidstakere er ansatt i den virksomheten som leverer tjenestene, for eksempel som en underentreprenør. De alternative tilknytningsformene, samt kjøp av tjenester fra selvstendige eller fra andre virksomheter, skiller seg fra hovednormen om faste ansettelser på ulike måter, blant annet ved trepartsrelasjoner, hvor den som utfører arbeidet er ansatt et annet sted, og/eller ved at det er organisert som et oppdragsforhold.

I 2019 ble det satt ned et utvalg for å gå gjennom utviklingstrekk når det gjelder bruk av ulike tilknytningsformer i arbeidslivet og endringer i virksomhetsorganisering, og vurdere behovet for eventuelle endringer i arbeidsmiljøloven i lys av dette (Fougner-utvalget). Utvalget bestod av representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet og uavhengige representanter. Utvalget la fram sin utredning i juni 2021 (NOU 2021: 9). I denne utredningen er det gitt en omfattende beskrivelse av virksomhetenes bruk av ulike tilknytningsformer, og hvordan ulike former for virksomhetsorganisering får konsekvenser for arbeidsforhold. Til bruk for dette utvalget gjennomførte Oslo Economics (2020) en kartlegging av entrepriskontrakter hvor arbeidet i hovedsak utføres "på stedet" hos den virksomheten som er oppdragsgiver.² Oslo Economics anslår at i underkant av ti prosent av de sysselsatte arbeider gjennom slike

¹ Nergaard, K. (2018). Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport. Fafo-rapport 2018:38.

² Oslo Economics (2020). Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser. Rapport 2020-56.

entreprenskkontrakter. Dette er mest omfattende innenfor bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting, som vaktjenester, kantinedrift, renhold og eiendomsdrift.

Det kan være ulike begrunnelser for å knytte til seg arbeidskraft gjennom slike atypiske tilknytningsformer. Det kan skyldes kortsiktige behov, men også være motivert ut fra langsiktige og strategiske vurderinger i den enkelte virksomhet. De valgene virksomhetene gjør med hensyn til rekruttering, organisering av oppgaver mv. får betydning for behovet for å velge andre tilknytningsformer enn faste og direkte ansettelser. Strøm mfl. (2021) har analysert regnskapsdata på foretaksnivå og finner at det har vært en økning i bruken av innleie og underentreprise. I 2005 utgjorde innleie/underentreprise om lag seks prosent av foretakenes totale arbeidskraftkostnader. Dette økte til vel åtte prosent i 2019.³ I denne kartleggingen har det ikke vært mulig å skille bruken av innleie og entrepriser fra hverandre fordi det føres samme sted i regnskapene. Foretak med høye andeler innleie/underentreprise har bedre lønnsomhet og sterkere økonomisk vekst enn andre. Det er gjerne større virksomheter som benytter innleie/underentreprise som en måte å vokse i markedet og ta på seg flere eller større oppdrag. Strøm mfl. finner at økt bruk av innleie/underentreprise førte til at det ble færre egne ansatte i virksomhetene i de første årene etter 2005. I de siste årene fram mot 2019 finner de ikke samme utvikling. Denne studien tyder på at veksten i virksomheter som benytter mye innleie/underentreprise skjer ved hjelp av denne arbeidskraften som hentes fra eksterne kilder, og ikke ved å øke egne direkte ansettelser. Det er større foretak som benytter mest innleie/underentreprise. Strøm mfl. finner at lønningene for de ordinære faste ansatte i disse foretakene er høyere enn gjennomsnittet. De finner samtidig at ytterligere økning i foretakenes bruk av innleie/underentreprise assosieres med dårligere lønnsutvikling for de fast ansatte.

Selv om det kan være lønnsomt for virksomhetene å benytte alternative tilknytningsformer, viser undersøkelser at et flertall av arbeidsgivere foretrekker å benytte faste ansettelser. I en spørreundersøkelse blant NHO-bedriftene i 2016 sa 82 prosent seg enige i at faste ansettelser fortsatt skal være en hovedregel.⁴ I en annen undersøkelse fra 2016 kom det fram at for over halvparten av virksomhetene utgjorde alternative tilknytningsformer under ti prosent av deres samlede bemanning, og at det først og fremst er større virksomheter innenfor industri og bygg og anlegg som benytter dette i større omfang og gjennom ulike typer tilknytninger og kontraktsformer (Nesheim, 2017).⁵

Når det gjelder innleie av arbeidskraft, er det etter arbeidsmiljøloven adgang til å leie inn fra bemanningsforetak og fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie (produksjonsbedrifter). Tradisjonelt har innleie mellom produksjonsbedrifter hatt særlig stor utbredelse i bygge- og anleggsnæringen og i verkstedindustrien. Slik innleie forutsetter at arbeidstaker som leies inn er fast ansatt hos virksomheten som leier ut. Det er et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleiers hovedområder, og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Det foreligger ikke statistikk over omfanget av leie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter. I den videre framstillingen er det innleie fra bemanningsforetak som omtales.

³ Strøm, M., Flaarønning, T. og Hoen, M. F. (2021). Utsetting og atypisk arbeid i foretak. Sammenheng med lønnsomhet, lønn og direkte ansettelser i perioden 2005-2019. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2021:7.

⁴ NHO (2016). Arbeidsgiverbarometer.

⁵ Nesheim, T. (2017). Tilknytningsformer for arbeid. Virksomhetsstudien. SNF. Arbeidsnotat 07-2017.

2.2 Bruken av innleie fra bemanningsforetak

Det har vært en betydelig vekst i bruken av innleie fra bemanningsforetak de siste tiårene, særlig økte omfanget etter EUs østutvidelse fra 2004. Veksten er i hovedsak blitt drevet av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. I 2004 hadde om lag 18 prosent av lønntakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn. Andelen vokste raskt, og utgjorde 55 prosent i 2017, de fleste kom fra de nye EU/EØS-landene. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) registerbaserte sysselsettingsstatistikk var det i overkant av 38 000 sysselsatte innen næringen arbeidskrafttjenester i 2020.

Alle virksomheter som har til formål å drive utleie av arbeidskraft skal være registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Om lag 2000 foretak står i registeret. NHO Service og Handel organiserer om lag 80 prosent av den tradisjonelle bemanningsbransjen, målt ved omsetning og fakturerte timer (Nergaard, 2021).⁶ De største medlemsbedriftene er ManpowerGroup AS og Adecco Norge AS, som har en samlet markedsandel blant bemanningsbransjens medlemmer på i underkant av 40 prosent.⁷ Det er enkelte mellomstore og mange mindre bemanningsforetak blant medlemmene. Østlandsregionen, og særlig Oslo, utgjør det største markedet for bemanningsbransjen. Enkelte av bemanningsforetakene har en bred utleieaktivitet til alle næringer, mens andre har spesialisert seg på utleie av spesifikke yrkesgrupper.

Det foreligger ingen fullstendig statistikk over omfanget av innleie, og opplysninger må derfor settes sammen fra flere datakilder: SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, statistikk over næringslivstjenester og utgifter til vikarer, samt bemanningsbransjen i NHO Service og Handels statistikk over medlemsbedriftenes fakturerte timer og omsetning. Sistnevnte tall publiseres kvartalsvis, mens SSBs tall publiseres sjeldnere og med større tidsetterslep.

Basert på registerdata fra SSB anslo Strøm og von Simson (2020) at arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak utgjorde 1,5 prosent av alle sysselsatte i 2018.⁸ Nergaard (2021) har sammenstilt tall fra SSB og NHO Service og Handel som viser et samlet omfang av innleie på 1,7-1,9 prosent i årene 2018-2019.

I 2020 var det en generell nedgang i omfanget av innleie som følge av koronapandemien. Tallene fra bemanningsbransjen for 2021 viser at det igjen er økende utleie til alle næringer unntatt bygg og anlegg. Bransjen er svært følsom for konjunkturedringer og derfor bør kortsiktige endringer med oppgang eller nedgang i omfanget tolkes med varsomhet. Utenlandske arbeidstakere utgjør en betydelig andel av de som leies ut fra bemanningsforetak. I forbindelse med koronapandemien har det vært innreiserestriksjoner som også har betydning for aktiviteten i bransjen. I 2020 var det en klar nedgang i antallet ikke-bosatte arbeidsinnvandrere som kom til Norge på korttidsopphold. Det var også en betydelig nedgang i arbeidstakere som var utsendt fra foretak i hjemlandet.

Det foreligger ikke statistikk som belyser hvilke konkrete lovhjemler som benyttes ved innleie fra bemanningsforetak.

⁶ Nergaard, K. (2021). Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. Fafo-notat 2021:17.

⁷ Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2021). Bemanningsbarometeret tredje kvartal 2021.

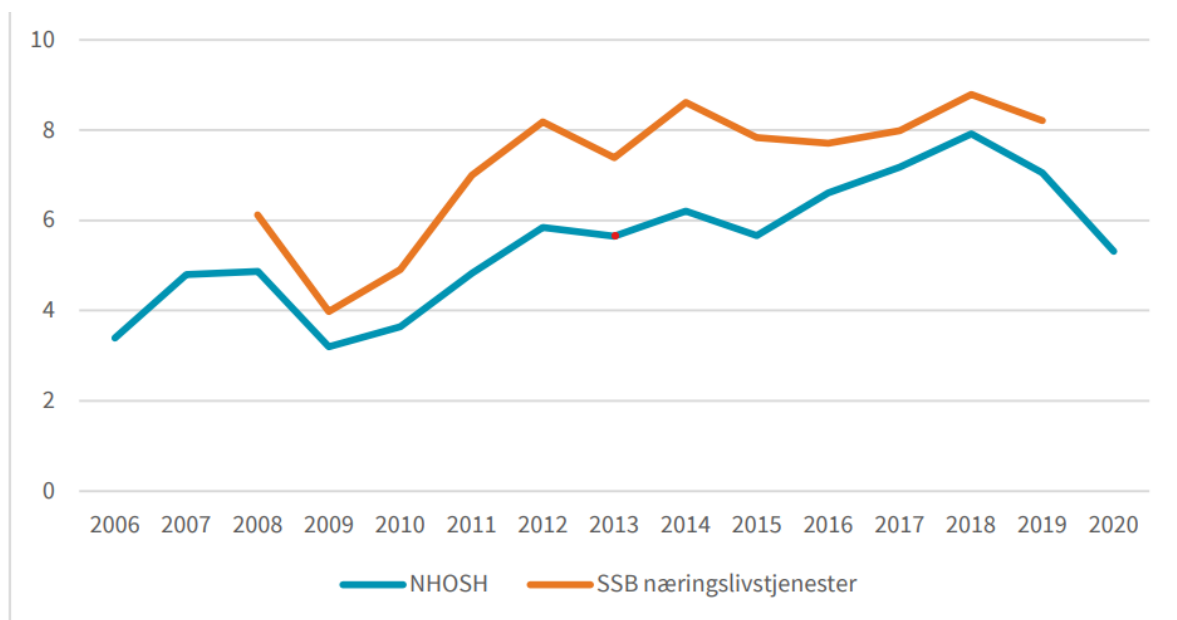
⁸ Strøm, M. og von Simson, K. (2020). Atypisk arbeid i Norge 1995-2018. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:12.

2.3 Innleie fra bemanningsforetak til enkelte næringer

2.3.1 Bygg og anlegg

Nergaard (2021) har sammenstilt statistikk fra SSB og bemanningsbransjen i NHO Service og Handel, jf. figur 2.1. SSB-tallene viser at innleie utgjorde i overkant av 8 prosent av timeverkene i næringen i perioden fra 2012 og fram til og med 2019. Dette anslås å utgjøre oppimot 18 000 årsverk. Dersom man avgrenser til å se på innleide som andel av arbeideryrkene, har andelen vært enda høyere, i overkant av 10 prosent. Tallene fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel ligger noe lavere, men følger om lag samme utvikling som SSB-tallene. Utviklingen fra 2010 og framover viser en markant vekst i utleie til bygg og anlegg. I 2020 var det en reduksjon. Tilsvarende SSB-statistikk for 2020 er foreløpig ikke publisert.

Figur 2.1 Timeverk for innleide fra bemanningsforetak som andel av sysselsetting i byggenæringen



Nergaard, K. (2021). Fafo-notat 2021: 17.

Også en analyse basert på regnskapsdata for bedrifter i perioden 2005-2019 bekrefter inntrykket av økende bruk av innleie i byggenæringen (Strøm mfl., 2021).

Ifølge bemanningsbransjens kvartalsvise bemanningsbarometer utgjorde utleie til bygg hele 35 prosent av markedet for deres medlemsbedrifter i 2018. Fra og med andre kvartal 2019 er omfanget av utleie til bygg redusert betydelig og sto for 23 prosent av markedet for bemanningsforetakene i tredje kvartal 2021. Bemanningsbransjen har selv vist til at nedgangen startet i andre halvår 2019 som følge av endringene i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft det året, med en overgangsperiode i første halvår. I tillegg kommer generelle virkninger av pandemien, og virkninger av de innreiserestriksjonene som har vært gjeldende, som førte til en betydelig reduksjon i arbeidsinnvandringen. Ifølge bemanningsbransjens rapport for tredje kvartal 2021 er markedet for utleie til bygg blitt redusert med nærmere 40 prosent siden 2018. Fortsatt er imidlertid dette det største utleieområdet for bemanningsbransjen. Både

byggenæringen og bemanningsbransjen er følsomme for endringer i økonomiske konjunkturer.

2.3.2 Industri

Innenfor skipsbygging, leverandørindustri og landanlegg i petroleumsvirksomheten er det betydelig bruk av innleie, men omfanget svinger mye med konjunkturer og oppdragsmengde. Også før 2000 baserte virksomheter i næringen seg på innleie gjennom dispensasjoner som ble gitt av det daværende Arbeidsleieutvalget. Ifølge NOU 1998: 15 (Arbeidsformidling og arbeidsleie) ga Arbeidsleieutvalget på 1990-tallet dispensasjoner for anslagvis 5000 personer årlig. De fleste ble formidlet til oljeindustri/leverandørvirksomheter.

Utleie til industrien er det tredje største forretningsområdet for bemanningsbransjen i NHO Service og Handel, etter bygg/anlegg og lager/logistikk/transport. Når det gjelder innleie til industrivirksomheter, er det imidlertid andre virksomheter utenfor bemanningsbransjen i NHO Service og Handel som står for hoveddelen av markedet. Disse virksomhetene omfattes imidlertid av SSBs statistikk over næringslivstjenester og står registrert som bemanningsforetak (Nergaard, 2021). SSBs tall viser at industriens bruk av innleie har vært skiftende det siste tiåret. 2013 var et toppår, etterfulgt av redusert innleie som følge av oljeprisfallet. Deretter var det økende aktivitet til og med 2019. I dette året var innleieandelen ifølge Nergaard (2021) over 20 prosent på skipsverft og i underkant av 20 prosent blant foretak som leverer tjenester til utvinning av olje og gass. Her inngår blant annet de store landanleggene innen petroleumrelatert industri.

I andre industribransjer var innleieandelen lav, bortsett fra i næringsmiddelindustrien, hvor omfanget av innleie lå i overkant av 5 prosent.

De siste par årene har det vært en markant reduksjon i bruken av innleie til industrien. SSBs produksjonsindeks viser en markant aktivitetsreduksjon for petroleumsett leverandørindustri, og påfølgende nedgang i bruken av innleie. Viktige årsaker til dette har vært koronapandemien, innreiserestriksjoner og avslutning av store prosjekter. Medlemsbedriftene i bemanningsbransjen i NHO Service og Handel rapporterer imidlertid om økende utleie til industrien i tredje kvartal 2021, men som nevnt står disse for en mindre del av denne delen av utleiemarkedet.

En intervjuundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte i industribedrifter på Vestlandet tyder på at bedriftene benytter innleie for å jevne ut svingninger i bemanningsbehovet. For noen er det også en strategi for å få tak i kompetanse de ikke har selv (Andersen mfl., 2019).⁹ Også Jakobsen mfl. (2021) finner at bruken av innleie ved skipsverft henger nøye sammen med svingninger i oppdragsmengde.¹⁰ Virksomhetene i deres kartlegging gir uttrykk for at bruken av innleie og entrepris har økt over tid. De som er intervjuet peker på entrepris som det mest nærliggende alternativet til innleie, men mener det vil by på utfordringer å bygge skip med utbredt bruk av entrepriser, og at en konsekvens kan være at flere oppdrag gjennomføres utenlands.

⁹ Andersen, R. K., Bråten, M. og Oppegaard, S. M. N. (2019). Bemanningsstrategier i små og mellomstore industribedrifter i Hordaland. Fafo-rapport 2019:25.

¹⁰ Jakobsen, E. W., Albertsen, M. O., Aamo, A. W. og Myklebust, A. (2021). Verdien av bemanningsbransjen. Menon-publikasjon nr. 2-2021.

Bråten mfl. (2014) fant at bruken av innleie var høy i verfts- og petroleumsindustrien.¹¹ Mer enn halvparten av verftene hadde benyttet innleie fra bemanningsforetak, mens en tredjedel hadde benyttet innleie fra en annen produksjonsbedrift. I petroleumssektoren var det 39 prosent som hadde benyttet innleie fra bemanningsforetak, mens 14 prosent hadde benyttet innleie fra produksjonsbedrift. Det gjelder særskilte krav til språk og sikkerhet i petroleumsvirksomheten som kan legge visse begrensninger på mulighetene for å benytte innleid arbeidskraft. I tillegg til å løse virksomhetenes behov for kapasitetsøkning for å håndtere produksjonstopper, viste kartleggingen at arbeidsgiverne også begrunnet bruken av innleie med at det reduserte deres økonomiske risiko. Innleien ble som regel organisert gjennom rammeavtaler med enkelte utleievirksomheter.

Petroleumstilsynet gjennomførte i 2021 en kartlegging blant aktører i petroleumsnæringen. Over tre fjerdedeler av virksomhetene svarte at de hadde benyttet innleie i 2020. I halvparten av virksomhetene utgjorde andelen innleide over 5 prosent av alle sysselsatte og den var over 10 prosent blant 3 av 10 virksomheter. Det er blant entreprenørvirksomhetene som har oppdrag på landanleggene og offshore en finner en betydelig andel innleide arbeidstakere. Dette gjelder blant annet arbeidsoppdrag innen vedlikehold og modifikasjon. Arbeid med isolasjon, stillas og overflatebehandling (ISO) tilknyttet industrivirksomhet og landanlegg er også blant områdene hvor innleie ser ut til å bli benyttet i et større omfang. På dette området er imidlertid bruken av innleie blitt redusert de siste årene, noe som henger samme med at aktivitetsnivået er blitt kraftig redusert som følge av pandemien.

2.3.3 Helse/omsorg og oppvekst/utdanning

Utleie av helsepersonell var en viktig del av diskusjonen i forbindelse med regelendringene om utleie av arbeidskraft som trådte i kraft i 2000. Det er flere bemanningsforetak som har spesialisert seg på utleie av helsepersonell. Nergaard (2021) anslår at de innleide utgjør om lag 1 prosent av årsverkene som utføres av helse- og sosialpersonell. Dette gjelder samlet for sykehussektoren og helse- og omsorgstjenester i kommunesektoren. Andelen innleide sykepleiere og jordmødre er gått ned fra 1,5-2 prosent av årsverkene for noen år siden til om lag 1 prosent. Utleie av leger har ligget stabilt på om lag 0,5 prosent av årsverkene.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at mangel på kvalifisert arbeidskraft er den viktigste årsaken til at innleie benyttes. Innleie av helsepersonell til sykehussektoren organiseres i avtaler som Sykehusinnkjøp HF inngår med bemanningsforetak. En betydelig andel av de innleide antas å ha utenlandsk bakgrunn, mange fra Sverige, men etter hvert har bemanningsforetakene også rekruttert helsepersonell fra andre land. Bemanningsforetakene utfører i den forbindelse også avklaringer av om arbeidstakerne som skal leies ut har nødvendige faglige kvalifikasjoner og autorisasjoner. Dagens bruk av innleie i sykehussektoren ser i liten grad ut til å være basert på bruk av avtaler med tillitsvalgte.

Behovet for og bruken av innleie varierer mellom de ulike helseregionene. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet har særlig sykehusene i Helse Nord behov for å benytte innleie for å få turnus- og arbeidsplaner til å gå opp i en tjeneste med mye døgkontinuerlig drift. Jakobsen mfl. (2021) gjengir opplysninger fra Helse Nord om at mangel på legespesialister utgjør storparten av kostnaden ved innleie til Universitetssykehuset Nord-Norge.

Ifølge bemanningsbransjen i NHO Service og Handel har det vært en langvarig trend med økende innleie til oppvekst og utdanning. Her er bruken av innleie særlig knyttet til vikariater

¹¹ Bråten, M., Albrechtsen, E., Andersen, R. K., Tovslid, T. og Værnes, R. (2014). Innleide arbeidstakere i verfts- og petroleumsindustrien. Fafo-rapport 2014:54.

ved blant annet sykefravær. I 2020 var 9 prosent av utleieaktiviteten til oppvekstsektoren og 7 prosent til helsesektoren. Bemanningsbransjens tall viser at omfanget av utleie til oppvekst/utdanning og helse/omsorg økte betydelig i 2020 og 2021. Dette gjelder blant annet utleie av arbeidstakere til arbeidet med testing, smittesporing og vaksinerings, samt for å dekke vikarbehov i barnehager og skoler.

2.3.4 Andre næringer

Andre næringer hvor bemanningsforetakene har relativt høy utleieaktivitet, er lager, logistikk og transport (om lag 14 prosent av markedet) og ulike administrasjons- og økonomitjenester (om lag 16 prosent av markedet). Fram til 2000 besto bemanningsbransjen i all hovedsak av utleie av arbeidskraft til ulike kontoryrker. Sett under ett har det vært en nedgang i denne type utleie over lengre tid (Nergaard, 2021). Utleie til handelsnæringen utgjør en svært liten del av den samlede aktiviteten til bemanningsbransjen, selv om varehandelen er blant de største næringene målt i sysselsetting.

Utleie av arbeidskraft til overnatting og servering er et mindre område for bemanningsforetakene og utgjør anslagsvis 3 prosent av sysselsettingen i overnatting/servering (Jakobsen mfl., 2021). Det benyttes blant annet av hoteller for å dekke sesongvariasjoner.

Utleie til IT-virksomheter utgjør om lag 4 prosent av bemanningsforetakenes aktivitet. Her har utleieaktiviteten vært økende de siste årene. Dette dreier seg gjerne om spesialister som utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til større prosjekter. På dette området er det også andre virksomheter enn bemanningsforetakene som tilbyr innleie og konsulenttjenester. Jakobsen mfl. (2021) anslår at denne aktiviteten kan utgjøre mellom 20 og 50 prosent av årsverkene i IT-sektoren, noe som tilsvarer mellom 8000 og 20000 arbeidstakere.

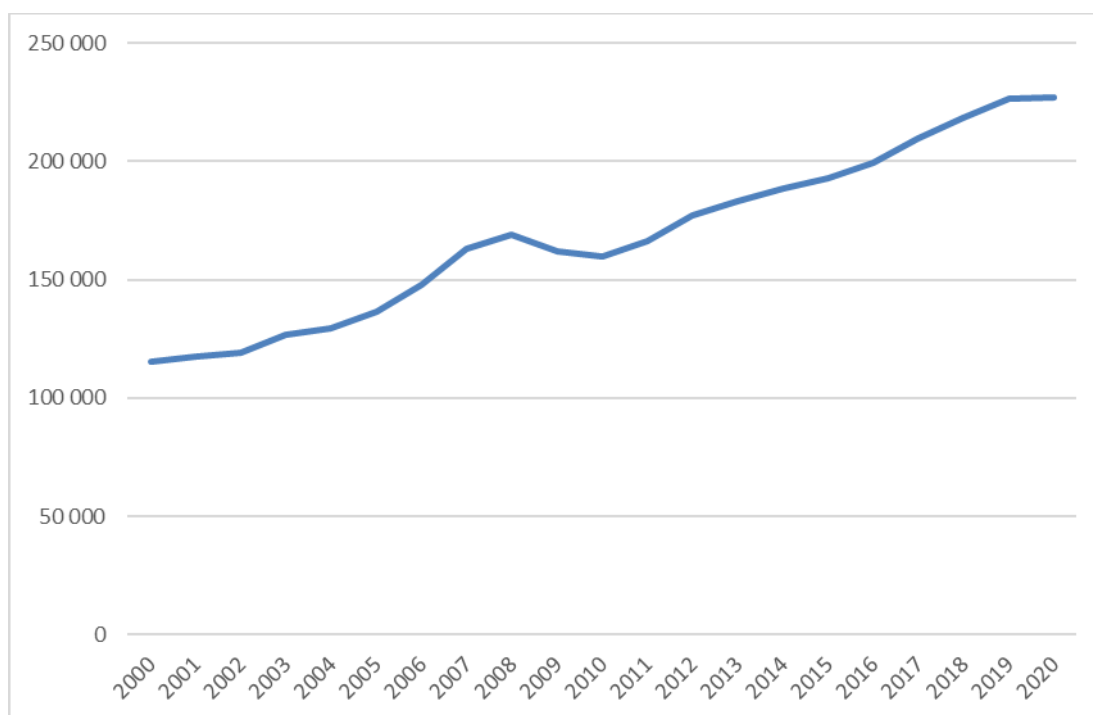
2.4 Nærmere om bygge- og anleggsnæringen

I bygge- og anleggsnæringen organiseres oppgaveløsningen typisk ved at en hovedentreprenør, som har det overordnede ansvaret for prosjektering og utføring, knytter til seg underentreprenører for å utføre spesifikke deler av oppdraget. I tillegg kan hoved- og underentreprenører leie inn bemanning og/eller knytte til seg selvstendige oppdragstakere som konsulenter eller til å utføre arbeidsoppgaver på prosjektet. Det vil være forskjeller i hvordan dette organiseres mellom ulike prosjekter. En spørreundersøkelse Oslo Economics (2020) utførte blant medlemmer i BNL og Fellesforbundet indikerer følgende fordeling på typiske bygg- og anleggsprosjekt:

- I overkant av 40 prosent av arbeidstakerne er ansatt hos hovedentreprenøren.
- Om lag 40 prosent er ansatt hos underentreprenører.
- 15-20 prosent er innleide (BNL-medlemmer anslo 15 prosent, mens medlemmer i Fellesforbundet anslo 20 prosent).

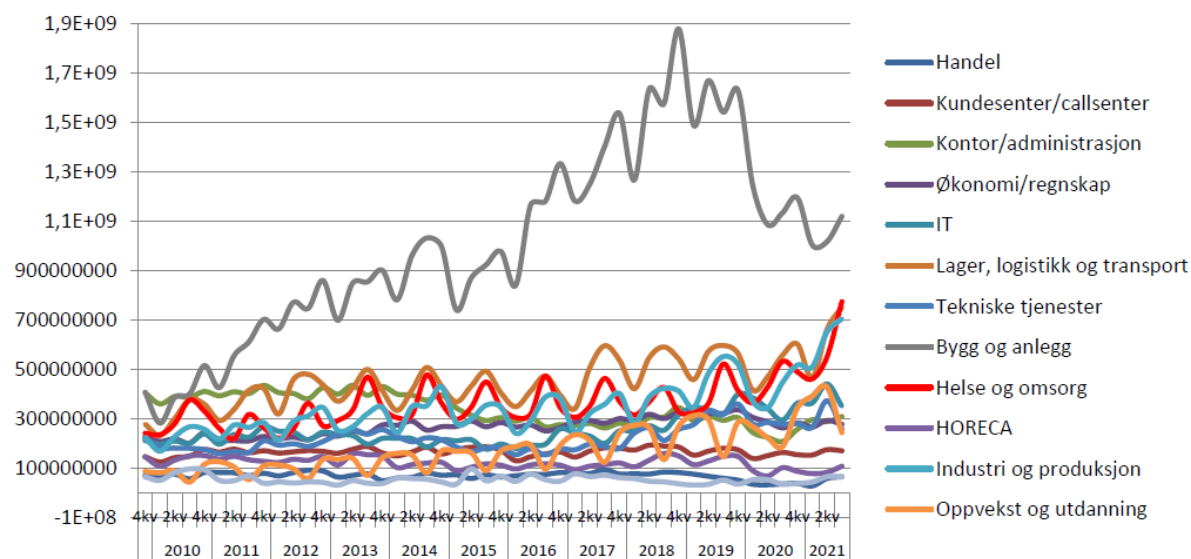
Siden begynnelsen av 2000-tallet har det vært en sterk vekst i antallet sysselsatte lønnstakere i bygg- og anleggsnæringen, fra rundt 115 000 i 2000 til nærmere 230 000 sysselsatte i 2020, jf. figur 2.2. Sysselsettingen i bygg og anlegg har i denne tidsperioden økt fra vel 5 prosent av samlet sysselsetting til i underkant av 9 prosent. Sysselsettingen i næringen påvirkes av økonomiske konjunkturer. Nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet og inn i det neste tiåret medførte sterk og langvarig sysselsettingsreduksjon i bygg og anlegg. Også finanskrisen fra 2008 førte til en sysselsettingsreduksjon. Det tok fire år før en var tilbake på samme sysselsettingsnivå som før finanskrisen. I denne perioden var det samtidig en betydelig vekst i bemanningsforetakenes utleie til byggenæringen, jf. figur 2.3.under.

Figur 2.2 Sysselsatte lønnstakere i bygg og anlegg. 2000-2020.



SSB. Statistikkbanken tabell 09174: Lønn, sysselsetting og produktivitet, etter næring, år og statistikkvariabel. Tall for 2020 er foreløpige.

Figur 2.3 Omsetning for bemanningsbransjens medlemsbedrifter. 2010-2021. Kvartalstall.



Den økte bruken av innleie fra bemanningsforetak er et relativt nytt fenomen i bygge- og anleggsnæringen. I tiden før 2000 ga regelverket lite rom for bruk av innleie i næringen. Ved siden av fast ansatte hos hovedentreprenør ble bemanningsbehovene i stor grad løst ved bruk av underentreprenører, enkeltpersonforetak/oppdragstakere og midlertidig ansettelse. Også på 1980- og 90-tallet var det betydelige svingninger i sysselsettingen i næringen.

I senere år har omfanget av midlertidige ansettelser vært vesentlig lavere i bygg og anlegg enn gjennomsnittet for arbeidslivet. I AKU for tredje kvartal 2021 anslås det at 12 000 i bygge- og anleggsnæringen har en midlertidig stilling. Det tilsvarer vel 5 prosent av de sysselsatte i næringen.

Det er et betydelig antall selvstendig næringsdrivende i næringen; det gjelder særlig yrkesgruppene tømrere og malere. Ifølge SSBs nasjonalregnskapstall utgjør de selvstendig næringsdrivende i næringen i underkant av 20 000 personer. I byggenæringen forekommer det også at utføring av arbeid organiseres gjennom selvstendige med enkeltpersonforetak, selv om det er lite som skiller dem fra det å være arbeidstaker. Denne type selvstendige ble tidligere betegnet som «kontraktører». Med dette mentes tilfeller av omgåelser hvor kontraktørene framsto som selvstendige uten at de reelt sett var det.¹² Nå benyttes blant annet begreper som «falske selvstendige» og «feilklassifisering av oppdragstakere» om de samme fenomenene (OECD, 2019).¹³ En kunnskapskontroll utført av Skatteetaten i 2021 viste at det i nærmere 13 prosent av de kontrollerte enkeltpersonforetakene i bygg og anlegg ble vurdert å være en feilklassifisering av inntekt, som var ført som næringsinntekt i stedet for lønn. Nærmere 17 prosent av oppdragsgiverne hadde utført feilklassifisering. Disse vurderingene var gjort på grunnlag av skattelovgivningens grensegang mellom lønnstakere og selvstendig næringsdrivende.¹⁴ Tema som gjelder arbeidsmiljølovens grensegang mellom det å være arbeidstaker og oppdragstaker er nærmere omtalt i Fougner-utvalgets innstilling (NOU 2021: 9).

Bygg og anlegg utgjør vel 11 prosent av samlet verdiskaping i næringslivet, og 16 prosent om en også tar med eiendomsnæringen (Bygballe mfl., 2019).¹⁵ Næringen har vært preget av mange nyetableringer og høy vekst, bortsett fra et tilbakeslag etter finanskrisen. Av virksomhetene som var aktive i næringen i 2018, var en fjerdedel etablert i løpet av de siste seks årene. Lønnsomhet og produktivitet varierer i ulike deler av næringen og er svakest innen utførende bygg- og anleggsvirksomhet, som er de mest arbeidsintensive delbransjene. Ifølge SSB falt produktiviteten i bygg og anlegg med 10 prosent i perioden 2000-2016. I samme periode økte produktiviteten i privat sektor samlet med 30 prosent. Ifølge SSB kan det være flere årsaker til dette, blant annet at den økende arbeidsinnvandringen ga næringen god tilgang på arbeidskraft med relativt lavt lønnsnivå og kanskje også lavere produktivitet på grunn av språkproblemer og begrenset kunnskap om norske byggemetoder. Også Produktivitetskommissjonen behandlet årsaker til fallende produktivitet i byggenæringen i sin

¹² Aksnes, S. og Gundersen, H. (1984). På gyngende grunn – kontraktørvirksomheten i byggebransjen. En Fafo-rapport. Tiden norsk forlag.

¹³ OECD (2019). The future of work. OECD Employment Outlook.

¹⁴ Skatteetaten (2021). Kunnskapskontroller på a-krimområdet våren 2021: Feilklassifisering av lønn som næringsinntekt i bygg/anlegg, renhold og transport.

¹⁵ Bygballe, L. E., Grimsby, G., Engebretsen, B. E. og Reve, T. (2019). En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring (BAE): Oppdatering 2019. Forskningsrapport 2/2019. Handelshøyskolen BI.

første rapport (NOU 2015: 1). De pekte på sterk kostnadsvekst ved å bygge, blant annet som følge av strengere planmessige og tekniske reguleringer. I tillegg pekte kommisjonen på at næringen har hatt en utvikling med mer ufaglært arbeidskraft og utfordringer med svart arbeid, brudd på lønns- og arbeidsbetingelser og annen kriminalitet, og at manglende kvalifikasjoner kunne gjøre det mer krevende å sikre kvaliteten på byggeprosjektene.

Markedet for bygg og anlegg fordelte seg på følgende måte i 2020, ifølge BNLS markedsrapport:¹⁶

– ROT (Rehabilitering, oppussing og tilbygg):	194 milliarder kroner
– Nybygg	171 milliarder kroner
– Anlegg	130 milliarder kroner

Selv om anleggsbransjen er stor i omsetning utgjør den ikke mer enn om lag ti prosent av samlet sysselsetting i næringen. Veksten i anleggsbransjen har i stor grad vært drevet av offentlige infrastrukturprosjekter og det kan anslås at offentlige oppdragsgivere står for vel to tredjedeler av etterspørselen.

Delbransjen «oppføring av bygninger» utgjør en tredjedel av sysselsettingen i næringen, og står for mye av aktiviteten innenfor nybygg og ROT-markedet. Det er også her en finner den største bruken av innleie, anslått til 15 prosent innen arbeideryrkene (Nergaard, 2021). Et generelt utviklingstrekk i næringen har vært økende spesialisering og utskilling av funksjoner, slik at mye av veksten i sysselsetting har kommet i virksomheter som er typiske underleverandører. Entreprenørforeningen bygg og anlegg (EBA) i Byggenæringens landsforening (BNL) opplyser at sysselsettingen i deres medlemsbedrifter har økt med 10 prosent siden 2013, mens omsetningen i bedriftene i samme periode har økt med over 50 prosent. Ifølge Friberg (2016) ble antallet fast ansatte håndverkere hos syv store entreprenørbedrifter i Oslo-området mer enn halvert i perioden fra 2007 til 2015, samtidig som bruken av innleie til byggenæringen økte i stort omfang.¹⁷ Friberg og Haakestad (2015) viser at bruken av tariffert akkordarbeid i byggenæringen ble markant redusert i tiden etter EUs østutvidelse, mens bruken av innleid arbeidskraft økte betydelig.¹⁸

Også sammensetningen blant de fast ansatte i byggevirksomheter har endret seg. Ifølge Andersen og Jordfald (2016) økte andelen arbeidstakere fra Øst-Europa fra 5 prosent av alle sysselsatte i næringen i 2008 til 12 prosent i 2014. Denne gruppen sto for 79 prosent av sysselsettingsveksten i næringen i denne tidsperioden.¹⁹ Den øst-europeiske arbeidskraften skiller seg fra den norske ved at en høyere andel var ansatt i virksomheter med færre enn 100 ansatte. Av de med øst-europeisk landbakgrunn arbeidet 16 prosent i enkeltpersonforetak, mens for de norske utgjorde denne gruppen 9 prosent. Den økte sysselsettingen av arbeidsinnvandrere fra nye EU/EØS-land skjedde med andre ord både blant de som var registrert som ansatt i bemanningsforetak, blant de som var registrert som ansatt direkte i byggefirma og i enkeltpersonforetak.

¹⁶ Byggenæringens landsforening (2021). Markedsrapport 2021-1. Utarbeidet av Prognosesenteret AS på oppdrag fra BNL.

¹⁷ Friberg, J. H. (2016). Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi? Fafo-rapport 2016: 2.

¹⁸ Friberg, J. H. og Haaestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. I Søkelys på arbeidslivet nr. 3-2015.

¹⁹ Andersen, R. K. og Jordfald, B. (2016). Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014. Fafo-rapport 2016:39.

Strøm og von Simson (2020) har vurdert utviklingen i bruken av alternative tilknytningsformer i arbeidslivet fra 1990-tallet og framover. De konkluderer med at det har skjedd en omorganisering innenfor håndverkeryrkene, der andelen selvstendige har falt, mens andelen midlertidig ansatte eller ansatte gjennom vikarbyrå har økt. De peker på at dette kan ha sammenheng med en til dels stor arbeidsinnvandring inn i disse yrkene, noe som kan ha medført andre typer organisering.

Det er stor etterspørsel etter lærlinger og fagarbeidere i næringen. SSBs rapport om sysselsetting og arbeidsstyrke fram mot 2040 viser at Norge vil ha for få fagarbeidere. Rapporten viser et særlig underskudd på helsefagarbeidere og fagarbeidere innen industri, bygg og anlegg og håndverksfag.²⁰ Med referanse til NAVs bedriftsundersøkelse fra våren 2019, peker Kompetansebehovsutvalget (NOU 2020: 2) på at tømrere/snekkere er blant yrkene hvor det er mangel på kvalifisert arbeidskraft.²¹ Brekke mfl. (2013) fant en negativ sammenheng mellom de endringer i konkurransesituasjonen på arbeidsmarkedet som økt arbeidsinnvandring til bygg og anlegg medførte og elevenes interesse for å søke seg til fagopplæring i bygg og anlegg.²² I årene 2008 til 2014 gikk andelen sysselsatte i næringen under 23 år ned, selv om sysselsettingen i næringen samlet sett økte (Andersen og Jordfald, 2016). Antallet lærlinger innen videregående opplæring i bygg- og anleggsteknikk og elektrofag gikk ned i kjølvannet av finanskrisen ble fra 2008 og utover. For elektrofag økte nivået igjen etter noen år, mens søkningen til bygg- og anleggsteknikk har holdt seg stabilt på om lag samme nivå siden 2010 ifølge statistikk fra Utdanningsdirektoratet. Av søkerne til læreplass, er bygg- og anleggsteknikk utdanningsprogrammet med høyest andel søkere som får læreplass. I 2020 var det 83,6 prosent av søkerne som fikk læreplass. Antall nye lærekontrakter har økt hvert år de siste ti årene, men siste år er det nedgang. I 2019/20 ble det inngått 22 100 nye lærekontrakter. Det var 900 færre enn året før, som tilsvarer en nedgang på 4 prosent. Av elevene som begynner på bygg- og anleggsteknikk, er det ikke alle som fullfører. Tall fra SSB viser at 62,1 prosent av elevene som begynte på utdanningsprogrammet i 2014 hadde fullført seks år etter. Andelen som ikke fullfører er høyest i Oslo, samtidig som dette ifølge Kompetansebehovsutvalget også er et av fylkene med størst nettomangel på tømrere/snekkere. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet over sysselsetting av fagutdannede viser at nær 90 prosent av nyutdannede fagarbeidere i utdanningsprogrammet bygg- og anleggsteknikk er sysselsatt første år etter oppnådd fagbrev.

I BNLs medlemsundersøkelse fra januar 2021 svarer nær halvparten av bedriftene at de ikke får tak i fagarbeidere, mens en fjerdedel ikke får tak i lærlinger.²³ Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at antallet lærebedrifter i næringen er økende. I skoleåret 2020-21 var det lærlinger i tre fjerdedeler av de godkjente lærebedriftene.

For arbeidstakere i byggenæringen med norsk landbakgrunn har nærmere to tredjedeler gjennomført videregående opplæring med fagbrev. I tillegg er det ti prosent med høyere utdanning (Andersen og Jordfald, 2016). Arbeidstakere fra Øst-Europa som er kommet inn i byggenæringen er først og fremst ansatt i håndverksyrker, og særlig i yrker uten krav til utdanning. For nesten halvparten av arbeidstakerne fra Øst-Europa mangler det opplysninger

²⁰ Cappelen, Å. mfl. (2020). Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2020/41.

²¹ NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd. Innstilling fra Kompetansebehovsutvalget.

²² Brekke, I., Røed, M. og Schøne, P. (2013). Påvirker innvandring investeringen i utdanning? Søkelys på arbeidslivet nr. 3-2013.

²³ Byggenæringens landsforening (2021). Byggenæringens fremtidsbarometer. Medlemsundersøkelse.

om registrert utdanning. Dette skyldes blant annet det har vært vanskelig for arbeidstakere fra utlandet å få godkjent sin yrkesutdanning i Norge. I 2016 ble det etablert en godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring som forvaltes av NOKUT. Andersen mfl. (2021) finner at ordningen i mange tilfeller kan virke positivt på arbeidsvilkår og jobbmuligheter for den enkelte som får godkjenning, og for bedriftene som trenger dokumentasjon.²⁴ Dette gjelder blant annet ved utføring av oppdrag for offentlige aktører som stiller krav om en viss andel fagarbeidere ved utføring av prosjekter. I forhold til antall arbeidsinnvandrere som er bosatt i Norge, har antall søknader og godkjenninger vært få. Det samlede antallet godkjenninger utgjør ikke mer enn 0,5 prosent av de bosatte arbeidsinnvandrerne.

Et typisk trekk ved norsk arbeidsliv er arbeidstakers muligheter til medvirkning og medbestemmelse og bidrag til innovasjon og utvikling i virksomheten. I mange virksomheter er det tradisjoner for samarbeid og involvering av fagarbeidere i utviklingstiltak, og hvor deres praktiske erfaringer danner grunnlaget for forbedringer og innovasjon som gjennomføres i virksomhetene (Hilsen mfl., 2021).²⁵

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet har etablert et samarbeid om innsats mot arbeidslivskriminalitet, blant annet ved flere a-krimsentre rundt i landet. A-krimsentret i Oslo har lagt fram en rapport om sine erfaringer fra kontroller i bygg- og anleggsnæringen i Oslo og deler av Viken.²⁶ De har avdekket en rekke kriminelle aktører som har vært aktive i flere virksomheter i byggenæringen og flere andre bransjer. Et sentralt kjennetegn ved disse aktørene er at de begår kriminelle handlinger innen en rekke områder. Kun et fåtall av dem er uten straffehistorikk. Flesteparten av disse aktørene opptrer primært i forbrukermarkedet. Typiske trekk ved denne arbeidslivskriminaliteten er at utenlandske arbeidstakere utnyttes gjennom farlig arbeid, uforutsigbare arbeidsforhold, dårlige boforhold og lønnsstyveri fra arbeidstaker. Flere av aktørene benytter enkeltpersonforetak for å unngå arbeidsgiveransvar. Andre leier inn arbeidstakere fra virksomheter i utlandet uten å oppfylle rapporteringsplikten til norske myndigheter.

2.5 Regionale forskjeller i innleie til bygge- og anleggsnæringen

Bygg og anlegg er en av landets største næringer med betydelig sysselsetting i alle deler av landet. Oslo og Akershus står for en fjerdedel av sysselsettingen i næringen. Betydningen for samlet verdiskaping er høyest på Østlandsområdet, utenom Oslo og Akershus, samt Sørlandet (Bygballe mfl., 2019). Det foreligger få analyser av den regionale strukturen i næringen, sett i sammenheng med næringsliv og samfunn for øvrig.

Innleieandelen i arbeidslivet er generelt høyere i Oslo og området rundt. Ifølge bemanningsbransjen i NHO Service og Handel foregår nærmere halvparten av all utleieaktivitet i Oslo og Viken.

Nergaard (2017) anslo at andelen innleide i byggenæringen var om lag 4-7 prosentpoeng høyere i Oslo og Akershus enn resten av landet. Denne beregningen var basert på AKU-tall

²⁴ Andersen, R. K., Bråten, M. og Bøckmann, E. (2021). Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår. Fafo-rapport 2021:12.

²⁵ Hilsen, A. I., Nyen, T., Røed Steen, J. og Tønder, A. H. (2021). Fagarbeideres bidrag til innovasjon i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2021:30.

²⁶ A-krimsentret i Oslo (2021). Arbeidslivskriminalitet i bygg- og anleggsbransjen i Oslo og Viken.

fra fjerde kvartal 2016.²⁷ Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel anslo i 2017 at prosentandelen innleide i Oslo lå på rundt det dobbelte av landsgjennomsnittet i byggenæringen. Fagforeninger har kartlagt bruken av innleie på enkelte byggeplasser i Oslo og omegn og kom fram til en innleieandel på 35 prosent (Engelstad, 2019).²⁸ Fagforeningenes kartlegginger tyder på at en høy andel virksomheter som leier inn arbeidstakere ikke har tariffavtale, og dermed ikke grunnlag for å inngå avtale med tillitsvalgte om innleie fra bemanningsforetak. På grunn av koronapandemien lot det seg ikke gjøre å gjennomføre en tilsvarende kartlegging i 2021 som tidligere år (Hasås, 2021).²⁹

Bemanningsbransjens kvartalsvise statistikk viser at de generelle reduksjonene i utleie til bygg og anlegg også gjelder Oslo. Her ble omsetningen, målt i antall solgte timer, redusert med 35 prosent i siste kvartal 2019 sammenlignet med samme periode året før. Det har vært en videre reduksjon også i tiden etter. Bemanningsbransjen legger selv til grunn at prosentandelen innleide til byggevirksomhet i Oslo også synker med den reduksjon som har vært i utleieaktiviteten til næringen generelt. Det foreligger imidlertid ikke oppdaterte tall om regional fordeling av innleie til bygg og anlegg.

Oslo Economics (2020) gjennomførte som nevnt i punkt 2.4 en spørreundersøkelse til medlemmer i Fellesforbundet og BNL om hvordan arbeidstakere på en byggeplass fordeler seg mellom ansatte hos hovedentreprenør, underentreprenører og innleide. Svarene tyder på at det er betydelige regionale forskjeller innenfor næringen. I Oslo er om lag en tredjedel ansatt hos hovedentreprenør, 42 prosent hos underleverandører og 24 prosent anslås å være innleide. Bildet er lignende også for Viken, mens det i Møre og Romsdal og fylkene i Nord-Norge er over halvparten som er ansatt hos en hovedentreprenør, og en lavere andel ansatt hos underleverandør og innleide. Undersøkelsen har noe begrenset antall svar og må først og fremst ses på som en indikasjon på at det er regionale forskjeller i bemanning og organisering av arbeidet.

SSB har delt Norge inn i 85 økonomiske regioner, som delvis følger samme inndeling som EUs standard for regioninndeling. For de økonomiske regionene i Oslofjord-området er det en særlig konsentrasjon av befolkning og økonomisk aktivitet i selve hovedstaden, fulgt av de nærmeste kommunene vest, nord og sør for Oslo. Til sammen er 59 prosent av arbeidsplassene i hele området lokalisert til disse mest sentrale kommunene. Som i landet for øvrig har det vært en sterk økning i sysselsettingen i bygg og anlegg. Veksten i Oslofjord-området var på 29 prosent i perioden 2008-2020 (Onsager mfl., 2021).³⁰ Generelt er sysselsettingen i Oslo og nærområdene dominert av tjenesteyting, mens bygg og anlegg og industri har en relativt større betydning i de ytre delene av Oslofjordregionen. Dette gjelder også når en ser på hvor virksomhetene er lokalisert.

²⁷ Nergaard, K. (2017). Arbeidsutleie og selvstendig næringsdrivende. Oppdaterte tall for 2016. Fafo-notat 2017:12.

²⁸ Engelstad, E. (2019). Slutt med mobilen i handa? Egenbemanning, underentreprise og innleie i byggenæringa i Oslo og Akershus høsten 2019. Rapport utgitt av en gruppe fagforeninger

²⁹ Hasås, T. (2021). Løsarbeid i byggebransjen i Oslo 2021. Rapport utgitt av en gruppe fagforeninger.

³⁰ Onsager, K., Eika, A., Hanssen, G. S. og Tønnessen, M. (2021). Osloregionen – utvikling og samarbeid mot 2030. By- og regionsinstituttet NIBR. Rapport 2021:17.

2.6 Konsekvenser av innleie for arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sysselsetting

Bemanningsbransjen er preget av kortvarige ansettelsesforhold og en høy andel utenlandske arbeidstakere. Det er derfor vanskeligere å kartlegge arbeidsforholdene i denne bransjen og det kan være store variasjoner mellom virksomhetene. Medlemsbedriftene i bemanningsbransjen i NHO Handel og Service står for om lag 80 prosent av markedet for den tradisjonelle bemanningsbransjen (Nergaard, 2021). Bransjeorganisasjonen har gjennomført flere undersøkelser blant arbeidstakere i sine medlemsbedrifter. En undersøkelse gjennomført i 2020 og 2021 viser at halvparten av de ansatte er under 35 år.³¹ Over to tredjedeler svarer at de arbeider heltid. Et flertall av de ansatte har bemanningsforetaket som sin hovedarbeidsgiver. Litt over halvparten svarte at de hadde vært ansatt i bemanningsforetak i ett år eller lengre. Dette er en endring fra tidligere kartlegginger, som viste en gjennomsnittlig ansettelsestid på fire måneder. Ifølge bemanningsbransjen har det store flertallet av arbeidstakerne en fast ansettelse i bemanningsforetak. Det varierer hvilken stillingsprosent en ansettelse er i.

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. Basert på opplysninger fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel anslås det at gjennomsnittlig varighet på et utleieoppdrag er om lag fire uker (jf. NOU 2021: 9, punkt 5.5).

Når det gjelder årsaker til at de arbeider i bemanningsforetak, nevner flest er at det er lettere å få jobb der enn annen type jobb og at bemanningsbransjen er en god inngangsport til arbeidslivet. 31 prosent av de som svarte på undersøkelsen mente de fikk lavere lønn enn kundebedriftens egne ansatte. Ifølge Strøm og von Simson (2020) er timelønnen for innleide arbeidstakere generelt lavere enn for fast ansatte, men de innleide arbeider flere timer og kommer opp i om lag samme inntektsnivå.

Formidling og utleie av arbeidstakere gjennom bemanningsforetak kan redusere arbeidsgiveres opplevelse av risiko ved ansettelse. Det er ikke uvanlig at arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak etter hvert tilbys ansettelse i innleievirksomheten. Innleie kan på denne måten fungere som en inngangsport til arbeidslivet, slik også bemanningsbransjens medarbeiderundersøkelse peker på (jf. over). Det underbygges av studier som tyder på at arbeid gjennom vikarbyrå kan øke sannsynligheten for å oppnå ordinært arbeid for ikke-vestlige innvandrere og unge uten fullført videregående opplæring (von Simson 2009³²; von Simson 2016³³).

Strøm mfl. (2021) finner at høy bruk av innleie og underentreprise er forbundet med høyere økonomisk vekst i foretakene. Gjennomsnittslønningene er også høyere i foretak med høye andeler av innleie og/eller underentreprise. Slike foretak er typiske hovedleverandører. Men bruken av innleie og/eller underentreprise ser ut til å føre til redusert lønnsvekst over tid for de fast ansatte i virksomhetene som leier inn.

³¹ Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel (2021). Ansatt i bemanningsbransjen. Medarbeiderundersøkelsen 2020/21.

³² von Simson, K. (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere? Søkelys på arbeidslivet nr. 3-2009.

³³ 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 nr. 3-2016.

De kartlegginger som foreligger viser at innleide arbeidstakere skårer en del lavere enn fast ansatte når det gjelder tilfredshet med jobben, og det å få opplæring på jobben og møte positive utfordringer i arbeidet. Det er vesentlig færre som er organisert i fagforening. Dessuten er det færre som er kjent med ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg på arbeidsplassen. (Ingelsrud mfl., 2020).³⁴ Ikke-bosatte utenlandske arbeidstakere som er ansatt i bemanningsforetak er i liten grad fanget opp i slike kartlegginger.

Utfordringene når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø for innleide arbeidstakere vil være ulike avhengig av hvilken bransje de er innleid til. Arbeidstilsynet har trukket fram oppfølging og kontroll med arbeidstiden for de innleide arbeidstakerne som en av de viktigste utfordringene for utleier så vel som innleier. De gjennomgangene Arbeidstilsynet har gjort av skader og ulykker i det landbaserte arbeidslivet, og bygge- og anleggsnæringen spesielt, viser at utenlandske arbeidstakere er særlig risikoutsatt.³⁵ Det antas at korte ansettelsesforhold og atypiske tilknytningsformer bidrar til å øke risikoen. Arbeidstilsynets analyser viser at mangler ved kompetanse og opplæring ofte er en bakenforliggende årsak til ulykker. En kartlegging fra SINTEF finner at hvilket tilknytningsforhold den enkelte har til arbeidsgiver/oppdragsgiver er av større betydning enn hvilken nasjonalitet arbeidstakeren har (Kilskar mfl. 2017).³⁶

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

En annen side ved virkningene av innleie på arbeidsmiljø og arbeidsforhold gjelder konsekvensene for de fast ansatte i virksomheten hvor innleien skjer. Internasjonale studier tyder på at dette kan gi økt konfliktnivå i virksomheten, for eksempel ved at personer som utfører samme arbeid har ulik lønn (Olsen, 2016).³⁷ Ingelsrud mfl. (2020) peker på at bruken av innleie påvirker også partsrelasjonene i virksomheten i og med at de innleide i hovedsak ikke er organisert. Dette kan innebære svekkelse av muligheter for å etablere tariffavtaler eller svekket betydning av de etablerte organisasjonene på arbeidsplassen.

2.7 Organisering, tariffavtaledekning og allmenngjøring

Andelen arbeidstakere som er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner har vært relativt stabil rundt 50 prosent. En økende andel virksomheter er blitt medlemmer av arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor i løpet av de siste 20-30 årene. Andelen sysselsatte som arbeider i virksomheter som er omfattet av tariffavtale er imidlertid blitt noe redusert. Ut fra arbeidstakeres svar i AKU er tariffavtaledekningen beregnet å være 69 prosent, mens registerdata om virksomheter som er omfattet av AFP-ordningen i privat sektor tyder på en lavere andel, og at samlet tariffavtaledekning for offentlig og privat sektor er om lag 64

³⁴ Ingelsrud, M. H. mfl. (2020). Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 2020:08.

³⁵ Arbeidstilsynet (2018). Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere. Kompass Tema nr. 1-2018.

³⁶ Kilskar, S. mfl. (2017). Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen. Kartlegging av muligheter og utfordringer. SINTEF i samarbeid med IdeThandling.

³⁷ Olsen, K. M. (2016). Utfordringer ved midlertidighet i organisasjoner. Magma nr. 3/2016.

prosent (Alsos mfl., 2021).³⁸ De sistnevnte beregningene tyder på tariffavtaledekningen er 40 prosent i bygg og anlegg, en reduksjon med 10 prosentpoeng i løpet av knappe tjue år. Også innenfor overnatting/servering og informasjon/kommunikasjon finner Alsos mfl. (2021) betydelig nedgang i tariffavtaledekningen. I industrien har tariffavtaledekningen vært stabil, i overkant av tre fjerdedeler av arbeidstakere arbeider i virksomheter med tariffavtaler.

I bygg og anlegg har det vært sterk vekst i antall arbeidstakere og virksomheter. Dette er en del av forklaringen på reduksjonen i andelen organiserte arbeidstakere og virksomheter som er bundet av tariffavtaler. Strøm mfl. (2021) finner at det er en høyere andel fagorganiserte arbeidstakere i de foretakene som leier inn arbeidskraft og/eller benytter underentreprenører. Dette vil typisk være større foretak som er hovedentreprenører.

Forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler fastsettes av Tariffnemnda, og slike forskrifter gjelder for den toårige tariffavtaleperioden. Det må eventuelt fastsettes på nytt for den nye avtaleperioden. For byggenæringen har det vært gjeldende bestemmelser om delvis allmenngjøring av byggfagsoverenskomsten siden 2005. Det gjelder for faglærte og ufaglærte arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser, samlet nærmere 170 000 sysselsatte (forskriften omfatter næringsgrupperingene oppføring av bygninger og spesialisert byggevirksomhet, med enkelte spesifikke unntak). I perioden 2005-2007 var det fastsatt forskrift om allmenngjøring på byggeplasser i fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold, samt for elektroarbeid i fylkene Oslo og Akershus. I 2006 var det også fastsatt egen forskrift for byggeplasser i Hordaland fylke. Fra 2007 og framover har allmenngjøringen vært gjeldende for hele landet.

Den sterke økningen i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa medførte redusert lønnsutvikling i byggenæringen, jf. Bratsberg og Raam (2012).³⁹ Bjørnstad mfl. (2015) estimerte omfanget i bygg og anlegg til å være nesten 19 prosent i perioden 2004-2014.⁴⁰ Allmenngjøringen bidro til å dempe virkningene, men klarte ikke å utligne hele effekten av arbeidsinnvandringen. Benedictow mfl. (2021) har nylig gjennomført en evaluering av allmenngjøringsordningen, og finner at allmenngjøring har bidratt til at andelen lavtlønnede blir redusert. Det gjelder i byggenæringen og generelt for alle næringene hvor allmenngjøring er gjort gjeldende. Det ser ikke ut til at allmenngjøring i seg selv har hatt konsekvenser for organisasjonsgraden eller tariffavtaledekningen i de aktuelle næringene.⁴¹

Det foreligger ingen samlede tall eller anslag for organisasjonsgraden blant ansatte i bemanningsforetak. Opplysninger fra ulike kilder tyder på svært lav organisasjonsgrad og at fravær av fagforeninger og tillitsvalgte på arbeidsplassen er et gjennomgående kjennetegn ved bemanningsbransjen. Dette skyldes blant annet den store gjennomstrømmingen av arbeidstakere. Det er et generelt trekk i arbeidslivet at organisasjonsgraden er betydelig lavere blant unge på vei inn i arbeidslivet og blant arbeidstakere som har en midlertidig stilling

³⁸ Alsos, K., Nergaard, K. og Svarstad, E. (2021). Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler. Fafo-rapport 2021:7.

³⁹ Bratsberg, B. og Raad., O. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal* 122(565).

⁴⁰ Bjørnstad, R. (red.) (2015). Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Senter for lønnsdannelse. Rapport 2015-2.

⁴¹ Benedictow, A. mfl. (2021). Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 2021-13.

(Nergaard og Svarstad, 2021).⁴² Flere fagforeninger arbeider aktivt for å rekruttere medlemmer også blant innleide arbeidstakere.

Innleie fra bemanningsforetak til industribedrifter skiller seg fra andre næringer ved at en betydelig del av aktørene på utleiemarkedet ikke er organisert i bemanningsbransjen i NHO Service og Handel, jf. punkt 2.3. NHO/Norsk Industri har medlemsbedrifter som tidligere var produksjonsbedrifter, men som nå leverer spesialisert bemanning til industri og er registrert som bemanningsforetak. Flere av disse virksomhetene har alltid hatt tariffavtaler. Ifølge NHO har store bemanningsforetak opprettet landsdekkende overenskomster for ansatte innen industri, bygg og elektro (NOU 2021: 9, punkt 5.6.6). Det foreligger ingen samlet oversikt over aktørbildet når det gjelder inn- og utleie til industrien, og i hvor stor grad bemanningsforetakene som opererer i dette markedet er organisert og har tariffavtaler. Ifølge Norsk Industri og Fellesforbundet benyttes det i hovedsak avtaler med tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 14-12 andre ledd som grunnlag for innleie i industrivirksomheter. Fellesforbundet opplyser at de har en del tariffavtaler med bemanningsforetak, dels inngår disse i overenskomstene i industri og bygg og dels er det direkteavtaler med virksomheter. Petroleumstilsynets erfaringer fra tilsyn med innleie innen sitt ansvarsområde viser at det også er flere tilfeller hvor det ikke benyttes avtaler med tillitsvalgte som grunnlag for innleie.

2.8 Etterlevelse og håndheving av regelverket

Det er gjort enkelte kartlegginger, men få systematiske undersøkelser om hvordan regelverket om innleie etterleves. Svalund mfl. (2019) spurte arbeidsgivere om hvilke begrunnelser som er benyttet for bruk av innleie, og vurderte at svarene tyder på at mellom 23 og 36 prosent av de som hadde benyttet innleie kan ha leid inn uten å ha adgang til dette etter regelverket, og uten å ha avtale med tillitsvalgte.⁴³ Denne analysen innebærer ikke at begrepene er vurdert i rettslig forstand.

Svalund mfl. gjennomførte også en intervjubasert kartlegging av hvordan, og i hvilken grad, arbeidstakere følger opp saker som gjelder eventuelle brudd på regelverket. Her kom det fram at mange vegrer seg for å ta slike spørsmål opp av frykt for å miste framtidige oppdrag. I de tilfellene hvor det faktisk skjedde en oppfølging var det gjerne med støtte fra fagforening.

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

Statsbygg har gjennomført kartlegginger av hvordan entreprenører på deres prosjekter benytter innleie. I november 2020 ble 44 virksomheter kontrollert. Av disse var det halvparten, 21 virksomheter, som kunne dokumentere at innleien var lovlig. Det ble funnet tilfeller hvor arbeidsmiljølovens avtalekrav ikke ble opplyst, og hvor virksomhetene heller ikke kunne redegjøre for at de var i en situasjon hvor det var anledning til å ansette midlertidig/hadde et midlertidig behov. Statsbygg oppsummerte med at dette blant annet kan skyldes manglende kunnskap om og forståelse av regelverket når det gjelder hva som er

⁴² Nergaard, K. og Svarstad, E. (2021). Fagorganisering blant unge nyansatte – hva betyr et "kollektivt trykk"? I Søkelys på arbeidslivet nr. 2-2021.

⁴³ Svalund, J., Sletvold Øistad, B. og Alsos, K. (2019). Arbeidstakeres håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie. Fafo-rapport 2019:38.

midlertidige behov, samt at det at det gjelder allmenngjorte bestemmelser fra tariffavtale ikke er det samme som at virksomheten er tariffbundet.

Proba Samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomført en kartlegging om hvordan offentlige byggherrer generelt følger opp bruken av innleie på sine prosjekter.⁴⁴ Deres funn tyder på at det er få oppdragsgivere som kontrollerer om selve grunnlaget for innleien er lovlig. Blant offentlige byggherrer er det mange som gir uttrykk for at deler av regelverket om innleie er vanskelig å kontrollere. Dette gjelder blant annet om det foreligger et midlertidig behov for arbeidskraft som gir grunnlag for å benytte innleie fra bemanningsforetak. Samtidig peker flere av aktørene på at det ser ut til å ha skjedd forbedringer de siste årene som følge av innstramminger i regelverket og større oppmerksomhet om temaet.

Likebehandlingsreglene som ble innført i 2013 har ifølge Alsos mfl. (2016) bidratt til at det er blitt mer likebehandling mellom innleide og fast ansatte. Det var imidlertid store variasjoner i bemanningsforetakenes egen oppfølging og innleievirksomhetenes kontroll med hvilke vilkår de innleide arbeidet under. Få bemanningsforetak opplevde å bli kontrollert av sine kunder. Alsos mfl. peker på at det kan være mest krevende å føre kontroll med etterlevelsen av likebehandlingsreglene der volumet av innleie er stort og der arbeidstakerne som leies inn er ufaglærte. Dette er særlig tilfelle innen verft og bygg. Blant de virksomhetene som ble kartlagt var det mange innen verftsindustrien som hadde etablert gode rutiner og systemer for dette, mens bildet var mer sammensatt innen byggenæringen. Et generelt funn i denne kartleggingen var at aktørene i liten grad prøvde å omgå likebehandlingsreglene ved å framstille utleie som en underentreprise eller som utleie fra produksjonsbedrifter.

Oslo Economics (2020) har i sin kartlegging om entrepris 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. Det er imidlertid ikke foretatt egne kvantitative undersøkelser om dette.

I Arbeidstilsynets, Arbeids- og velferdsetatens, politiets og Skatteetatens felles innsats mot arbeidslivskriminalitet er det avdekket tilfeller hvor innleie av arbeidskraft hevdes å være entrepris. Et eksempel på dette gjelder en aktør som leide ut arbeidskraft til fiskeindustrien. Det ble avdekket utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og et profesjonelt organisert system der det foregikk hyppig utskifting av utenlandske selskap som leverte arbeidskraften.⁴⁵ Som oppfølging av saken har Arbeidstilsynet og Skatteetaten gjort gjennomskjæring og definert forholdet som innleie. Saken følges blant annet opp ved etterberegning av skatt.

Etter arbeidsmiljøloven skal virksomhetens bruk av innleie drøftes med tillitsvalgte eller representanter for de ansatte. Ifølge spørreundersøkelse til virksomheter gjøres dette av to tredjedeler, mens øvrige ikke gjennomfører slike drøftinger (Nesheim (2017)). I en bred kartlegging av arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning svarte 20 prosent av de tillitsvalgte at de ønsker mer drøfting av bruken av innleie i dialogen med virksomhetens ledelse. 25 prosent av de tillitsvalgte svarte at de opplevde at innspill på dette området ble tatt lite hensyn til (Trygstad mfl., 2021).⁴⁶

⁴⁴ Proba Samfunnsanalyse (2022). Offentlige byggherrers bruk og oppfølging av innleie fra bemanningsforetak, Rapport 2022-02.

⁴⁵ Felles årsrapport fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet om innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019.

⁴⁶ Trygstad, S. mfl. (2021). Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning. Fafo-rapport 2021:10.

2.9 Kort om regulering og bruk av innleie i andre land

2.9.1 Sverige

Inn- og utleie fra bemanningsforetak er blant annet regulert i «lag (1993:440) om privat arbeidsfremmedling» og «lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare». Det stilles ikke krav om godkjenning eller registrering for å drive bemanningsforetak.

«Lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare» gjennomfører vikarbyrådirektivet. 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 bemanningsforetakenes bransjeorganisasjon, Kompetensföretagen. 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. (NOU 2021: 9, s. 197).

Allerede i 1988 ble den første tariffavtalen inngått for arbeidstakere i bemanningsforetak. I 2000 ble det inngått tariffavtale for bemanningsforetak mellom svensk LO og Almega, arbeidsgiverorganisasjonen i tjenestesektoren. Avtalen gjelder for alle forbund i LO, slik at arbeidstakerne som leies ut fra bemanningsforetakene omfattes av tariffavtalen uansett hvilken bransje de leies ut til. Det er også innført tariffavtaler for en rekke andre yrkesgrupper som leies ut fra bemanningsforetak (Westregård, 2019).⁴⁷

Omfanget av utleie fra bemanningsforetak utgjør om lag 1,6 prosent av de sysselsatte (Berglund mfl., 2021⁴⁸ og Kompetensföretagen, 2021⁴⁹). Utleieaktiviteten økte hurtig etter at regelverket ble liberalisert i 1993. I de siste tiårene har det også vært en viss økning, men med svingninger i takt med konjunktorene. Fast ansettelse i bemanningsforetaket er den vanlige ansettelsesformen. De fleste som er ansatt i bemanningsforetak er omfattet av tariffavtalene og følger lønns- og arbeidsvilkårene som er fastsatt der. Andelen organiserte arbeidstakere er imidlertid relativt lav. Alsos og Evans (2018) anslår organisasjonsgraden til å være rundt 25

⁴⁷ Westregård, A. (2019). Key concepts and changing labour relations in Sweden. Part 1 Country report. Nordic future of work project: Working paper 8. Pillar VI.

⁴⁸ Berglund, T., Hedenus, A., Håkansson, K. og Isidorsson, T. (2021). Non-standard work in Sweden. I Ilsøe, A. og Larsen, T. P. (red). Non-standard work in the Nordics. TemaNord 2021:503.

⁴⁹ Kompetensföretagen (2021). Årsrapport 2020.

prosent.⁵⁰ Ifølge Håkansson og Isidorsson (2016) benyttes innleie mest av større virksomheter. Dette gjelder særlig innen industri og energiforsyning. Innleie til byggenæringen har lite omfang. Det benyttes også innleie til helse og undervisning, men her ligger bruken under gjennomsnittet i svensk arbeidsliv.⁵¹ I Sverige har bemanningsforetakene i liten grad rekruttert arbeidstakere fra nye EU/EØS-land i Øst-Europa. Alsos og Evans knytter dette til den høye tariffavtaledekningen og gjennomføringen av likebehandlingsreglene, som medførte at innleie ikke har bidratt til å redusere virksomhetenes arbeidskraftkostnader.

2.9.2 Danmark

I Danmark ble det i større grad åpnet for utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak i 1990. Det var imidlertid ingen særskilt lovregulering før vikarbyrådirektivet ble gjennomført i dansk rett i 2013 gjennom vedtakelse av «lov om vikarers retsstilling ved utsendelse af et vikarbureau mv.». 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 vikarbyrådirektivet er fastsatt. I tillegg fastslås det at gjentatte utsendelser av innleid arbeidstaker til samme innleievirksomhet er forbudt, med mindre det foreligger saklig grunn, jf. § 3 fjerde ledd. Reglene kan fravikes gjennom landsomfattende tariffavtale så fremt visse vilkår er oppfylt, jf. § 3 femte ledd.

Omfanget av utleie fra bemanningsforetak utgjør i underkant av 1 prosent av de sysselsatte (Rasmussen mfl., 2019).⁵² I Danmark er de utleide arbeidstakerne midlertidig ansatt (Ilsøe og Larsen, 2021).⁵³ Som i Sverige er lønns- og arbeidsvilkår i hovedsak regulert gjennom tariffavtaler. Det gjelder heller ingen særskilte krav til godkjenning eller registrering, men vikarbyråenes bransjeforening har en egen godkjenningsordning. Innleie benyttes mest i industri, transport/lager/logistikk, bygg og helse/omsorg. Om lag 15 prosent av bemanningsforetakenes utleie skjer til byggenæringen.

2.9.3 Tyskland

Etter tysk rett kreves det som hovedregel lisens for å drive utleie av arbeidskraft. For å tildeles lisens stilles det flere krav, jf. omtale i punkt 3.7.2.

Lisens kan nektes/trekkes tilbake dersom virksomheten har gjort seg skyldig i nærmere definerte brudd på regelverket. Konsekvensen av å leie ut uten lisens er at man rettslig sett anser innleier som arbeidsgiver, i tillegg til mulighet for bøter.

I en del tilfeller kreves *ikke* lisens, for eksempel ved leie innen samme konsern/konsortium, leie av arbeidstaker fra en virksomhet som har ordresvikt eller produksjonsproblemer til en

⁵⁰ Alsos, K. og Evans, C. (2018). Temporary work agencies: Triangular disorganization or multilevel regulation? I *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 24(4).

⁵¹ Håkansson, K. og Isidorsson, T. (2016). Användningen av inhyrd arbetskraft i Sverige. I *Arbetsmarknad och Arbetsliv* nr. 3-4-2016.

⁵² Rasmussen, S., Larsen, T. P., Ilsøe, A. og Madsen, P. K. (2019). Atypical labour markets in Denmark. *Nordic future of work*. Brief 5.

⁵³ Ilsøe, A. og Larsen, T. P. (red). Non-standard work in the Nordics. *TemaNord* 2021:503.

virksomhet i samme sektor som har en bedre ordretilgang/økonomisk situasjon, samt leie av offentlig ansatte mellom ulike offentlige arbeidsgivere i henhold til tariffavtale.

Forbud mot utleie i bygg

Utleie innen kjernevirksomheten til bygg og anlegg er i utgangspunktet forbudt. Et vikarbyrå kan derfor ikke leie ut en bygningsarbeider til en virksomhet innen bygg og anlegg, men kan likevel leie ut f.eks. en regnskapsfører. Bygg- og anleggsvirksomheter kan imidlertid i nærmere definerte tilfeller leie ut til hverandre, og i noen tilfeller virksomheter i andre bransjer til bygg- og anleggsvirksomheter.

Dette forbudet ble innført så tidlig som i 1982, og ble den gang begrunnet med at det skulle motvirke tendensen til økende ulovlig bruk av arbeidstakere som ikke hørte til virksomheten, som ikke var fagorganisert og tilknyttet tariffavtale og dermed heller ikke medlem av trygdeordningen (sosialkassen) som hang sammen med tariffavtalen. Dette førte også til ulike konkurransevilkår mellom virksomhetene.⁵⁴

Tidsbegrensning på 18 måneder

Som et uttrykk for at utleie av arbeidskraft skal være midlertidig, ble det i 2017 innført en begrensning for utleie på 18 sammenhengende måneder per arbeidstaker til den samme innleieren. Et opphold i leieforholdet på tre måneder eller mer åpner imidlertid for nye 18 måneders innleie. Unntak fra 18-månedersbegrensningen kan avtales gjennom tariffavtale.

Likebehandlingsprinsippet

Utgangspunktet er at likebehandlingsprinsippet gjelder, dvs. at vikarbyråansatte har rett til de samme grunnleggende arbeidsvilkårene som ansatte hos innleieren. Dette gjelder særlig lønn og arbeidstid, inkludert overtid, pauser, hvileperioder, nattarbeidsbestemmelser, ferie og fridager. Imidlertid kan likebehandlingsprinsippet fravikes gjennom tariffavtale, likevel slik at minstelønnsbestemmelser respekteres. Etter ni måneder har imidlertid den vikarbyråansatte som hovedregel krav på lik lønn som fast ansatte, dvs. at unntaksadgangen fra prinsippet om likebehandling normalt er begrenset til ni måneder. Imidlertid kan også grensen på ni måneder utvides ved tariffavtale i nærmere angitte tilfeller.

Sanksjoner

Brudd på reglene kan bøtelegges med en sats på inntil 30 000 EUR. Eventuell fortjeneste på regelbruddene kan inndras, slik at inndragelse komme i tillegg til den ovennevnte satsen. Ved brudd på kravet om lisens, fastsetter loven at arbeidstaker anses ansatt hos innleievirksomheten. Utleie av arbeidskraft uten lisens følger det kriminelle straffespolet dersom det er snakk om utlendinger uten arbeidstillatelse (presumtivt utenfor EØS). Ved alvorlige brudd kan det idømmes fengselsstraff på opptil fem år.

Å gjøre bruk av arbeidere stilt til rådighet av en utleievirksomhet som mangler lisens kan straffes med bøter på opptil 500 000 EUR hvis det er snakk om utlendinger som ikke har tillatelse til å utføre det aktuelle arbeidet.

Myndighetene fører tilsyn med brudd på regelverket når det gjelder registrering av utleievirksomhet, oppfølging av minstelønnsbestemmelser og likebehandlingsreglene, og ulike former for omgåelser av regelverket som for eksempel formidling av selvstendige oppdragstakere som i realiteten er utleie av arbeidskraft. Myndighetenes innsats mot ulike former for lovbrudd i arbeidslivet er styrket gjennom en egen lov fra 2019 om bekjempelse av illegalt arbeid og trygdemisbruk. Tollmyndighetene har ansvaret for å lede an i innsatsen mot

⁵⁴ Deutscher Bundestag (2020). Verfassungsrechtliche Aspekte eines Verbots der Arbeitnehmerüberlassung in den Pflegebereich.

svart arbeid og arbeidslivskriminalitet og har et bredt samarbeid med andre myndigheter. Det rapporteres jevnlig fra forbundsregjeringen om denne innsatsen.⁵⁵

Omfang og bruk av innleie

I Tyskland er det blitt gjennomført flere omfattende arbeidsmarkedsreformer de siste tiårene. En side av denne reformlinjen har ifølge Alsos og Evans (2018) vært å beskytte kjernearbeidskraften i virksomhetene og samtidig legge til rette for økt fleksibilitet, blant annet ved muligheter for å benytte innleie av arbeidskraft i en rekke næringer. Ifølge OECDs indeks for stillingsvern har Tyskland relativt liberale regler for midlertidige ansettelser, men mer omfattende begrensninger når det gjelder utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak (OECD, 2020).⁵⁶ Det anslås at omfanget av innleie utgjør i overkant av to prosent av de sysselsatte. Ifølge Alsos og Evans er det mest vanlig å benytte midlertidig ansettelse for de utleide arbeidstakerne. Utenlandske arbeidstakere utgjør en relativt begrenset andel av arbeidstakerne i bemanningsforetak. Tradisjonelt er innleie fra bemanningsforetak blitt mest benyttet innen industriproduksjon, ikke minst i bilindustrien, men bruken er i senere år dreiet mer over til tjenestesektoren. (Bundesagentur für Arbeit, 2021).⁵⁷ I 2021 er det innført bestemmelser om forbud mot innleie til slakteribransjen, med enkelte unntaksbestemmelser knyttet til tariffavtale. Ifølge Alsos og Evans er så godt som alle arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak omfattet av tariffavtaler. Slike avtaler ble inngått i stor skala etter utvidelsene av adgangen til leie ut arbeidstakere på begynnelsen av 2000-tallet. Organisasjonsgraden blant utleide arbeidstakere er imidlertid under fem prosent. I forbindelse med gjennomføringen av vikarbyrådirektivet ble det fra myndighetenes side også innført et bindende «lønngulv» for alle arbeidstakere i bemanningsforetak. Ifølge Alsos og Evans forekommer det likevel gjentatte tilfeller hvor arbeidstakere i bemanningsforetak utnyttes og ikke får den lønnen de skal ha. Et generelt trekk ved tysk arbeidsliv er at flere av de sosiale ordningene er knyttet til tariffavtalene.

Arbeidsmarkedet i byggenæringen

Det er som nevnt i utgangspunktet et forbud mot å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak til byggenæringen i Tyskland. Ifølge tyske statistikkmyndigheter nådde byggenæringen i landet en topp på midten av 1990-tallet som følge av ekstraordinær byggeaktivitet etter gjenforeningen. I dag sysselsetter byggenæringen om lag 2,5 millioner personer, som utgjør om lag 5,5 prosent av de sysselsatte. Av disse arbeider anslagsvis 15 prosent som selvstendige, noe som er en del høyere enn gjennomsnittet på 8-9 prosent for arbeidslivet samlet. Den begrensede innleie av arbeidskraft som det er adgang til etter regelverket (jf. over) ser ut til å ha et svært lite omfang.

3 Departementets vurdering og forslag

3.1 Departementets overordnede vurderinger

Hovedregelen om fast ansettelse er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeidsliv. Faste ansettelser gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt. Høy grad av faste ansettelser kan også bidra til mer produktive,

⁵⁵ Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (foreligger også i engelsk oversettelse).

⁵⁶ OECD (2020). OECD Employment Outlook.

⁵⁷ Bundesagentur für Arbeit (2021). Entwicklungen in der Zeitarbeit.

omstillings- og konkurransedyktige virksomheter, blant annet som følge av at det investeres i de ansattes kompetanse. Et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet. Regjeringen ønsker derfor et arbeidsliv der hele og faste stillinger skal være den klare hovedregelen.

Departementet viser til at innleie er en tilknytningsform som fortrenger og utfordrer den faste ansettelsen på flere måter. Selv når innleide er fast ansatt i bemanningsforetaket, fungerer dette mest som et mellomledd. Selve arbeidet utføres hos en annen virksomhet. På denne måten oppstår det et trepartsforhold mellom bemanningsforetaket som formell arbeidsgiver, den enkelte arbeidstaker og innleievirksomheten. Dette trepartsforholdet samsvarer dårlig med sentrale reguleringer av norsk arbeidsliv, gjennom lovgivning og tariffavtaler. Dette gjelder blant annet reglene om stillingsvern, vernetjeneste i virksomhetene og systemet med tillitsvalgte som arbeidstakernes representanter. Virksomheten som leier inn arbeidstaker blir en tredjepart med stor innflytelse, som den som står nærmest til å vurdere det arbeidet som den innleide arbeidstakeren utfører, til tross for at det er bemanningsforetaket som er den formelle arbeidsgiveren. Mange av faktorene som påvirker og styrer arbeidstakerens hverdag vil også ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll. Trepartsforhold som innleie kan dermed bidra til å både pulverisere arbeidsgiveransvaret og arbeiderkollektivet.

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

Den utviklingen man over de siste tiårene har sett rundt bruken av innleie, særlig innenfor byggenæringen, men også andre næringer, er etter departementets vurdering ikke forenlig med de overordnede hensynene som er skissert ovenfor, og heller ikke det som kan sies å ha vært formålet da innleie generelt ble tillatt fra 2000. Departementet viser blant annet til NOU 1998: 15 punkt 10.3.1 hvor det fremgår at

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

Etter departementets syn viser situasjonsbeskrivelsen nå at inn- og utleie nettopp har utviklet seg til å bli et omfattende marked, særlig for enkelte bransjer, hvor innleie av blant annet utenlandsk arbeidskraft har blitt en permanent del av virksomhetens bemanningsstrategi.

Etter departementets vurdering er dette en uheldig utvikling som viser at det er mulig å praktisere dagens innleieregler på en uønsket måte. Det må etter departementets syn grunnleggende endringer til for å snu denne uønskede utviklingen.

I perioden 1971-2000 var innleie med visse unntak forbudt. Et forbud mot alle former for innleie fra bemanningsforetak anser departementet ikke som aktuelt. Departementet mener likevel at det er behov for generelle innstramminger, og dessuten vesentlige tiltak i de næringer hvor innleieandelen er størst. Dette for å sikre at innleiereglene ikke misbrukes, at innleie skjer i samråd med tillitsvalgte, og for å styrke det organiserte arbeidslivet. På denne måten bidrar også tiltakene til å styrke et seriøst og ordnet arbeidsliv og til å legge til rette for økt rekruttering av faglært arbeidskraft til de delene av arbeidslivet hvor det er store behov framover.

Nedenfor følger på denne bakgrunn flere forslag og anbefalinger som på ulike måter er ment å begrense bemanningsbransjens rolle og bruken av innleie som tilknytningsform i norsk arbeidsliv.

Tiltakene som omtales vil både hver for seg og samlet kunne virke begrensende og få noen umiddelbare konsekvenser for de som berøres. Dette kommenteres også nærmere under det enkelte tiltak, og dessuten i kapittel 4 om økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på mulige konsekvenser av tiltakene og hvordan disse best kan imøtekommes og håndteres, også i en overgangsperiode. Det inviteres også til å komme med innspill til alternative tiltak, som samtidig sørger for at regjeringens overordnede målsettinger nås.

Forslagene som vurderes i dette høringsnotatet må også ses i sammenheng med andre tiltak for å følge opp regjeringens mål om styrking av arbeidstakeres rettigheter og fornyelse av arbeidsmiljøloven for å møte utviklingen i arbeidslivet. Dette følges opp med lovforslag om å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser og gjeninnføring av kollektiv søksmålsrett ved ulovlig innleie, samt høringsforslag om styrking av rett til heltidsarbeid. I samsvar med Hurdalsplattformen vil regjeringen følge opp forslagene fra Fougner-utvalget om fremtidens arbeidsliv. Regjeringen vil fremme et seriøst og ordnet arbeidsliv der norske lønns- og arbeidsvilkår gjelder for alle som utfører arbeid. Regjeringen har derfor tatt initiativ for å utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetkrav for alle offentlige anskaffelser. Dette gjelder blant annet tiltak for å styrke reguleringer i innkjøpsreglene når det gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser innen bygg, anlegg og renhold. Arbeidet skal følges opp i samarbeid med partene i arbeidslivet. Regjeringen vil også utarbeide handlingsplaner for å styrke innsatsen mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart arbeid.

3.2 Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området

3.2.1 Gjeldende rett

Innleie fra bemanningsforetak er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-12. Innleie fra bemanningsforetak er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a til e, jf. § 14-12 første ledd. Det fremgår videre av § 14-12 andre ledd at i virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven kan arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder, inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie. Dette gjelder uten hinder av det som er bestemt i første ledd.

I § 14-12 femte ledd er det inntatt en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om forbud mot innleie for "visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det". Det gjelder ingen slike forskrifter i dag.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp.nr. 70 (1998–1999) side 43, blant annet:

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

Et forbud i forskrift må også vurderes opp mot vikarbyrådirektivet artikkel 4, jf. omtale nedenfor.

3.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering er det behov for tydelige innstramminger når det gjelder innleie til byggenæringen, særlig i Oslo-området. Departementet har derfor vurdert behovet for å innføre et bransjemessig og geografisk avgrenset forbud. Departementet viser til at forbud mot innleie er det strengeste virkemiddelet for å få bukt med uønsket innleie. Et forbud kan brukes som et målrettet tiltak i enkelte bransjer og/eller geografiske områder hvor innleie er utbredt i et slikt omfang at det får negative samfunnsmessige konsekvenser. Departementet viser til at forbud har vært nevnt og foreslått i ulike sammenhenger i løpet av de seneste års debatter rundt innleie, særlig knyttet til innleie i byggenæringen i Oslo-området.

Departementet viser til at bruken av innleie fra bemanningsforetak i byggenæringen har vært økende siden dereguleringen av innleiereglene i 2000. Mens innleie fra bemanningsforetak for arbeidslivet samlet utgjorde i underkant av 2 prosent av sysselsettingen i 2019, viser SSB-tallene at andelen var i overkant av 8 prosent i bygge- og anleggsnæringen. Bak gjennomsnittstallene er det betydelige regionale forskjeller. Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel anslo i 2017 at prosentandelen innleide i Oslo lå på rundt det dobbelte av landsgjennomsnittet i byggenæringen. Fagforeninger har kartlagt bruken av innleie på enkelte byggeplasser i Oslo og omegn og kom fram til en innleieandel på 35 prosent (Engelstad, 2019). Nergaard (2017) anslo at andelen innleide i byggenæringen var om lag 4-7 prosentpoeng høyere i Oslo og Akershus enn resten av landet. Det vises til kapittel 2 ovenfor.

Andelen har de seneste to år riktignok gått noe ned. Det antas at dette dels skyldes innstramminger i innleiereglene i 2019, samt de generelle virkningene av koronapandemien og innreiserestriksjoner som førte til en betydelig reduksjon i arbeidsinnvandringen, jf. kapittel 2 ovenfor. Innleieandelen i byggenæringen, særlig i Oslo-området, er likevel fortsatt markant høyere enn for resten av arbeidslivet.

Departementet viser til at innleie har flere negative konsekvenser. Ifølge undersøkelser opplever innleide lavere jobbtilfredshet, færre er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner og gjennomsnittlig timelønn er lavere. Innleie bærer preg av kortvarige arbeidsforhold med usikkert inntektsgrunnlag, og det kan være vanskelig å bygge gode relasjoner. Flerpartsforhold, slik som innleie og entrepriser, kan føre til flere ulykker og dårligere helse og arbeidsmiljø. Utenlandske arbeidstakere, særlig innenfor bygge- og anleggsnæringen, er særlig risikoutsatt for skader og ulykker. Det er dessuten stor etterspørsel etter lærlinger og fagarbeidere i næringen. SSBs rapport om sysselsetting og arbeidsstyrke fram mot 2040 viser at det kan bli særlig underskudd på helsefagarbeidere og fagarbeidere innen industri, bygg og anlegg og håndverksfag.⁵⁸ I BNLs medlemsundersøkelse fra januar 2021 svarer nær halvparten av bedriftene at de ikke får tak i fagarbeidere, mens en fjerdedel ikke får tak i lærlinger.⁵⁹ Tall fra Utdanningsdirektoratet viser likevel at antallet lærebedrifter i næringen er økende. Dette kan tyde på at mange virksomheter ønsker å rekruttere faglært arbeidskraft, men at interessen for å søke seg til slik utdanning er for lav i forhold til behovet. Brekke mfl. (2013) viser at det er en negativ sammenheng mellom den økte konkurransesituasjonen på arbeidsmarkedet som økt arbeidsinnvandring medførte og elevenes interesse for å søke seg til fagopplæring i bygg og anlegg.

Arbeidskraftbehovet i byggenæringen blir i dag gjerne møtt gjennom å tilknytte seg utenlandsk arbeidskraft. Departementet viser til at et flertall av de innleide har

⁵⁸ Cappelen, Å. mfl. (2020). Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2020/41.

⁵⁹ Byggenæringens landsforening (2021). Byggenæringens fremtidsbarometer. Medlemsundersøkelse.

innvandrerbakgrunn, og at formidling av arbeidstakere fra nye EU/EØS-land i Øst-Europa er det som i stor grad har drevet veksten i bemanningsforetakenes utleieaktivitet.

Stor grad av innleie kan også ha negativ effekt på lønnsutviklingen i næringen. Den sterke økningen i arbeidsinnvandring fra Øst-Europa medførte redusert lønnsutvikling i byggenæringen. Bjørnstad mfl. (2015) estimerte konsekvensen for bygg og anlegg til å være nesten 19 prosent i perioden 2004-2014.⁶⁰ Allmenngjøringen bidro til å dempe virkningene, men klarte ikke å kompensere for hele effekten av arbeidsinnvandringen. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har nylig gjennomført en evaluering og fant at allmenngjøring har bidratt til at andelen lavtlønnede blir redusert, dette gjelder i byggenæringen og generelt for alle næringene hvor allmenngjøring er gjort gjeldende.

En annen side ved virkningene av innleie på arbeidsmiljø og arbeidsforhold gjelder konsekvensene for de fast ansatte i virksomheten hvor innleien skjer. Internasjonale studier tyder på at dette kan gi økt konfliktnivå i virksomheten, for eksempel ved at personer som utfører samme arbeid har ulik lønn (Olsen, 2016).⁶¹ Ingelsrud mfl. (2020) peker på at bruken av innleie også påvirker partsrelasjonene i virksomheten i og med at de innleide i hovedsak ikke er organisert. Dette kan innebære svekkelse av muligheter for å etablere tariffavtaler eller svekket betydning av de etablerte organisasjonene på arbeidsplassen.

Kartlegginger tyder også på at det forekommer en del brudd på innleiereglene i byggenæringen, jf. punkt 2.8.

Samlet tilsier dette etter departementets vurdering at det er nødvendig med grunnleggende endringer i byggenæringen. Det er behov for å få ned innleieandelen, at andelen fast ansatte øker, rekrutteringen av fagarbeidere styrkes og at organisasjonsgraden går opp. Næringen preges allerede av kompleks organisering av arbeid hvor mange aktører jobber side om side i ulike leverandørledd og underentrepriser. Dette er både legitimt og forståelig, og ofte en naturlig konsekvens av at slike prosjekter krever ulik kompetanse. På samme måte som i resten av arbeidslivet må det imidlertid være den klare hovedregel at arbeidstakere som utfører arbeid på byggeplasser er fast ansatt direkte hos den virksomhet som skal ha arbeidet utført. I norsk arbeidsliv er det tradisjon for at selvstendige fagarbeidere bidrar til forbedringer og innovasjon i virksomhetene, og for at arbeidsgivere investerer i kompetanseutvikling for sine medarbeidere. Tradisjonelt har virksomhetene vært preget av flate organisasjonsstrukturer og et nært samspill mellom ledelsen og arbeidstakernes tillitsvalgte. Dette er kvaliteter i arbeidslivet som risikerer å bli svekket når arbeidsplassene i byggenæringen består av flere innleide uten fast tilknytning til virksomheten.

Departementet viser til at mye kan gjøres av bransjene selv når det gjelder å sørge for ryddige og ordnede forhold. I byggenæringen har det også vært fokus på dette, for eksempel gjennom felles anbefalinger fra Fellesforbundet og BNL om seriøs innleie i byggenæringen.

Departementet ser likevel at utfordringene fortsatt er til stede, og mener derfor at et forbud mot innleie til byggenæringen innenfor visse geografiske områder, nå kan være et hensiktsmessig og nødvendig tiltak. Etter departementets vurdering foreligger det viktige samfunnshensyn som tilsier at det kan være behov for et slikt tiltak nå. Et forbud mot innleie vil etter departementets vurdering innebære at de berørte virksomhetene blir nødt til å velge andre bemanningsløsninger enn leie, presumptivt ved å øke grunnbemanningen. Formålet med et forbud vil være å på ny skape en kultur for faste og direkte ansettelse i bransjen, og

⁶⁰ Bjørnstad, R. (red.) (2015). Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Senter for lønnsdannelse. Rapport 2015-2.

⁶¹ Olsen, K. M. (2016). utfordringer ved midlertidighet i organisasjoner. Magma nr. 3/2016.

med det øke organisasjonsgraden, rekrutteringen, og sikre anstendige vilkår i bransjen. Et forbud kan oppheves når man ser at forholdene har bedret seg.

Samtidig ser departementet at byggenæringen, sammenlignet med en del andre bransjer, kan være særlig berørt av varierende og til dels uforutsigbare oppdragsmengder. Byggenæringen er i sin natur prosjektbasert, og virksomhetene må i mange tilfeller inngi tilbud i konkurranse med andre for å skaffe seg oppdrag. Dette kan innebære uforutsigbarhet knyttet til hvilke oppdrag man får og til hvilke tider, og dermed usikkerhet knyttet til bemanningsbehovet. Mindre fleksibilitet for virksomhetene kan i ytterste konsekvens dermed også gå ut over fast ansatte, ved at virksomhetene ikke tør å ta risikoen ved å påta seg oppdrag. På større prosjekter med flere involverte aktører, herunder underentreprenører, kan også forsinkelser i andre ledd gjøre bemanningsbehovet uforutsigbart. For departementet fremstår det derfor forståelig at det kan være en utfordring å tilpasse andelen fast ansatte, og at dette også kan være en del av forklaringen på hvorfor innleie brukes i såpass stor grad i byggenæringen. Departementet viser til at innføring av et forbud mot innleie til byggenæringen også kan få økonomiske konsekvenser for oppdragsgivere, herunder offentlige oppdragsgivere. På samme måte som byggevirksomheten selv, kan også oppdragsgivere oppleve en økt økonomisk risiko ved at oppdragstaker/entreprenør fratras en del av fleksibilitetsmekanismen som ligger i innleieadgangen. Et forbud mot innleie til byggenæringen kan også påvirke byggeaktiviteten og innebære risiko for at det kan oppstå forsinkelser i gjennomføringen av prosjekter og mulige kostnadsøkninger.

Samtidig viser departementet til at variasjoner i oppdragsmengde kan løses på andre måter enn ved innleie fra bemanningsforetak. Et forbud vil i seg selv ikke føre til at det blir noe mindre behov for arbeidskraft og sysselsetting, men er ment å ha betydning for hvordan virksomhetene knytter til seg arbeidskraften de har behov for. I praksis vil dette innebære at virksomhetene må knytte til seg de aktuelle arbeidstakerne på andre måter enn gjennom innleie. I tillegg til å øke grunnbemanningen gjennom faste ansettelser, er det også mulig å ansette midlertidig direkte dersom vilkårene for dette er oppfylt. Etter departementets vurdering er en lovlig midlertidig ansettelse i en topartsrelasjon direkte i virksomheten å foretrekke fremfor trepartsrelasjonen innleie. Ved innføring av et forbud vil departementet likevel følge situasjonen nøye med tanke på en økning i (eventuelle ulovlige) midlertidige ansettelser i bransjen. For øvrig kan sesong- og oppdragsvariasjoner møtes gjennom øvrige fleksibilitetsmekanismer som lovverket åpner for, for eksempel reglene for overtid, deltid, permittering, oppsigelse, innleie fra andre produksjonsbedrifter, oppdragskontrakter og entrepriser. Forutsetningen er selvsagt at vilkårene er til stede. Departementet vil særlig peke på at dersom byggebedrifter generelt øker sin grunnbemanning, er det grunn til å anta dette også vil øke grunnlaget og muligheten for leie mellom produksjonsbedrifter. Umiddelbare konsekvenser, herunder fare for produksjonsstopp, for pågående prosjekter antar departementet at kan løses gjennom en overgangsbestemmelse med forsinket ikrafttreden for eksisterende innleieforhold, jf. punkt 3.2.3.5.

Etter departementets vurdering taler disse forholdene for at det er behov for å innføre forbud mot innleie i byggenæringen innenfor visse geografiske områder. En nærmere vurdering av, og forslag til, hvordan en slik regulering kan se ut, fremkommer i punkt 3.2.3 nedenfor. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til dette, samt til alternative tiltak som kan være egnet til å få bukt med uønsket innleie til byggenæringen i Oslo-området.

3.2.3 Nærmere om departementets vurderinger og forslag

3.2.3.1 Hva et forbud vil innebære

Et forbud vil innebære at berørte virksomheter innenfor forbudets bransjemessige og geografiske område ikke kan leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak. Et forbud vil dermed gjelde i stedet for vilkårene i § 14-12. Forbudet vil være avgrenset til å gjelde innleie fra bemanningsforetak. Leie mellom produksjonsbedrifter etter § 14-13 vil fortsatt være tillatt.

3.2.3.2 Bransjemessig avgrensning

Departementets utgangspunkt er at et forbud bør gjelde der utfordringene med høy innleieandel er størst. Som det fremgår ovenfor, vurderer departementet at det særlig er byggenæringen som over tid har hatt en vesentlig høyere innleieandel enn resten av arbeidslivet, og at næringen dermed er særlig sårbar for utfordringer og negative konsekvenser knyttet til innleie.

Bygge- og anleggsnæringen omtales gjerne samlet, som en og samme næring. Departementet har likevel vurdert at det primært er i byggenæringen det foreligger behov for forbud. Departementet viser i denne forbindelse til at av den samlede sysselsettingen i bygge- og anleggsnæringen, utgjør byggenæringen hele 90 prosent. Kartlegginger tyder også på at det er virksomheter innen oppføring av bygg som bruker mest innleie, og at bruken av innleie her ligger 50 prosent høyere enn bransjen som helhet. Dette er klart høyere enn i anlegg og spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet (Nergaard, 2021). Departementet imøteser imidlertid høringsinstansenes synspunkter på om det bør vurderes forbud også i andre bransjer eller næringer enn byggenæringen, herunder for anlegg og eventuelt områder innenfor industrien hvor det benyttes mye innleie. Til sistnevnte viser departementet særlig til punkt 2.3.2 ovenfor som særlig omtaler innleie innenfor arbeid med isolasjon, stillas og overflatebehandling (ISO) tilknyttet industrivirksomhet og landanlegg.

Departementet har vurdert hvordan byggenæringen, og dermed virkeområdet for et forbud, bør avgrenses. Etter departementets vurdering er det selve aktiviteten "byggningsarbeid" som det leies inn til som et forbud bør gjelde. Byggevirksomheter bør fortsatt kunne leie inn andre arbeidstakergrupper til annet type arbeid, for eksempel ingeniører, administrativt personale etc. Etter departementets syn bør et forbud, og dermed begrepet "byggningsarbeid", omfatte både arbeid med nybygg og arbeid på eksisterende bygg (gjerne benevnt ROT: Rehabilitering, oppussing og tilbygg).

Departementet viser til at det på flere andre områder også finnes definisjoner eller avgrensninger av byggningsarbeid, byggevirksomhet mv. I forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) § 4 bokstav a er bygge- og anleggsarbeid opplistet slik:

1. oppføring av bygninger,
2. innrednings-, utsmykkings-, og installasjonsarbeid,
3. montering og demontering av prefabrikkerte elementer,
4. riving, demontering, ombygging og istandsetting,
5. sanering og vedlikehold,
6. alminnelig anleggsvirksomhet,
7. graving, sprenging og annet grunnarbeid og
8. annet arbeid som utføres i tilknytning til bygge- eller anleggsarbeid.

En mulighet er at et forbud mot innleie avgrenses tilsvarende, men slik at nr. 6 om anleggsvirksomhet utgår og nr. 8 justeres til kun å omfatte byggearbeid.

Et annet regelverk som gjelder bygningsarbeid, er forskrift 10. mai 2021 nr. 2070 om delvis allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge. Forskriften gjelder for faglærte og ufaglærte arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser, jf. § 2. Forskriften er fastsatt på grunnlag av Fellesoverenskomsten for byggfag (FOB) 2020–2022 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Byggenæringens Landsforening på den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet på den annen siden, jf. forskriften § 1. I Fellesoverenskomsten er bygningsarbeid omtalt/definert slik: "Med bygningsarbeid menes bygge- og byggeteknisk virksomhet med tilliggende arbeider, herunder riving og kildesortering på byggeplass", jf. del II § 1-1.

Etter hva departementet kan vurdere, omfatter de to ovennevnte definisjonene i all hovedsak samme type aktivitet og/eller virksomhet, men slik at byggherreforskriften har en mer detaljert opplisting. Departementet vurderer at tilsvarende definisjon eller avgrensning også kan benyttes for avgrensning av et forbud mot innleie. Fordi en slik bestemmelse foreslås å fremgå i forskrift uten tilhørende forarbeider, antar departementet at det kan være hensiktsmessig at "bygningsarbeid" defineres mer detaljert i selve forskriften. Departementet foreslår at det i en forskrift om forbud kan fremgå at

"Med bygningsarbeid menes

1. oppføring av bygninger,
2. innrednings-, utsmykkings-, og installasjonsarbeid,
3. montering og demontering av prefabrikkerte elementer,
4. riving, demontering, ombygging og istandsetting,
5. sanering og vedlikehold,
6. graving, sprenging og annet grunnarbeid og
7. annet arbeid som utføres i tilknytning til byggearbeid".

Et annet tilgrensende spørsmål er forbudets virkeområde når det gjelder hvilke arbeids- og/eller byggeplasser som omfattes. Byggherreforskriften § 2 har en virkeområdebestemmelse som angir hvor byggherreforskriften gjelder: "Forskriften gjelder for enhver arbeidsplass hvor det utføres midlertidig eller skiftende bygge- eller anleggsarbeid."

Som et utgangspunkt mener departementet at tilsvarende avgrensning bør gjelde for virkeområdet for et forbud mot innleie i byggenæringen. Forbudet bør gjelde på "byggeplasser", og med dette menes arbeidsplasser hvor det utføres midlertidig eller skiftende bygningsarbeid. Som nevnt er det særlig virksomheter innen oppføring av bygg som har den klart høyeste innleieandelen. Avgrensningen vil innebære at forskriften avgrenses mot det som må kunne sies å være "permanent" bygningsarbeid. I Arbeidstilsynets veileder til byggherreforskriften er forskjellen mellom midlertidig og permanent bygge- og anleggsarbeid beskrevet slik:

For at forskriften skal gjelde er det et krav om at bygge- eller anleggsarbeidet må være av en midlertidig eller skiftende karakter. Dette gjør at forskriften ikke kommer til anvendelse på bygge- og anleggsarbeider av permanent karakter, slik som eksempelvis produksjon av elementer til ferdighus eller arbeid ved et fast etablert pukkverk o.l. I grensetilfeller vil det ha betydning hvor langvarig arbeidet er, og om arbeidet typisk er av midlertidig eller skiftende karakter. Det vil også ha betydning for vurderingen om maskiner og utstyr er

permanent plassert på stedet, eller om det er naturlig at disse flyttes videre etter at arbeidene er ferdig.

Etter departementets vurdering kan dette også være veiledende for virkeområdet for et forbud mot innleie i byggenæringen. Departementet viser samtidig til spørsmålet om bransjeavgrensning ovenfor, hvor det bes om høringsinstansenes synspunkter på behovet for forbud også innenfor (eventuelt deler av) industrien.

Etter departementets vurdering bør et forbud dermed avgrenses til å gjelde på bygningsarbeid på byggeplasser, og slik at det med byggeplasser menes enhver arbeidsplass hvor det utføres midlertidig eller skiftende bygningsarbeid.

3.2.3.3 Geografisk avgrensning

Departementet har vurdert innenfor hvilke geografiske områder et forbud bør gjelde.

Departementet viser til at Oslo og området til tidligere Akershus fylke står for en fjerdedel av sysselsettingen i bygge- og anleggsnæringen. Kartlegginger viser at også innleieandelen til bygge- og anleggsnæringen er høyere i dette området. I 2016 var innleieandelen om lag 4-7 prosentpoeng høyere i Oslo og Akershus enn resten av landet. Bemanningsbransjen i NHO Service og Handel anslår at prosentandelen innleide i Oslo ligger på rundt det dobbelte av landsgjennomsnittet i byggenæringen. Fagforeninger har kartlagt bruken av innleie på enkelte byggeplasser i Oslo og omegn og kom fram til en innleieandel på 35 prosent. I en spørreundersøkelse til medlemmer i Fellesforbundet og BNL utført av Oslo Economics (2020), tydet også svarene på at bruken av innleie er høyere i Oslo og Viken enn i landet for øvrig.

Etter departementets vurdering er det dermed særlig Oslo som utpeker seg, men også områdene rundt.

Departementet nevner til sammenligning at det tidligere var fastsatt en forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser som var avgrenset geografisk. Det vises til forskrift 29. juni 2005 nr. 739 om allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser i Osloregionen, som var avgrenset til å gjelde for bygningsarbeid i fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold, jf. § 2 første ledd bokstav a. I begjæringen om allmenngjøring fra LO ble det blant annet vist til at denne regionen i flere henseender er betraktet som ett byggemarked med stor mobilitet i arbeidskraften.

Departementet viser i denne sammenheng til at en problemstilling rundt geografisk avgrensning, er om man vil oppleve tilpasninger. For eksempel slik at bruken av innleie vil øke i områdene utenfor det geografiske virkeområdet for et forbud. På den ene siden viser departementet til at et forbud som anbefalt vil gjelde på de byggeplassene som befinner seg innenfor den geografiske avgrensningen. De bygningsarbeidene som skal utføres på byggeplasser i Oslo, må nødvendigvis utføres i Oslo. På den andre siden er det mulig å se for seg at virksomheter kan tilpasse seg slik at arbeidstakere med fast ansettelse benyttes på prosjekter innenfor forbudets geografiske område, og at fleksibilitet i arbeidsstokken ivaretas gjennom å bruke innleid arbeidskraft på prosjekter utenfor det geografiske området. Dette kan være tilfelle dersom byggevirksomheter på Østlandsområdet påtar seg oppdrag i et videre geografisk marked, for eksempel på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Departementet har ikke funnet kartlegginger eller forskning som beskriver mobiliteten i byggemarkedet på Østlandet mer konkret. Departementet viser likevel til at analyser fra BI (Bygballe mfl. 2019) angir at 31 prosent av verdiskapningen innenfor bygg, anlegg og eiendom i 2018 skjedde i Oslo og tidligere Akershus. En analyse av betydningen for total verdiskaping i ulike regioner viser samtidig at byggenæringen er av særlig betydning i det sentrale Østlandet *utenom* Oslo og tidligere Akershus. Dette kan på den ene siden indikere at

Oslo og tidligere Akershus helt generelt står i en særstilling som pressområde med tilhørende høy verdiskaping i byggenæringen. Men at næringen som *arbeidssted* er enda viktigere for Østlandsområdet rundt Oslo og tidligere Akershus.

Dette kan etter departementets vurdering tilsi at også omkringliggende områder for Oslo bør omfattes av et forbud. Som et utgangspunkt mener departementet at et forbud bør gjelde for områdene Oslo, Viken og tidligere Vestfold. Dette skyldes dels at enkelte kartlegginger viser at det foregår mer innleie i disse områdene enn i resten av landet, dels at områdene antas å utgjøre et felles arbeidsmarked, og dels for å unngå tilpasninger. Departementet imøteser høringsinstansenes syn på forslaget om den geografiske avgrensningen.

En geografisk avgrensning vil innebære at det er bygningsarbeid på byggeplasser som befinner seg innenfor det geografiske virkeområdet, som omfattes av forbudet. Det er ikke av betydning hvor selve virksomheten er lokalisert, etablert, har sitt hovedkontor etc.

3.2.3.4 Konsekvenser av brudd, håndheving og tilsyn

For å sikre etterlevelse, bør det etter departementets syn innføres konsekvenser ved brudd på et forbud. Etter departementets vurdering kan det være naturlig at arbeidsmiljøloven § 14-14 gjelder tilsvarende. Det vil si at dersom arbeidstaker blir innleid for å utføre bygningsarbeid på byggeplasser innenfor det geografiske området for forbudet, vil arbeidstaker kunne kreve fast ansettelse hos innleier samt erstatning.

Etter departementets vurdering kan det videre være naturlig at de øvrige håndhevingsmekanismene for innleiereglene gjelder tilsvarende. Dette innebærer for det første at et forbud underlegges offentlig tilsyn. Departementet viser til at Arbeidstilsynet (samt Petroleums- og Luftfartstilsynet på sine områder) har myndighet til å føre tilsyn med at vilkårene for innleie fra bemanningsforetak og kravet til likebehandling ved utleie av arbeidstakere er oppfylt, herunder kompetanse til å gi pålegg og reaksjoner ved brudd på disse reglene, jf. § 18-6 første ledd. Etter departementets vurdering er det naturlig at det offentlige også fører tilsyn med at et forbud blir overholdt.

Departementet har vurdert hvordan tilsynshjemmelen i så fall bør reguleres. Én mulighet er at det fremgår direkte av forskriften at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at forbudet overholdes. En annen mulighet er at tilsynsmyndigheten kun fremgår av arbeidsmiljøloven.

Departementet viser til at Arbeidstilsynets hjemmelsbestemmelse i § 18-6 første ledd, i dag ikke inneholder en henvisning til § 14-12 femte ledd, altså forskriftshjemmelen for forbud. For å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for tilsynskompetansen, foreslår derfor departementet at det inntas en henvisning til § 14-12 femte ledd i § 18-6 første ledd. Som et utgangspunkt mener departementet at dette vil være tilstrekkelig regulering, og at det ikke er behov for forskriftsregulering av tilsynskompetansen i tillegg.

Departementet viser videre til at reglene for kollektiv søksmålsrett for fagforeninger er foreslått gjeninnført, jf. høringsnotat 2. november 2021. Departementet vurderer at det kan være naturlig at den kollektive søksmålsretten også gjelder for et forbud. Forslaget om kollektiv søksmålsrett innebærer blant annet en ny bestemmelse i § 17-1 nytt femte ledd, om at "fagforening som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, jf. § 14-12, kan reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie." Departementet viser til at forslaget om søksmålsadgangen omfatter innleie i medhold av § 14-12. Etter departementets vurdering vil det være naturlig å tolke bestemmelsen slik at også et forbud nedfelt i forskrift i medhold av § 14-12 femte ledd, vil omfattes av fagforeningenes søksmålsadgang. Det vil således ikke være behov for ytterligere presiseringer eller endringsforslag knyttet til dette.

3.2.3.5 Ikrafttredelse og overgangsregler

Som et utgangspunkt mener departementet at et forbud som omtales i dette punktet, bør gis ikrafttredelse så raskt som mulig etter at saken er hørt og deretter behandlet i departementet. En mulighet vil være å gi forskriften ikrafttredelse fra 1. juli 2022. Samtidig viser departementet til at et forbud vil kunne få betydelige konsekvenser for bemanningssituasjonen i byggebedrifter som i dag benytter mye innleie. For å unngå for store økonomiske konsekvenser, vurderer departementet at det kan være hensiktsmessig med overgangsregler som gir virksomhetene tid til å innordne bemanningen på ny måte. En mulighet kan være å gi forskriften utsatt ikrafttredelse, for eksempel til 1. januar 2023, for innleieferhold som eksisterer på ikrafttredelsestidspunktet. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hva som må til i en overgangsfase for å unngå for store konsekvenser for virksomhetene som berøres.

3.2.3.6 Forslag til forskriftsregulering

Departementet viser til at det allerede finnes en forskrift om innleie fra bemanningsforetak, jf. forskrift 11. januar 2013 nr. 33. Forskriften har i dag noen særskilte regler knyttet til innleie til virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker, jf. forskriften kapittel 1, og taushetsplikt mv. i tilknytning til likebehandlingsreglene, jf. forskriften kapittel 2. Etter departementets syn kan det være naturlig at nye regler om forbud mot innleie fra bemanningsforetak inntas i denne forskriften i et nytt kapittel 3.

Nye bestemmelser i forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak kan se slik ut:

Ny kapitteloverskrift i kapittel 3:

Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo, Viken og Vestfold

Ny §§ 3 og 4:

§ 3

Innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold er ikke tillatt.

Med bygningsarbeid menes

- 1. oppføring av bygninger,*
- 2. innrednings-, utsmykkings-, og installasjonsarbeid,*
- 3. montering og demontering av prefabrikkerte elementer,*
- 4. riving, demontering, ombygging og istandsetting,*
- 5. sanering og vedlikehold,*
- 6. graving, sprenging og annet grunnarbeid og*
- 7. annet arbeid som utføres i tilknytning til byggearbeid.*

Med byggeplass menes enhver arbeidsplass hvor det utføres midlertidig eller skiftende bygningsarbeid.

§ 4

Ved brudd på § 3 gjelder arbeidsmiljøloven § 14-14 tilsvarende.

3.3 Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

3.3.1 Gjeldende rett

Innleie fra bemanningsforetak er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a til e, jf. omtale i punkt 3.2.1 ovenfor. Dette innebærer at alle virksomheter kan inngå avtaler om innleie:

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

For virksomheter som er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, åpner loven for innleie utover dette, jf. § 14-12 andre ledd. Arbeidsgiver og de tillitsvalgte lokalt kan i slike virksomheter inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uavhengig av vilkårene i bokstav a til e ovenfor. Bestemmelsen ble innført for å hindre at innleieadgangen som følger av første ledd i enkelte tilfeller ble for restriktiv, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998-1999) punkt 6.3.3.4. Hensynet bak regelen er at de tillitsvalgte i innleievirksomheten skal sikres medinnflytelse på spørsmålet om det skal forekomme innleie ut over lovens hovedregel i § 14-12. Med virkning fra 1. januar 2019 ble bestemmelsen strammet inn ved at det ble stilt høyere krav til tariffavtalenivået innleiebedriften må være bundet av for å inngå slik avtale, jf. Prop.73 L (2017-2018).

Det foreligger ingen statistikk over hvilke konkrete lovhjemler som benyttes for ulike innleieoppdrag, men departementet legger til grunn at det i praksis særlig er bokstav a og b som er de mest aktuelle hjemlene for innleie. Hvorvidt arbeidet er av midlertidig karakter, jf. bokstav a, beror på en konkret vurdering. Av Prop. 39 L (2014-2015) side 135 fremgår at:

Både forskjeller i arbeidets art som skiller seg fra det ordinære, og markerte forskjeller i arbeidsmengde skal fortsatt omfattes av 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-1991-872 og Rt-1985-1141.

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

3.3.2 Departementets vurderinger og forslag

I tillegg til et mulig regionalt bransjeavgrenset forbud mot innleie, mener departementet at det er behov for generelle innstramminger i vilkårene for innleie fra bemanningsforetak.

Departementet viser til at det ikke bare er innen byggebransjen innleie fortrenger faste

ansettelser. Også flere andre bransjer baserer deler av bemanningsbehovet på innleie fra bemanningsforetak, jf. punkt 2.3 ovenfor. Dagens innleieregelverk åpner etter departementets syn for en praktisering som går på bekostning av faste og direkte ansettelser. Fast og direkte ansettelse hos den virksomheten som skal ha arbeidet utført, er den tilknytningsformen som best legger grunnlaget for tillit, utvikling og samarbeid mellom partene, og som dermed best ivaretar interessefellesskapet rundt den norske arbeidslivsmodellen.

Departementet viser til at innleie kan medføre negative konsekvenser for de innleide arbeidstakerne, innleievirksomhetens egne ansatte og for arbeidsmarkedet, jf. kapittel 2 og punkt 3.1 ovenfor.

Departementet har derfor vurdert om adgangen til å leie inn arbeidstakere ved arbeid av midlertidig karakter, jf. § 14-12 første ledd, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, bør oppheves. Etter departementets syn er det særlig innleie etter denne bestemmelsen som synes å fortrenge faste ansettelser. Departementet viser til at vilkåret om at arbeidet må være av midlertidig karakter gir anvisning på en bred skjønnsmessig vurdering, og at det kan være vanskelig for virksomhetene å vurdere om vilkåret er oppfylt. Bestemmelsen kan derfor være lett å misforstå og misbruke, og gjør det mulig å basere et permanent bemanningsbehov på innleie. Etter departementets syn er det grunn til å anta at innleie begrunnet i at arbeidet er av midlertidig karakter blir benyttet i større omfang enn loven gir grunnlag for, og at flere virksomheter dekker et permanent bemanningsbehov med innleie etter denne hjemmelen. Departementet viser til en kartlegging utført av Svalund mfl. (2019), der mellom 23 og 36 prosent av arbeidsgiverne som deltok i undersøkelsen oppgir at de kan ha leid inn arbeidstakere uten å ha adgang til dette etter regelverket, og uten å ha avtale med tillitsvalgte, jf. punkt 2.8 ovenfor. Innen flere bransjer er mye av arbeidet av midlertidig varighet, uten at lovens vilkår om midlertidighet nødvendigvis er oppfylt. Det er blant annet en utbredt misforståelse at prosjektarbeid alltid vil være arbeid av midlertidig karakter. Etter departementets syn vil det å fjerne muligheten for innleie ved midlertidig behov, kunne bidra til å hindre misbruk og omgåelser.

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

Hensynet til enklere håndheving av innleieregelverket, taler etter departementets syn også for å fjerne innleieadgangen ved arbeid av midlertidig karakter. Arbeidstilsynet fikk fra 1. juli 2020 myndighet til å føre tilsyn med vilkårene for innleie, jf. Prop. 61 LS (2019–2020). Departementet viser til at Arbeidstilsynet har pekt på problemer med å håndheve bestemmelsen, ettersom vurderingen av om arbeidet er av midlertidig karakter er svært skjønnsmessig. Petroleumstilsynet har i sitt høringssvar til NOU 2021: 9 vist til tilsvarende problemer ved tilsyn med innleiereglene innen petroleumssektoren.

Departementet ser at det å fjerne adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil innebære en forholdsvis stor begrensning på innleieadgangen. Innleie fra bemanningsforetak vil da i praksis kun være aktuelt ved reelle vikariater og ved avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd. En slik innstramming vil få konsekvenser for virksomheter som i dag baserer deler av bemanningen på innleie ved midlertidig behov. Dette vil blant annet gjelde konkurranseutsatte bransjer preget av svingninger i oppdragsmengden og bransjer med permanent mangel på arbeidskraft, der bemanningsbehovet løses ved å leie inn utenlandske arbeidstakere.

En slik innstramming innebærer at virksomhetene må finne andre måter å løse bemanningsbehovet på. I virksomheter som har basert bemanningen på innleie i større grad

enn det er grunnlag for, vil det være hensiktsmessig å øke grunnbemanningen med flere faste ansettelser.

Dersom bedriften er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, vil innleie fortsatt være mulig etter avtale med de tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å innskrenke eller oppheve avtaleadgangen. Departementet ønsker å stimulere til økt organisasjonsgrad, herunder ved å gi parter med tariffavtale på høyt nivå, unntak og rettigheter. Etter departementets vurdering kan bestemmelsen bidra til større grad av organisering og avtaledkning i bransjer som er avhengig av innleid arbeidskraft.

Midlertidig behov for økt bemanning vil også kunne løses ved å leie inn arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter, jf. § 14-13. Det vil også være adgang til å ansette midlertidig, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a, forutsatt at vilkårene for midlertidig ansettelse er oppfylt. Midlertidig og direkte ansettelse i en topartsrelasjon er etter departementets syn å foretrekke fremfor innleie. Midlertidig behov for økt bemanning kan også løses ved bruk av overtidsarbeid, avtale om unntak fra arbeidstidsreglene og ved gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Det kan også være aktuelt å øke grunnbemanningen med flere faste ansettelser, og permittere eller leie ut arbeidstakere i perioder med færre oppdrag.

Departementet mener at en lovendring på dette området i utgangspunktet bør gjelde alle bransjer og ikke være geografisk avgrenset. Departementet er likevel oppmerksom på at en innstramming som omtalt ovenfor vil kunne påvirke virksomhetenes tilgang til bemanning og arbeidskraft på ulike måter, og at konsekvensene vil kunne variere mellom ulike bransjer/sektorer, påvirkes av virksomhetens størrelse, geografiske plassering mv. En slik innstramming kan blant annet få konsekvenser for konkurranseutsatte bransjer preget av svingninger i oppdragsmengden og bransjer med permanent mangel på arbeidskraft, jf. ovenfor. Departementet er også særlig oppmerksom på situasjonen når det gjelder behovet for arbeidskraft til sentrale offentlige tjenestområder som helse, omsorg, barnehager og skole, også i forbindelse med den pågående pandemihåndteringen. Både for kommunene og helseforetakene fordrer ivaretagelse av gode og trygge tjenester kontinuerlig og god tilgang på personell. Samtidig vil det også for disse områdene fortsatt være mulig å avtale innleie med tillitsvalgte, jf. § 14-12 andre ledd, samt innleie ved vikariater, dersom adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter oppheves. Departementet ber om høringsinstansenes innspill knyttet til konsekvenser og behov på disse områdene, blant annet når det gjelder helsesektoren og oppvekstsektoren.

Departementet har også fått innspill knyttet til avløsning i landbruket. Avløsning skjer ofte gjennom bruk av avløserer fra avløserlag, og avløserlagene er å anse som bemanningsforetak. Departementet viser i denne sammenheng til at det i dag gjelder en forskrift om avløserhjelp og forholdet til arbeidsmiljøloven; forskrift 21. mars 1986 nr. 744 om at virksomhet i jordbruk som ikke nytter annen leid hjelp enn avløserhjelp unntas fra arbeidsmiljøloven. Det fremgår av forskriften at det nevnte unntaket likevel ikke gjelder "virksomhet som lønner arbeidstaker med avløsertilskott." Samtidig følger det også av forskrift om innleie fra bemanningsforetak § 1 at noen av arbeidsmiljølovens innleieregler gjelder ved innleie til virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker, blant annet § 14-12 første ledd. Departementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet vurdere nærmere disse forskriftenes betydning for innleiereglens anvendelse ved avløsning i landbruket.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for en tydelig innstramming når det gjelder den generelle adgangen til innleie fra bemanningsforetak, og vurderer opphevelse av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter. Innleie fra bemanningsforetak vil ved en slik opphevelse kun være lovlig ved reelle vikariater, praksisarbeid, arbeidsmarkedstiltak,

ved arbeid i forbindelse med idrett og ved avtale etter § 14-12 andre ledd. Departementet mener at en slik innstramming vil sikre et bedre vern for arbeidstakerne i form av flere faste og direkte ansettelser, og samtidig gi tilstrekkelig grad av fleksibilitet for arbeidsgiverne. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til dette, samt til alternative tiltak som er egnet til å begrense bruken av innleie.

3.4 Grensen mellom innleie og entrepriser

3.4.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen definisjon av hva som menes med innleie av arbeidstakere. Hva som anses som innleie, herunder grensen mot entrepriser, følger i dag av forarbeider og rettspraksis. Hvorvidt en oppdragsavtale mellom to virksomheter er å anse som innleie eller entrepriser, har betydning for partenes rettigheter og plikter. De foreslåtte innstrammingene i innleieregelverket medfører etter departementets syn et økt behov for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepriser.

Flertallet i Fougner-utvalget (NOU 2021: 9) fremmet forslag om å lovfeste en innleiedefinisjon. Utredningen ble sendt på alminnelig høring 24. juni 2021, med høringsfrist 1. november 2021. Departementet har vurdert om flertallets forslag er hensiktsmessig og om det fanger opp de kontrakter som bør klassifiseres som innleie. Som det fremgår nedenfor er departementet i all hovedsak enig i flertallets forslag, men fremmer i dette høringsnotatet forslag til en noe revidert bestemmelse.

3.4.2 Gjeldende rett

Adgangen til å leie inn arbeidstakere og hvilke vilkår som gjelder ved innleie fremgår av arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13. Hva som anses som innleie er ikke regulert i arbeidsmiljøloven. Det finnes imidlertid en definisjon av utleie i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd. Bestemmelsen definerer utleie av arbeidstakere som "leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse". Virksomheter som leier ut arbeidstakere må oppfylle vilkårene i arbeidsmarkedsloven § 27. Utleievirksomheten kan ifølge bestemmelsen verken begrense arbeidstakerens mulighet til å ta arbeid hos innleier eller kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester. Utleievirksomheten kan heller ikke leie ut en arbeidstaker til arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.

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

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

Hvorvidt arbeidsmiljølovens innleieregler kommer til anvendelse, avgjøres basert på en ulovfestet grensevurdering som kan utledes av forarbeider og rettspraksis.

Av Ot.prp. nr. 70 (1998–1999), som bygger på NOU 1998:15 (Blaalid-utvalget), fremgår det at det i utgangspunktet foreligger en 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.

Videre fremgår det at det er utleie av arbeidskraft når:

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

Høyesterett har uttalt at momentlisten ikke innebærer likestilte eller kumulative vilkår, men at det "må foretas en helhetsvurdering der de sentrale kriteriene er om entreprenøren har et ansvar for ledelsen og resultatet av det arbeidet som utføres. De øvrige kriteriene tjener mest som sperre mot forsøk på omgåelser", jf. HR-2018-2371-A (Norwegian) avsnitt 80.

I Rt. 2013 s. 998 (Quality People) la Høyesterett til grunn at det ikke er avgjørende i grensdragningen 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 Norwegian-dommen.

3.4.3 Høring

3.4.3.1 Høringsforslaget

Flertallet i Fougner-utvalget foreslo å innta en definisjon av innleie i ny § 14-11a, jf. NOU 2021: 9 kapittel 13. Definisjonen har følgende ordlyd:

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

Forslaget omfatter både innleie fra bemanningsforetak etter § 14-12 og innleie fra produksjonsbedrift etter § 14-13. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre den rettslige avgrensningen mellom innleie og entreprise.

Forslagets første punktum inneholder ifølge flertallet de tre mest sentrale kriteriene for å avgjøre om en kontrakt skal klassifiseres som innleie eller entreprise. Det er ikke tale om kumulative vilkår, men kriterier som inngår i en helhetsvurdering. Forslagets første punktum bygger ifølge flertallet i all hovedsak på gjeldende rett, men er noe presisert og utfyllt.

Etter flertallets syn kan tjenestekjøp som oppfyller kriteriene som listes opp i bestemmelsens andre punktum utfordre lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold på en slik måte at kontraktene bør klassifiseres som innleie. Kriteriene må tolkes i lys av formålet med forslaget, herunder at fragmentering av virksomhet gjennom entrepris ikke må undergrave lovens formål om faste og direkte ansettelser i et topartsforhold. Kriteriene inngår i en helhetsvurdering og er ikke kumulative. Flertallet understreker at dette vil skape størst fleksibilitet for domstolene til å foreta en konkret helhetsvurdering. Kriteriene bør særlig vurderes når det er tale om avgrensning mot tjenestekjøp. Det bør etter flertallets syn tale sterkt for at kontrakten må klassifiseres som innleie dersom alle tre kriterier er oppfylt.

Utvalgets mindretall legger til grunn at de reelle, underliggende forholdene skal være avgjørende for å klassifisere innleie og entrepris, og at klassifiseringen fortsatt bør basere seg på gjeldende rett slik det fremgår av rettspraksis. Dagens tilnærming til grensen mellom innleie og entrepris gir ifølge mindretallet rom for utvikling gjennom domstolens praksis, hvilket gir en robusthet med tanke på den videre samfunnsutviklingen. Nye momenter i lovteksten fører etter mindretallets syn til ytterligere avgrensningsspørsmål og nye skjønsmessige vurderinger. De sentrale momentene i helhetsvurderingen er hvem som har ansvaret for ledelsen og resultatet av arbeidet som skal prestes. 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.

3.4.3.2 Høringsuttalelsene

Organisasjonene på arbeidstakersiden støtter forslaget om å innta en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven, og i hovedsak også innholdet i definisjonen. Arbeidstakersiden legger til grunn at definisjonen vil skape mer forutsigbarhet for arbeidsgiver og arbeidstaker, og gjøre det lettere å trekke grensen mellom innleie og entrepris, og dermed forhindre feilklassifiseringer.

LO påpeker at det i utgangspunktet er tilstrekkelig for å konstatere innleie at det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, hvor innleier utøver arbeidsledelse og har et selvstendig ansvar for resultatet. Dersom det basert på disse momentene fortsatt skulle være tvil, kan momentene i bestemmelsens andre punktum som knytter seg til geografi, tidsdimensjon og arbeidets art, begrunne at leveringen av arbeidskraft er innleie og ikke tjenestekjøp.

Unio mener at et tydeligere lovverk vil gjøre det lettere å avdekke ulovlig praktisering av entrepris, for eksempel i tilfeller der innleie av arbeidskraft behandles som entrepris. *YS* mener at bestemmelsen vil gjøre det lettere for arbeidstakere og arbeidsgivere å skille mellom innleie og entrepris. *Akademikerne* påpeker at det bør vurderes å tydeliggjøre i lovteksten at momentlisten ikke er uttømmende, og at dette vil hindre risiko for eventuell feiltolkning.

Organisasjonene på arbeidsgiversiden støtter ikke forslaget, og mener at det er de reelle, underliggende forholdene som bør være avgjørende for å klassifisere innleie og entrepris. Gjeldende rett og etablerte momenter, slik dette kommer til uttrykk i Rt. 2013 s. 998 og HR-2018-2371-A, er ifølge arbeidsgiversiden godt egnet for å trekke grensen mellom innleie og entrepris. Den foreslåtte definisjonen av innleie er uklar og kan medføre feilklassifiseringer.

NHO og *Spekter* viser til at flere av begrepene i definisjonen er misvisende.

"Kjernevirksomhet" er et lite egnet rettslig begrep, ettersom begrepet er dynamisk og avhengig av virksomhetenes strategiske valg for driftens utvikling. Sondringen mellom "on-site" og "off-site" entrepris som utvalgsflertallet har gjort (og som omtales i punkt 3.4.4 nedenfor) er heller ikke egnet.

KS mener at definisjonen vil innebære en utvidelse av hva som er innleie og ikke entrepriser. *Virke* påpeker at flertallets forslag skaper unødig uklarhet om hvilke andre tilfeller enn det som i dag regnes som innleie som skal omfattes.

Advokatforeningen mener at en definisjon av innleie må være generell og anvendelig i forhold til alle aktuelle alternative tilknytnings- og kontraktsformer, og ikke være særlig innrettet på grensen mot entrepriser oppdrag der arbeidskraft inngår som et sentralt element. Advokatforeningen påpeker at de foreslåtte momentene i bestemmelsens andre punktum vil kunne motvirke domstolens mulighet for en bredere vurdering og åpne for nye avgrensningsspørsmål som kan medføre feilklassifiseringer. Forslaget bør etter Advokatforeningens syn undergis en mer inngående vurdering og ses i sammenheng med reguleringen av utleie i arbeidsmarkedsloven.

3.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å innføre en definisjon av innleie i arbeidsmiljøloven. Departementet viser til at grensen mellom innleie og entrepriser i enkelte tilfeller kan være vanskelig å trekke. Grensedragningen får avgjørende betydning for rettighetene og pliktene til den som skal ha arbeid utført og den som utfører arbeidet. Klassifiseres forholdet som innleie fra bemanningsforetak, må vilkårene for innleie være oppfylt, og den innleide vil ha krav på likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår. Den innleide vil også ha krav på fast ansettelse i innleievirksomheten ved innleie etter en viss tid, jf. § 14-12 fjerde ledd. Ved ulovlig innleie kan den innleide kreve fast ansettelse og erstatning fra innleievirksomheten. I tillegg har Arbeidstilsynet myndighet til å føre tilsyn med at reglene overholdes.

Entrepriser er en kontraktsform mellom virksomheter der entreprenøren er bundet av de samme arbeidsrettslige regler som andre arbeidsgivere. Å organisere arbeid i entrepriser kan etter departementets syn være en nødvendig, legitim og bedriftsøkonomisk gunstig arbeidsdeling mellom virksomheter, hvor spesialiserte funksjoner kan kjøpes fra andre. Entrepriser sikrer virksomheters konkurransekraft og effektivitet, og kan derfor også være samfunnsøkonomisk nyttig.

En konsekvens av å stramme inn på vilkårene for innleie, jf. øvrige tiltak i dette høringsnotatet, er at virksomhetene må finne alternative måter å løse bemanningsbehovet. De foreslåtte innstrammingerne kan føre til nye måter å organisere virksomheten på, for eksempel ved økt bruk av entrepriser og underentrepriser. Departementet mener at det er viktig at hensynet bak innleiebegrensningene ikke undergraves gjennom entrepriskontrakter der formålet er å organisere seg bort fra forpliktelser og arbeidsgiveransvar. Dette vil kunne utfordre lovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold.

En bestemmelse i loven som bidrar til en tydeliggjøring av hva som menes med innleie, vil etter departementets vurdering derfor være hensiktsmessig. Dette vil kunne gjøre grensedragningen mellom innleie og entrepriser lettere og mer tilgjengelig for brukerne av loven. Det vil også kunne bidra til å hindre omgåelser av regelverket, hvor kontraktsforhold som i realiteten er å anse som innleie klassifiseres som entrepriser.

En ny bestemmelse innebærer at det må tas stilling til hvilke kriterier som skal eller bør vektlegges i vurderingen nå. Etter departementets vurdering er det naturlig at en slik bestemmelse først og fremst tydeliggjør det som er gjeldende rett i dag, men også at det ses hen til hva som er ønskelig eller hensiktsmessig på dette området fremover.

Fougner-utvalgets flertall har pekt på seks kriterier for å skille mellom innleie og entrepriser;

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

Utvalgsflertallet foreslår at kriteriene bør inngå i en helhetsvurdering. Departementet har vurdert om disse er tilstrekkelig tydelige og hensiktsmessige, og om de fanger opp de kontrakter som bør klassifiseres som innleie. For en nærmere angivelse av utvalgets vurderinger vises det til NOU 2021: 9 s. 300-309.

Etter departementets vurdering er samtlige kriterier i utvalgsflertallets forslag relevante ved grensedragningen mellom innleie og entrepriser.

Departementet viser til at det følger av forarbeider og rettspraksis at kriteriene om arbeidsledelse og selvstendig ansvar for arbeidsresultatet er av betydning ved avgjørelsen av om det foreligger innleie. Høyesterett har uttalt at dette er de sentrale momentene ved grensedragningen mellom innleie og entrepriser, jf. HR-2018-2371-A (Norwegian). Etter departementets syn vil det at oppdragsgiver utøver arbeidsledelse og har ansvar for arbeidsresultatet, normalt tale for at det foreligger innleie. Arbeider derimot arbeidstakerne under oppdragstakers ledelse og kontroll, og oppdragstaker er ansvarlig for resultatet, vil det som regel foreligger en entrepriser. Et kjennetegn på entrepriser er at oppdragsgiver betaler entreprenøren for resultatet, og ikke for arbeidsinnsatsen. Momentene om arbeidsledelse og ansvar for arbeidsresultatet bør etter departementets syn fremgå av loven, og vil innebære en lovfesting av gjeldende rett.

Når det gjelder momentet om at det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, viser departementet til at et grunnleggende skille mellom innleie og entrepriser er at innleie går ut på å levere bemanning, mens entrepriser normalt er en resultatforpliktelse. Tradisjonelt har entrepriskontrakter vært forbundet med tidsbegrensede avtaler om levering av et produkt, vare eller gjenstand. I nyere rettspraksis foreligger det eksempler på tjenestekjøp mellom virksomheter hvor arbeidskraft eller bemanning utgjør den bærende innsatsfaktoren, men hvor det samtidig er avtalt en resultatforpliktelse, jf. Rt. 2013 s. 998 (Quality People) og HR-2018-2371-A (Norwegian). I begge disse dommene ble oppdragsavtalen mellom partene omtalt som en bemanningsentrepriser. I slike tilfeller vil grensedragningen mellom innleie og entrepriser være vanskeligere å trekke. Departementet mener at det er behov for et tydeligere skille mellom hva som er levering av ren bemanning i form av innleie, og hva som er levering av en resultatforpliktelse i form av en entrepriser.

Etter departementets vurdering vil det at arbeidskraft utgjør hovedelementet i leveransen, være et moment som taler for at det foreligger innleie. For at oppdragsforholdet likevel skal anses som en entrepriser, må oppdragsavtalen inneholde tydelige elementer av at det foreligger en resultatforpliktelse, og at det skal leveres noe mer enn arbeidskraft og den kompetansen arbeidstakerne besitter. At det kreves at det leveres noe mer enn arbeidskraft, vil etter departementets vurdering bidra til å begrense bruken av bemanningsentrepriser. En slik fragmentering av virksomheten kan innebære negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter og undergrave lovens formål om trygge ansettelsesforhold, og er etter departementets syn ikke ønskelig.

Utvalgets flertall legger videre til grunn at det kan tale for at det foreligger innleie dersom arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet. Flertallet skiller mellom "on-site" og "off-site" entrepriser. Flertallet viser til at "on-site" entrepriser ligner mer på innleieforhold, ettersom arbeidet ofte foregår hos oppdragsgiver og side om side med oppdragsgivers egne ansatte. Oppdragsgiver vil dermed kunne utøve større innflytelse over arbeidet, og det kan innebære fysisk avstand mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som vanskeliggjør partssamarbeidet. Flertallet legger likevel til grunn at "on-site" entrepriser fortsatt vil være en naturlig og legitim del av norsk arbeidsliv. Etter departementets syn vil momentet om at arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, være relevant i helhetsvurderingen av om det foreligger innleie. Hvor arbeidet utføres vil imidlertid ikke være avgjørende, men vil kunne ha betydning i tvilstilfeller dersom oppdragsforholdet utfordrer lovens formål om trygge ansettelsesforhold. Departementet viser til at mange legitime og aksepterte entrepriser utføres hos oppdragsgiver, for eksempel ved utsetting av støttefunksjoner som renhold, kantine og vakthold.

Flertallet i Fougner-utvalget legger videre til grunn at det kan tale for at det foreligger innleie dersom oppdraget skal dekke et vedvarende arbeidskraftsbehov. Flertallet viser til at en permanent oppsplitting av virksomheten gjennom entrepriser kan innebære negative konsekvenser for arbeidsforholdet. Etter departementets vurdering bør momentet om hvorvidt oppdraget skal dekke et permanent arbeidskraftbehov, ses i sammenheng med arten av arbeidsoppdraget og hvilke funksjoner som settes ut i entreprise. Departementet viser til Ot.prp. nr. 53 (1970–71) s. 23, der det fremgår at det taler for at det foreligger entreprise dersom arbeidsoppgaven skiller seg fra det oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med.

Dersom det derimot er virksomhetens hovedproduksjon som varig settes ut i entreprise, vil det etter en helhetsvurdering kunne tale for at forholdet bør anses som innleie. Å sette ut virksomhetens kjerne- eller hovedvirksomhet på permanent basis, kan etter departementets syn innebære en type oppsplitting som får negative konsekvenser for arbeidsforholdet. Slik fragmentering av virksomhet gjennom entrepriser kan utfordre hovedregelen i norsk arbeidsliv om fast ansettelse i et topartsforhold, og innebære at arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold utfordres.

Departementet foreslår å lovfeste vurderingsmomentene som kan tale for at det foreligger innleie. Departementet mener at de momentene som er lagt til grunn av utvalgets flertall er hensiktsmessige og vil bidra til å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entreprise, men departementet foreslår en annen ordlyd. Departementets forslag er ikke en legaldefinisjon, men en lovfesting av hvilke forhold som taler for at det foreligger innleie. Departementet viser til at momentenes relevans og vekt vil variere avhengig av hvordan oppdragsforholdet er organisert. Departementet foreslår derfor at momentene som kan tale for at det foreligger innleie inntas i loven, uten at det formuleres som en definisjon. Departementet foreslår at momentene inntas i § 14-12 sjette ledd.

3.4.5 Nærmere om departementets forslag

Departementet foreslår at § 14-12 sjette ledd skal lyde:

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

Momentene inngår i en helhetsvurdering og er ikke kumulative. Ved vurderingen av om det foreligger innleie skal det særlig legges vekt på hvem som utøver arbeidsledelsen og har ansvar for resultatet. Etter departementets syn vil det tale for at det foreligger innleie dersom det er oppdragsgiver som har arbeidsledelsen og ansvar for arbeidsresultatet. Det er de reelle forholdene som er avgjørende. De øvrige momentene i forslaget vil være av betydning dersom det basert på en vurdering av disse to momentene fortsatt er usikkert om det foreligger innleie. Kriteriene vil særlig være relevante ved avgrensningen mot entrepriser som innebærer tjenestekjøp.

Departementet viser til at momentene ikke er ment å være uttømmende. Domstolene vil derfor kunne foreta en bredere vurdering og legge vekt på andre forhold i takt med samfunnsutviklingen og nye måter å organisere virksomheter på.

Flere av høringsinstansene har pekt på at det ved å ta inn flere momenter i loven kan oppstå nye avgrensningsspørsmål som kan føre til feilklassifiseringer. Departementet viser til at det alltid vil oppstå nye grensdragninger ved endring av loven. Departementet mener at momentene vil bidra til en tydeliggjøring av grensen mellom innleie og entreprise. Risikoen for feilklassifiseringer vil etter departementets syn også være større dersom momentene i helhetsvurderingen kun skal fremgå av forarbeider og rettspraksis.

Departementet utelukker ikke at forslaget kan føre til at flere oppdragskontrakter klassifiseres som innleie, med den følge at de strengere regler for innleie vil komme til anvendelse. Dette vil særlig kunne gjelde kontrakter om tjenestekjøp.

Momentene som fremgår av bestemmelsen, vil også være relevante ved vurderingen av om det foreligger innleie fra produksjonsbedrifter etter § 14-13. Departementet foreslår derfor å innta en henvisning til bestemmelsen fra § 14-13, om at § 14-12 sjette ledd gjelder tilsvarende.

Departementet foreslår at § 14-13 nytt femte ledd skal lyde:

"§ 14-12 sjette ledd gjelder tilsvarende."

Forslaget til bestemmelse om grensen mellom innleie og entreprise i § 14-12 nytt sjette ledd, må etter departementets vurdering ses i sammenheng med definisjonen av utleie i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at det er samsvar mellom grensene for innleie og utleie, slik at man unngår en situasjon der en oppdragsavtale anses som innleie etter arbeidsmiljøloven og entreprise etter arbeidsmarkedsloven. Forslaget til § 14-12 nytt sjette ledd er ikke uforenelig med ordlyden i arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd, men departementet anser at det vil være hensiktsmessig med en henvisning fra arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd til arbeidsmiljøloven § 14-12 sjette ledd.

Departementet foreslår at arbeidsmarkedsloven § 25 andre ledd skal lyde:

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

3.5 Rett til fast ansettelse etter en viss tid

3.5.1 Gjeldende rett

Det følger i dag av arbeidsmiljøloven at innleid arbeidstaker har rett til fast ansettelse hos innleievirksomheten dersom arbeidstaker har vært sammenhengende innleid over en viss tid.

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

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

3.5.2 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering er retten til fast ansettelse etter en viss tid en viktig mekanisme for å forhindre misbruk av innleieinstituttet. På samme måte som for midlertidig ansettelse, bør innleieforhold etter departementets vurdering verken vare over for langt tidsrom eller gjenopptas i for stor utstrekning. Dersom en arbeidstaker har vært innleid til virksomheten over en viss periode, kan dette dessuten indikere et stabilt behov for arbeidskraft.

Som nevnt i punkt 3.5.1 over, gjelder ikke retten til fast ansettelse etter en viss tid i de tilfellene arbeidstaker er innleid med grunnlag i avtale etter § 14-12 andre ledd. I forarbeidene viser departementet til at "fireårsregelen ved innleie bør ha samme anvendelsesområde som fireårsregelen ved midlertidige ansettelser. Fireårsregelen bør derfor på tilsvarende måte ikke gjelde ved avtale om innleie etter § 14-12 annet ledd", jf. Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

Departementet har i lys av utviklingen gjort en ny vurdering av dette, og kan i dag vanskelig se at regelen om rett til fast ansettelse etter en viss tid ikke bør gjelde ved innleie på bakgrunn av avtale etter § 14-12 andre ledd. På samme måte som ved innleie etter første ledd, er det prinsipielt uheldig dersom innleieforhold varer over for langt tidsrom – også i de tilfellene innleien har hjemmel i avtale.

Samtidig kan det reises spørsmål om hvor vanlig det i praksis er å være innleid over så lang tid etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen i § 14-12 andre ledd stiller krav til at innleien må være "tidsbegrenset", men uten å nærmere angi en konkret tidsbegrensning. Ifølge bemanningsbransjens undersøkelse blant arbeidstakere i bemanningsforetak svarer litt over halvparten at de hadde vært ansatt i bemanningsforetak i ett år eller lengre. Dette er en endring fra tidligere kartlegginger, som viste en gjennomsnittlig ansettelsestid på fire måneder. 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. Basert på opplysninger fra bemanningsbransjen i NHO Service og Handel anslås det at gjennomsnittlig varighet på et utleieoppdrag er om lag fire uker (jf. NOU 2021: 9, punkt 5.5). Det vises til punkt 2.6 ovenfor.

Etter departementets vurdering vil det nok på denne bakgrunn kunne variere hvor relevant det vil være å utvide retten til fast ansettelse etter en viss tid til å gjelde også ved innleie etter avtale, jf. § 14-12 andre ledd. Prinsipielt mener departementet likevel at retten til fast ansettelse etter en viss tid også bør gjelde ved innleie i disse tilfellene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at innleid arbeidstaker skal ha rett til fast ansettelse etter en viss tid også når innleien er hjemlet i avtale etter § 14-12 andre ledd. Det vises i denne sammenheng også til at en slik regel vil harmonisere bedre med vikarbyrådirektivets formål. I henhold til EU-domstolens dom i sak C-681/18 fremholdes det i premiss 51 at vikarbyrådirektivet har som formål å stimulere vikaransattes adgang til fast ansettelse hos innleier, jf. artikkel 6 nr. 1 og 2. Det fremgår videre i premiss 60 at

Det skal for det fjerde fastslås, at direktiv 2008/104 likeledes skal få medlemsstaterne til at sikre, at vikarbejdet hos en og samme brugervirksomhed ikke ender med at blive en permanent situation for den vikaransatte.

En utvidelse av rettigheten slik departementet foreslår, vil innebære at parallellen til reglene for midlertidig ansettelse blir mindre. Etter departementets vurdering kan det derfor være hensiktsmessig at retten til fast ansettelse for innleide får en selvstendig bestemmelse i § 14-12 fjerde ledd uten henvisning til § 14-9 sjuende ledd.

I forlengelsen av dette forslaget kan det reises spørsmål om når retten til fast ansettelse for innleide bør oppnås. I dag gjelder som nevnt en kombinert tre- og fire-årsregel avhengig av grunnlaget. Departementet viser i denne sammenheng til at flertallet i Fougner-utvalget, jf. NOU 2021: 9, har foreslått at det bør være en ren tre-årsregel hva gjelder midlertidig ansettelse.

Departementet viser til at det i Sverige nylig er foreslått en regel som pålegger innleier å tilby fast ansettelse til innleid arbeidstaker som har vært plassert/utleid hos innleier på en og samme driftsenhet sammenlagt mer enn 24 måneder i en periode på 36 måneder. Dersom innleid arbeidstaker takker ja, opphører ansettelsesforholdet hos bemanningsforetaket. Innleier kan i stedet for å tilby fast ansettelse velge å betale en erstatning tilsvarende to månedslønner. Visse arbeidstakergrupper, herunder utsendte arbeidstakere, er unntatt fra forslaget. Det er også foreslått at bestemmelsen kan fravikes i tariffavtale på et visst nivå. Forslaget fremgår av Ds 2021:17 (En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden).⁶² Som begrunnelse for forslaget viser Arbetsmarknadsdepartementet til (Ds 2021:17 side 124):

Det finns mot den bakgrunden skäl för att i uthyrningslagen ytterligare främja möjligheterna för inhyrda arbetstagare att få tillsvidareanställning hos kundföretaget och förebygga att inhyrningar blir av permanent karaktär. Att främja möjligheterna för inhyrda arbetstagare att få tillsvidareanställning hos kundföretaget är framför allt viktigt för de arbetstagare som har tidsbegränsad anställning hos bemanningsföretaget. Men generellt gäller att de möjligheter och rättigheter i olika avseenden som de arbetsrättsliga lagarna tillförsäkrar arbetstagare och deras fackliga organisationer i regel bäst utövas i nära kontakt med arbetsgivaren och på den arbetsplats där arbetstagaren utför sitt arbete. Möjligheten att tillgodogöra sig dessa rättigheter kan försvåras om arbetstagaren under lång tid är verksam på en annan arbetsplats än sin egen. Inte minst viktigt är det att arbetstagaren kan ansluta sig till den lokala fackliga organisationen på den arbetsplats där arbetstagaren faktiskt arbetar. Den organisationen har genom sin lokala förankring större möjligheter att företräda arbetstagaren gentemot kundföretaget. En förbättrad möjlighet att få tillsvidareanställning hos kundföretaget gynnar därför alla inhyrda arbetstagare oavsett anställningsform hos bemanningsföretaget.

⁶² Bestemmelsen er forelått med grunnlag i en prinsippavtale mellom Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall og Svenska Kommunal arbetareförbundet.

Departementet deler disse betraktningene. Som en del av tiltakspakken for å sikre innleide bedre rettigheter og underbygge hovedregelen om fast ansettelse i norsk arbeidsliv, ønsker departementet høringsinstansenes synspunkter på å innføre en regel om rett til fast ansettelse etter to år for arbeidstakere som er innleid fra bemanningsforetak.

Som et utgangspunkt gjelder departementets forslag kun for innleie fra bemanningsforetak, og ikke for direkte midlertidig ansettelse. Som nevnt har Fougner-utvalget, jf. NOU 2021: 9 kapittel 12, foreslått at det bør være en ren tre-årsregel hva gjelder midlertidig ansettelse. Departementet vil komme tilbake til dette forslaget i egen prosess.

En mulig ny ordlyd i § 14-12 fjerde ledd kan være:

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

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

3.6.1 Innledning

Statsansatteloven har i hovedsak tilsvarende eller lignende regler om innleie som arbeidsmiljøloven. Som utgangspunkt mener departementet at det ikke foreligger åpenbare grunner til at staten skal ha andre eller videre muligheter for innleie enn virksomheter i andre sektorer. Den statistikken som foreligger tyder på at innleie benyttes i relativt begrenset omfang i den delen av arbeidslivet som omfattes av statsansattelovens bestemmelser, jf. kapittel 2 ovenfor, mens spørsmål som gjelder grensen mellom innleie og entreprise også er relevant i statlig sektor. Statsansatteloven forvaltes av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), og omtalen av loven nedenfor er derfor utarbeidet i samarbeid med KDD.

3.6.2 Forskrift om forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold

I punkt 3.2 ovenfor er det foreslått en mulig regulering av at innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold ikke skal være tillatt. En slik forskriftsbestemmelse vil være hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd, som åpner for at departementet i forskrift kan forby innleie fra bemanningsforetak av visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det. Bestemmelsen regulerer innleie hjemlet i arbeidsmiljøloven.

For statens del finnes en lignende forskriftshjemmel i statsansatteloven § 11 femte ledd. Statsansatteloven har videre en egen bestemmelse i lovens § 38, som regulerer virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie.

Departementet vurderer i utgangspunktet at det er mindre relevant at statlige virksomheter som er underlagt statsansatteloven leier inn arbeidskraft til bygningsarbeid. Statlige byggeprosjekter ledes normalt av Statsbygg, men da i kraft av å være byggherre og ikke utførende entreprenør. Private byggevirksomheter som får byggeoppdrag fra staten vil være underlagt arbeidsmiljøloven, og dermed et slikt forbud som anbefales med hjemmel i arbeidsmiljøloven. Vi ber om høringsinstansenes innspill knyttet til behovet for og konsekvensene av et tilsvarende forbud hjemlet i statsansatteloven.

3.6.3 Adgang til innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)

Statsansatteloven har en snevrere adgang til innleie fra bemanningsforetak enn arbeidsmiljøloven. Etter arbeidsmiljøloven kan innleie fra bemanningsforetak foretas i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter lovens § 14-9 andre ledd bokstav a til e. Som det fremgår av omtalen ovenfor, vurderer departementet behovet for at ett alternativ fjernes, slik at det ikke lenger skal være adgang til innleie når arbeidet er av midlertidig karakter. Etter statsansatteloven kan innleie fra bemanningsforetak bare foretas der det kan avtales midlertidig ansettelse etter lovens § 9 første ledd bokstav a og b, jf. § 11 første ledd. Det vil si at innleie kan foretas når arbeidet er av midlertidig karakter og for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat).

KDD vurderer at tilsvarende begrensning i adgangen til innleie fra bemanningsforetak bør gjøres i statsansatteloven som i arbeidsmiljøloven. Det vil si at det bare vil være adgang til innleie til statlig virksomhet der det kan avtales midlertidig ansettelse i vikariat.

Også i statsansatteloven finnes hjemmel for å inngå avtale om innleie uten hinder av det som er bestemt i § 11 første ledd. For arbeidsmiljølovens del vises til § 14-12 andre ledd. Statsansatteloven er spesielt tilpasset statlig sektors særlige behov og ordninger. Det følger av § 11 andre ledd at arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomhet som har forhandlingsrett etter lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister, skriftlig kan avtale tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i § 11 første ledd. KDD er ikke kjent med om det er inngått slike avtaler i statlig sektor eller eventuelt omfang av dette.

3.6.4 Grensen mellom innleie og entrepriser

Det er foreslått å lovfeste vurderingsmomentene som taler for at det foreligger innleie i arbeidsmiljøloven, jf. punkt 3.4. Ut fra foreslått plassering, vil denne bestemmelsen ikke få direkte anvendelse i statlig sektor. Dersom en direkte anvendelse av bestemmelsen skal gjennomføres i statlig sektor, kan dette eventuelt gjøres ved endring i forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 § 1, som unntar arbeidstakere som er omfattet av statsansatteloven eller er embetsmenn fra flere av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Alternativt kan henvisning til ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven gjøres i statsansatteloven § 11. Det er også mulig å velge en annen innplassering av de foreslåtte vurderingsmomentene.

KDD har vurdert om det er behov for å lovfeste vurderingsmomentene som taler for at det foreligger innleie i statsansatteloven. Etter KDDs vurdering er grensen mellom innleie og entrepriser også relevant i statlig sektor, men er usikker på om det foreligger et behov for å lovfeste vurderingsmomentene i statsansatteloven tilsvarende som i arbeidsmiljøloven. En lovfesting av de nevnte vurderingsmomentene i arbeidsmiljøloven kan uansett ha generell virkning på et område som dette. Dette understøttes også av henvisningen i arbeidsmarkedsloven § 25. KDD ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det er behov for tilsvarende lovfesting i statsansatteloven.

3.6.5 Fast ansettelse for innleide arbeidstakere

Når det gjelder fast ansettelse for innleide arbeidstakere i innleievirksomheten, skiller statsansattelovens bestemmelse seg noe fra arbeidsmiljølovens ordning. I statsansatteloven § 11 fjerde ledd er det fastsatt at lovens § 9 tredje ledd gjelder tilsvarende. Sistnevnte bestemmelse fastsetter at midlertidig ansatte etter § 9 første ledd bokstav a, b eller e, som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. Bokstavene det er vist til gjelder midlertidig ansettelse når arbeidet er av midlertidig karakter,

for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat), eller for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov. I innleietilfellene er det dermed de to første alternativene som er aktuelle etter dagens regel i § 11 første ledd, men etter en foreslått lovendring, bare bokstav b. Statsansatteloven § 11 fjerde ledd gjelder generelt innleie etter § 11, dvs. også innleie hjemlet i avtalebestemmelsen i paragrafens annet ledd, men også da omfatter henvisningen til § 9 tredje ledd bare bokstav a, b eller e.

Etter statsansattelovens bestemmelser vil en midlertidig ansatt som oppfyller vilkårene i lovens § 9 tredje ledd, inkludert kravene til sammenhengende ansettelsestid som er nærmere regulert i lovens § 23 og i § 9 i forskriften til loven, automatisk få endret sin status fra midlertidig til fast ansatt. Det kreves derfor ingen aktivitet verken fra arbeidsgiver eller den ansattes side, bortsett fra å gjøre de nødvendige endringer i den ansattes arbeidsavtale, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-6 og 14-8, som også gjelder i staten.

For innleide avviker ordningen noe, ved at det ikke skjer noen automatisk overgang til ansettelse i innleievirksomheten. Dersom vilkårene er oppfylt, kan den innleide kreve fast ansettelse i innleievirksomheten. Dersom den innleide imidlertid i stedet ønsker å fortsette som arbeidstaker i bemanningsforetaket, kan den innleide velge dette. En innleid arbeidstaker har således fått fastsatt en rettighet i statsansatteloven § 11 fjerde ledd, men ingen plikt.

I motsetning til arbeidsmiljøloven har statsansatteloven en ren treårs-grense for overgang fra midlertidig til fast ansettelse, som også gjelder for innleide.

Det er etter KDDs vurdering fordeler i å fortsette å ha en ensartet regel på dette området. Statlig sektor benytter også innleie i begrenset grad, har lovfestet krav om offentlig utlysning før ansettelse i statlig virksomhet og særlige bestemmelser, inkludert verneregler. Statsansatteloven har også helt andre regler om beregning av ansettelsestid og sammenhengende ansettelsestid knyttet til stillingsvern og fortrinnsrett enn det arbeidsmiljøloven har, jf. § 23 og § 9 i forskriften til loven. Samlet sett vurderer KDD at det i utgangspunktet ikke er grunnlag for nå å gjøre endring i denne bestemmelsen i statsansatteloven, med mindre det kan vises til et spesielt behov for dette. Vi ber om høringsinstansenes vurdering av dette spørsmålet når det gjelder statlig sektor.

3.6.6 Opplysning om at innleien gjelder et vikariat

Statsansatteloven inneholder ikke en bestemmelse i § 11 om at innleier på forespørsel fra bemanningsforetaket skal opplyse om innleien gjelder et vikariat. Dette i motsetning til arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd andre punktum. En fjerning av denne bestemmelsen i arbeidsmiljøloven gir derfor ikke grunnlag for forslag om endringer i statsansatteloven.

3.6.7 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

En endring i statsansatteloven om å oppheve adgangen til innleie fra bemanningsforetak der hvor vilkårene for midlertidig ansettelse etter lovens § 9 første ledd bokstav a er oppfylt, vil føre til at innleie bare blir tillatt ved vikariater. Det vil da ikke lenger være adgang til innleie når arbeidet er av midlertidig karakter. Statlige virksomheters adgang til innleie blir dermed begrenset i forhold til dagens situasjon. Adgangen til skriftlig å avtale tidsbegrenset innleie i virksomheten etter lovens § 9 annet ledd vil videreføres.

Samlet innebærer tiltaket en innstramming i statlige virksomheters adgang til å benytte innleie fra bemanningsforetak. En konsekvens kan være at personer/grupper som kan ha nytte av arbeid i bemanningsforetak for å komme inn på arbeidsmarkedet vil få redusert sine muligheter.

3.6.8 Forslag til lovendringer i statsansatteloven

I lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd skal lyde:

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

3.7 Krav til bemanningsforetak

Alle virksomheter som har som formål å drive utleie av arbeidskraft skal i dag være registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, jf. omtale i punkt 2.2.

Bemanningsforetaksregisteret ble innført i 2009, med formål om bedre oversikt over utleieaktørene, bedre muligheter for kontroll og dermed større ryddighet i bransjen. Gjennom ordningen pålegges utleievirksomheter å dokumentere at de har oppfylt lovpålagte registreringsplikter i relevante offentlige registre, samt at bestemte krav til virksomhetens organisering og økonomi er oppfylt.

I arbeidet for et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold, og som bygger opp om topartsforholdet, er det etter departementets syn viktig å ha fokus ikke bare på vilkårene for innleie, men også på hvilke regler og krav som gjelder for bemanningsforetak som driver utleie av arbeidskraft. For å sikre etterlevelse av innleiereglene, lite omgåelse og gode vilkår i bransjen, oppfatter departementet at det er viktig at det også stilles krav og føres kontroll med de virksomheter som driver utleie. Departementet har vurdert om det i denne sammenheng bør stilles flere krav til bemanningsforetak enn i dag, og eventuelt om sanksjoner på området bør styrkes. Nedenfor gjennomgås derfor kort gjeldende krav etter arbeidsmarkedsloven, etterfulgt av eksempler på krav som stilles i enkelte andre land, eksempel på en frivillig bransjeordning i Norge, samt departementets vurderinger og forslag.

3.7.1 Gjeldende rett

Arbeidsmarkedsloven oppstiller visse krav til virksomheter som driver med utleie av arbeidstakere. Av § 27 første ledd fremgår det at virksomheter som leier ut arbeidstakere ikke kan 1) begrense arbeidstakerens mulighet til å ta arbeid hos innleier etter at ansettelsesforholdet hos utleier er avsluttet, 2) leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne og 3) kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester.

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

- Bemanningsforetak må være registrert for å kunne drive virksomhet i Norge, jf. §§ 5 og 6.
- Foretaket må være aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eventuelt stille sikkerhet i form av garanti tilsvarende minste aksjekapital, jf. § 2. For aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper vil det si henholdsvis kr 30 000 og kr 1 000 000.

- Utenlandske bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge og som ikke har fast forretningssted eller hjemsted i Norge, må ha eller oppnevne en representant her i landet som har fullmakt til å motta krav og foreta rettslige handlinger på vegne av foretaket, jf. § 4.
- Foretaket må sende inn melding til Arbeidstilsynet med visse opplysninger, jf. paragraf 5. Dette gjelder navn, forretningsadresse, organisasjonsnummer, og eventuelt navn og adresse i Norge på fast representant for utenlandsk virksomhet. Meldingen skal også inneholde dokumentasjon som viser at foretaket:
 - oppfyller vilkårene for registrering og garanti etter § 2 eller § 3
 - er registrert i Enhetsregisteret
 - er registrert hos norske skattemyndigheter
- Foretaket må sende inn melding til Arbeidstilsynet årlig for å vise at de fortsatt oppfyller de fastsatte kravene til meldeplikt etter § 5, jf. § 7.

Foretak som unnlater å oppfylle kravet om årlig melding kan bli slettet fra registeret over bemanningsforetak. Før sletting foretas, skal foretaket varsles om at det vil bli slettet fra registeret, dersom det ikke innen en frist som er gitt i varslet oppfyller kravet om melding etter første ledd.

Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt fra foretak som er registrert i bemanningsforetaksregisteret, jf. § 10 første ledd. Arbeidstilsynet fører register over bemanningsforetakene og fører tilsyn med at innleie skjer fra virksomhet som er registrert. Arbeidstilsynet har også hjemmel til å gi pålegg og treffe vedtak som er nødvendige for å gjennomføre bestemmelsen. Arbeidsmiljøloven § 18-6 (1), (2), (6), (7) og (8) samt § 18-7 og § 18-8 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn med bestemmelsen. Bestemmelsen innebærer at Arbeidstilsynet kan benytte sine ordinære virkemidler med unntak av overtredelsesgebyr. Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet, jf. siste punktum.

3.7.2 Andre eksempler på lisenskrav og godkjenningsordninger

3.7.2.1 Ordninger i Sverige, Danmark og Tyskland

Det stilles krav om at bemanningsforetak må ha en form for godkjenning eller lisens fra myndighetene i omtrent halvparten av OECD-landene.⁶³ I Sverige og Danmark finnes en frivillig autorisasjonsordning i bemanningsbransjen. I Sverige vurderes spørsmål om autorisasjon av Kompetensforetagen, som er en bransje- og arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter innen rekruttering, omstilling og arbeidskraftutleie i Sverige. 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. Et grunnvilkår for å bli "autorisert" er at bemanningsforetaket er medlem i Kompetensforetagen. I tillegg stilles det blant annet krav om at bemanningsforetaket følger svensk lovgivning, at virksomheten er bundet av tariffavtale for det avtaleområdet selskapet opererer i, at virksomheten drives av en svensk juridisk person, at det fremlegges årsberetning som bevis på at bemanningsforetaket har ryddig økonomi, at bemanningsforetaket er bundet

⁶³ OECD (2013). OECD Employment Outlook.

av ansvarsforsikring, og at bemanningsforetaket sørger for at underleverandører er momsregistrert, betaler skatter og avgifter og er forsikringsdekket.⁶⁴

I Danmark drives ordningen i regi av VikarBranchen, en bransjeforening i Dansk Industri. Formålet med ordningen er å gjøre VikarBranchens medlemmer til et trygt valg for både kunder og vikarer. Ordningen inneholder bl.a. en stikkprøvekontroll, foretatt av en ekstern revisor. For å være medlem av VikarBranchen er det videre krav om å levere en plettfri "serviceattest" fra offentlige myndigheter ved innmeldelse og deretter årlig. Serviceattesten skal dokumentere at medlemmene overholder betingelsene for å drive et hederlig bemanningsforetak, og gir blant annet opplysninger om organisasjonsnummer, at virksomheten har innbetalt skatter, avgifter og sosiale bidrag til offentlige myndigheter, at virksomheten ikke er under konkursbeskyttelse eller konkurs, og at virksomheten eller dens eier(e) ikke er dømt for et straffbart forhold som reiser tvil om faglig hederlighet.

Etter tysk rett kreves det som hovedregel lisens for å drive utleie av arbeidskraft. For å tildeles lisens er det stilt en del krav, samt dokumentasjonsplikt på en del områder, bl.a. selskapets vedtekter, vandelsattest for søker, registrering i ulike register, slik som foretaksregister, bransjeregister osv., bevis på ulykkesforsikring, dokumentasjon av tilgjengelig kapital, minimum ca 100 000 NOK i tillegg til 20 000 NOK per vikarbyråansatt overskridende fem, og modell for arbeidskontrakt.

I en del tilfeller kreves ikke lisens. Etter departementets forståelse gjelder dette for eksempel ved leie innen samme konsern/konsortium, leie av arbeidstaker fra en virksomhet som har ordresvikt eller produksjonsproblemer til en virksomhet i samme sektor som har en bedre ordretilgang/økonomisk situasjon, samt leie av offentlig ansatte mellom ulike offentlige arbeidsgivere i henhold til tariffavtale.

Lisens kan nektes/trekkes tilbake dersom virksomheten har gjort seg skyldig i nærmere definerte brudd på regelverket.

Brudd på reglene kan også bøtelegges med en sats på inntil ca. 300 000 NOK, og eventuell fortjeneste inndras. Ved brudd på kravet om lisens, fastsetter loven at arbeidstaker anses ansatt hos innleievirksomheten. Utleie av arbeidskraft uten lisens følger det kriminelle straffespolet dersom det er snakk om utlendinger uten arbeidstillatelse, det vil si arbeidstakere fra utenfor EØS, slik departementet forstår det. Ved alvorlige brudd som involverer slike arbeidstakere kan det idømmes fengselsstraff på opptil fem år.

Å gjøre bruk av arbeidere stilt til rådighet av en utleievirksomhet som mangler lisens, kan straffes med bøter på opptil 5 000 000 NOK hvis det er snakk om utlendinger fra utenfor EØS.

3.7.2.2 Revidert arbeidsgiver – revisjonsordning i NHO Service og Handel

I Norge finnes det også bransjeordninger som fungerer som en form for godkjenning. Revidert Arbeidsgiver (RA) er en ordning drevet av NHO Service og Handel (NHO SH) som gir bemanningsforetak et eget kvalitetsstempel. Ordningen ble innført i 2014 og er obligatorisk for medlemskap i NHO Service og Handel.

For å få stempelet RA må foretakene være registrert hos Arbeidstilsynet og være organisert som et norsk aksjeselskap. I tillegg må bemanningsforetakene gjennomføre en obligatorisk årlig selvevaluering knyttet til noen fastsatte kontrollpunkter. En godkjent revisor skal deretter

⁶⁴ <https://www.kompetensforetagen.se/auktorisering/ansok-om-auktorisering/steg-1-villkor-for-auktorisering-kan-foretaget-bli-auktorisert/>

foreta en revisjon. Når revisorrapport foreligger, kan virksomheten sende inn søknad om godkjenning av RA-revisjonen og om rett til å bruke RA-logoen.

Kontrollpunktene omfatter bemanningsforetakets bruk av arbeidskontrakter, oppfølging av krav knyttet til arbeidstid, lønnsfastsettelse etter likebehandlingsreglene, og rutiner med tanke på sykelønnsutbetalinger. Revisjonen omfatter både kontroll av bemanningsforetakets rutiner og kontroll av konkrete kontrakter.

3.7.2.3 Godkjenningsordning for renhold

Et eksempel på krav som stilles for å kunne drive virksomhet på et annet område, er godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter som ble innført i 2012.

Ordnningen, som er regulert i forskrift 8. mai 2012 nr. 408 om godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester, innebærer at alle renholdsvirksomheter må være godkjent av Arbeidstilsynet for lovlig å kunne tilby renholdstjenester helt eller delvis, herunder leie ut personer som utfører renholdstjenester. I likhet med ordningen for bemanningsforetak, innføres virksomhetene i et register som er offentlig tilgjengelig.

Vilkårene for å bli oppført i registeret over godkjente renholdsvirksomheter er strengere enn ordningen for bemanningsforetak. For det første er det krav om registrering i langt flere offentlige registre enn etter dagens ordning for bemanningsforetak. Dette gjelder Foretaksregisteret, Det sentrale folkeregisteret, Merverdiavgiftsregisteret og Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. Utenlandske virksomheter må også oppfylle pålagt opplysningsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker i henhold til skatteforvaltningsloven § 7-6.

Dessuten er det i godkjenningsordningen stilt enkelte krav om dokumentasjon av ulike forhold. Det må dokumenteres at virksomhetene oppfyller plikten til å ha godkjent bedriftshelsetjeneste og kravet om vernetjeneste etter arbeidsmiljøloven. Det må videre dokumenteres at virksomheten har skriftlige arbeidsavtaler, at de oppfyller vilkårene i til enhver tid gjeldende forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter, og har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade. I tillegg må virksomheten sørge for at renholdere i virksomheten har HMS-kort.

Det er forbudt for virksomhetene å selge tjenester dersom de ikke er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling; samtidig er det også forbudt for kunder, herunder forbrukere, å kjøpe tjenester fra slike virksomheter. Arbeidstilsynet har kompetanse til å føre tilsyn med at kravet til virksomheter om å være registrert blir overholdt, jf. renholdsforskriften § 18, som henviser til arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Godkjenningsordningen for renhold ble evaluert av Fafo i 2016, på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Evalueringen⁶⁵ viste at både tilsynsmyndighetene og partene i renholdsbransjen mente ordningen hadde bidratt positivt. Godkjenningsordningen hadde klargjort for aktørene hvilke krav som stilles, samt bidratt til bedre oversikt over aktørene og gjort det enklere for kunder å identifisere hvilke aktører som driver seriøst. Over halvparten av arbeidsgiverne som ble spurt mente godkjenningsordningen hadde bedret arbeidsforholdene for de ansatte. Videre mente inspektørene i Arbeidstilsynet at det i mange virksomheter hadde blitt økt oppmerksomhet rundt HMS i bransjen.

⁶⁵ Fafo-rapport 2016:18 "Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke".

Det er også foreslått å etablere en godkjenningsordning for bilvask, dekkskift og dekklagring, jf. høringsnotat 21. desember 2020. Forslagene der bygger på den eksisterende godkjenningsordningen for renhold.

3.7.3 Departementets vurderinger og forslag

3.7.3.1 Generelle vurderinger

Bemanningsforetaksforskriften stiller i dag først og fremst krav om at visse formelle betingelser må være oppfylt for å kunne drive med utleie av arbeidskraft. Ordningen er kun en registreringsordning, som i liten grad innebærer kvalitativ vurdering.

Departementet legger til grunn at de fleste virksomheter i bemanningsbransjen har et ønske om å drive seriøst, og at dette også er tilfelle. Samtidig viser departementet til at det over tid har vært en sterk økning i andelen arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn i bemanningsbransjen. I 2004 hadde om lag 18 prosent av lønnstakerne i bemanningsbransjen innvandringsbakgrunn, en andel som hadde vokst til 55 prosent i 2017, de fleste fra de nye EU/EØS-landene (Nergaard, 2018, side 89). Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2020) peker på at utenlandske arbeidstakere er sårbare for å bli utnyttet i forbindelse med arbeidslivskriminalitet.⁶⁶ I sin trusselvurdering viser Skatteetaten til at økt arbeidsinnvandring etter koronapandemien meget sannsynlig vil innebære en forhøyet trussel når det gjelder arbeidslivskriminalitet.⁶⁷ De gjennomgangene Arbeidstilsynet har gjort av skader og ulykker i det landbaserte arbeidslivet, og bygge- og anleggsnæringen spesielt, viser også at utenlandske arbeidstakere er særlig risikoutsatt.⁶⁸

Etter departementets syn kan dette generelt indikere et behov for å vurdere styrkede krav til og kontroll med utleievirksomhetene. Etter departementets syn vil styrkede krav for å kunne drive utleie også mer generelt kunne bidra til bedre etterlevelse, til å hindre omgåelse av innleiereglene og generelt til en ryddig bransje som ikke utfordrer hovedregelen om faste og direkte ansettelser.

I vurderingen av hvilke styrkede krav som bør stilles til bemanningsforetak, har departementet funnet det naturlig å blant annet se hen til den eksisterende godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter, jf. punkt 3.6.2 ovenfor. På samme måte som for godkjenningsordningen for renhold, antar departementet at styrkede krav, eventuelt en godkjenningsordning, for bemanningsforetak også vil kunne bidra til bedre oversikt over aktørene og til at det blir enklere for kunder å identifisere hvilke aktører som driver seriøst.

Nedenfor vurderer departementet aktuelle nye krav til bemanningsforetak, etterfulgt av vurderinger knyttet til godkjenning fra Arbeidstilsynet og til styrket håndheving og sanksjoner på området.

⁶⁶ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2020). Situasjonsbeskrivelse. Arbeidslivskriminalitet i Norge.

⁶⁷ Skatteetaten (2021). Trusselvurdering Covid-19: Hvilke alvorlige kriminalitetstrusler vil Skatteetaten stå overfor ved en normalisering?

⁶⁸ Arbeidstilsynet (2018). Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere. Kompass Tema nr. 1-2018.

3.7.3.2 Nærmere om aktuelle nye krav

Dokumentasjonskrav

Etter departementets vurdering bør det sentrale i en eventuell utvidet ordning fortsatt være at det stilles krav om at virksomhetene kan dokumentere overfor Arbeidstilsynet at ulike plikter i henhold til ulikt regelverk er oppfylt, herunder HMS-krav etter arbeidsmiljøloven.

Departementet presiserer at en slik dokumentasjonsplikt, som i dag, i utgangspunktet ikke vil medføre at det stilles nye krav for virksomhetene. Det vil kun innebære en forhåndskontroll av allerede lovpålagte plikter. Et lite unntak er dokumentasjonsplikt knyttet til likebehandlingsreglene, jf. nedenfor, hvor departementet foreslår at virksomhetene skal kunne dokumentere at de har skriftlige rutiner for oppfyllelse av reglene.

I godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter oppstilles krav til å dokumentere at virksomheten:

- a) oppfyllerplikten til å ha godkjent bedriftshelsetjeneste i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-3,
- b) oppfyller kravet om vernetjeneste i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7,
- c) har skriftlige arbeidsavtaler i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-5 og § 14-6 for alle grupper av ansatte i virksomheten,
- d) oppfyller vilkårene i til enhver tid gjeldende forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter, og
- e) har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade.

Det skal også dokumenteres at eventuelle arbeidstakere fra land utenfor EØS har oppholdstillatelse i den grad dette er påkrevd for det aktuelle arbeidsforholdet.

Etter departementets syn er særlig kravene til å dokumentere *vernetjeneste, skriftlige arbeidskontrakter og yrkesskadeordning*, jf. bokstav b, c og e ovenfor, krav som egner seg til å gjøres gjeldende også for virksomheter som driver utleie av arbeidskraft. Dette er grunnleggende plikter som gjelder for alle virksomheter, med viktig betydning for blant annet arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet, og informasjon om egne vilkår og rettigheter. Departementet foreslår derfor å stille krav om disse dokumentasjonspliktene også i godkjenningsordningen for bemanningsforetak.

Når det gjelder kravet til *godkjent bedriftshelsetjeneste (BHT)* foreslår departementet i utgangspunktet ikke at det stilles et slikt dokumentasjonskrav for bemanningsforetak. En side av dette er at ikke alle bemanningsforetak nødvendigvis er pliktige til å ha godkjent BHT. Kravet gjelder der risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. arbeidsmiljøloven § 3-3. Utleie av arbeidskraft er ikke blant de næringer som står på listen over de som *skal* være tilknyttet godkjent BHT, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 13-1, men et bemanningsforetak som leier ut til en næringsgruppe der det gjelder slikt krav, eksempelvis til bygg og anlegg, vil også kunne ha plikt til å tilknytte seg godkjent BHT. Ikke alle bemanningsforetak leier imidlertid ut til slike næringer, jf. eksempelvis utleie til kontortjenester. Et krav om godkjent BHT for noen, men ikke alle bemanningsforetak, vil kunne være komplisert å behandle, og det kan også være en risiko for at Arbeidstilsynet ikke mottar korrekt informasjon. Det foreslås ikke slikt krav nå.

Når det gjelder dokumentasjonskrav for å oppfylle *allmenngjøringsforskrifter*, foreslår departementet i utgangspunktet at dette heller ikke inntas som et krav i

bemanningsforetaksforskriften. Bemanningsforetak vil ha plikt til å følge gjeldende allmenngjøringsforskrifter ved utleie av arbeidstakere til bransjer som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift, såfremt arbeidstakerne utfører arbeid innenfor virkeområdet til forskriften. Ikke alle bemanningsforetak leier imidlertid ut til slike bransjer. Det foreligger i dag allmenngjøringsforskrifter for bransjene bygg, elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på vei, jordbruks- og gartnerinæringene, persontransport med turbil, renhold, fiskeindustribedrifter og overnatting, servering og catering.

Departementet viser i denne sammenheng til at arbeidsmiljøloven § 14-12 a stiller krav om at utleid arbeidstaker minst sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier, som et uttrykk for likebehandlingsprinsippet. Som det fremgår nedenfor, foreslår departementet en dokumentasjonsplikt knyttet til likebehandlingsreglene. Selv om allmenngjøringsforskriftene kan stille andre krav, og det er viktig at bemanningsforetak som er omfattet av disse følger reglene, foreslår departementet at det i bemanningsforetaksforskriften fokuseres på likebehandlingsreglene, som gjelder alle bemanningsforetak. Det foreslås derfor ikke et krav om at bemanningsforetak i denne sammenheng skal måtte dokumentere at de oppfyller vilkårene i eventuell relevant allmenngjøringsforskrift.

Departementet har vurdert om det er andre dokumentasjonskrav enn de som følger av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter, som kan være særlig aktuelle når det gjelder bemanningsforetak. Departementet vurderer at *likebehandlingsreglene* i arbeidsmiljøloven § 14-12 a flg. er særlig relevante i denne sammenheng. Reglene stiller krav om at bemanningsforetak skal sørge for at utleid arbeidstaker minst sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid, når det gjelder arbeidstidens lengde og plassering, overtidsarbeid, varighet og plassering av pauser og hvileperioder, ferie/feriepenger og fridager og godtgjøring på slike dager, lønn og utgiftsdekning.

Likebehandlingsprinsippet ble innført i 2013 som et ledd i gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv i norsk rett. 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. Få bemanningsforetak opplevde å bli kontrollert av sine kunder. Fra 1. juli 2020 er likebehandlingsreglene underlagt offentlig tilsyn.

Departementet foreslår å innføre et krav i bemanningsforetaksforskriften om dokumentasjon knyttet til likebehandlingsreglene. Oppfyllelse av slik dokumentasjonsplikt vil dermed, i likhet med de andre kravene ovenfor, bli en betingelse for å kunne drive utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak.

Etter departementets syn må en dokumentasjonsplikt her knytte seg til rutiner eller lignende, da dokumentasjon av at vilkårene for likebehandling er *oppfylt* ville kreve konkret sammenligning med forhold hos innleievirksomheten mv. Departementet foreslår derfor at det stilles krav om at virksomheten dokumenterer at de har skriftlige rutinebeskrivelser for overholdelse av likebehandlingsreglene. Et slikt krav følger ikke direkte av likebehandlingsreglene i dag, men departementet antar at de fleste seriøse virksomheter som må følge likebehandlingsreglene, har rutiner for hvordan dette skal gjøres. I retningslinjene til NHOs ordning for Revidert Arbeidsgiver, jf. punkt 3.6.2.2, hvor et slikt krav ligger inne, kan dokumentasjonsplikten oppfylles ved å dokumentere at rutinebeskrivelsen omfatter innhenting og nedtegning/dokumentasjon av lønnsopplysninger fra innleiebedriften, og at lønnen blir justert etter endringer i innleievirksomhetens lønnsnivå for den stillingskategori

som den ansatte har i perioden hos innleier. Departementet mener dette er gode eksempler på hvordan en eventuell dokumentasjonsplikt kan oppfylles.

HMS-kort

I godkjenningsordningen for renhold ligger det også inne et krav om at alle virksomheter må ha HMS-kort, jf. renholdsforordningen kapittel 3. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å stille et eget krav om dette i bemanningsbransjen. Departementet viser til at bemanningsforetak leier ut arbeidstakere til en rekke forskjellige bransjer. Foretak som leier ut til en bransje hvor det gjelder et krav om HMS-kort, vil være underlagt et slikt krav i kraft av å utføre arbeid i den aktuelle bransjen. Dette fremkommer for eksempel forutsetningsvis i forskrift 30. mars 2007 nr. 366 om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser § 3. Departementet foreslår ikke at det stilles noen nye krav om HMS-kort for bemanningsforetak.

Krav om at pålagte registreringsplikter er oppfylt

For at bemanningsforetak skal kunne drive utleie av arbeidskraft, er det i dag krav om at virksomheten er registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap i Norge (eller stiller sikkerhet for egenkapital tilsvarende minstekravene), og at virksomheten er registrert i henholdsvis Enhetsregisteret og hos norske skattemyndigheter, jf. bemanningsforetaksforordningen.

Departementet foreslår at det stilles krav om å dokumentere at flere pålagte registreringsplikter er oppfylt, for å kunne drive lovlig utleie. Etter departementets syn vil offentlige myndigheter kunne få et bedre verktøy for å føre effektivt tilsyn dersom de har flere registeropplysninger tilgjengelig. Bedre oversikt og tilgang til flere registre vil også kunne gjøre samarbeidet mellom ulike tilsynsmyndigheter lettere, noe som kan bidra til at det blir enklere å oppdage virksomheter som driver useriøst også på andre områder. I tråd med kravene i godkjenningsordningen for renhold, foreslås det at bemanningsforetak må sørge for at pålagte registreringsplikter i følgende offentlige registre er oppfylt, i tillegg til Enhetsregisteret:

- Foretaksregisteret
- Det sentrale folkeregisteret
- Merverdiavgiftsregisteret
- Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret

Tilsvarende som for renholdsvirksomheter, foreslår departementet også at bemanningsvirksomhetene må oppfylle pålagt opplysningsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker etter skatteforvaltningsloven § 7-6.

Departementet imøteser høringsinstansenes synspunkt på disse kravene.

3.7.3.3 Godkjenning og register

Bemanningsforetaksforordningen er i dag innrettet slik at virksomhetene må sende inn meldinger til Arbeidstilsynet som viser at de oppfyller de aktuelle pliktene, blant annet om registrering og garanti. Arbeidstilsynet fører et register over bemanningsforetak som har oppfylt meldeplikten.

De nye kravene som er foreslått ovenfor i punkt 3.6.3.2, innebærer at Arbeidstilsynet i større grad enn i dag vil måtte gå inn og gjøre en vurdering av om kravene oppfylt. Ordningen blir dermed mer nærliggende å omtale som en godkjenningsordning. Departementet foreslår

derfor at det i bemanningsforetaksforskriften inntas en bestemmelse om at bemanningsforetak skal være godkjent av Arbeidstilsynet, og at virksomhetene må sende inn søknad om godkjenning til Arbeidstilsynet som samtidig inneholder dokumentasjon som viser at de oppfyller kravene omtalt ovenfor.

Det foreslås dermed også at registeret over bemanningsforetak – i tråd med godkjenningsordningen for renhold – skal omfatte og vise henholdsvis *virksomheter som er godkjent, virksomheter som har søknad til behandling og virksomheter som ikke har fått innvilget søknad om godkjenning*. I dag omfatter registeret alle som har oppfylt meldeplikten til Arbeidstilsynet. Tilsvarende foreslår departementet at ordlyden endres i forbudet mot å leie inn fra bemanningsforetak som ikke er registrert, jf. bemanningsforetaksforskriften 10, slik at forbudet knytter seg til virksomheter som ikke er enten godkjent eller har søknad til behandling. Virksomheter som har søkt godkjenning, men uten at søknaden er ferdigbehandlet, bør etter departementets syn lovlig kunne tilby bemanningstjenester så lenge søknaden om godkjenning er til behandling.

Departementet foreslår videre at reglene i renholdsforskriften § 7 om henholdsvis årlig melding og dokumentasjon hvert tredje år, i hovedsak gjøres tilsvarende gjeldende for bemanningsforetak. Dette vil innebære at godkjente virksomheter hvert år skal sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning. Virksomhetene skal videre hvert tredje år sende dokumentasjon som viser at de oppfyller vilkårene. Hvis virksomheten ikke sender inn slik melding og dokumentasjon, kan godkjenningen tilbakekalles. Før godkjenning tilbakekalles, skal virksomheten varsles og gis frist for å oppfylle kravene.

Departementet foreslår også en bestemmelse tilsvarende § 8 i renholdsforskriften, om endring i vilkårene for godkjenning og endrede forhold hos virksomheten. Dette innebærer blant annet at bemanningsforetak må melde eventuelle endringer av betydning for vilkårene, til Arbeidstilsynet. Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt, bør Arbeidstilsynet kunne tilbakekalle godkjenningen, og endre status for virksomheten i registeret, tilsvarende som i renholdsforskriften § 19.

For å sikre tilstrekkelig hjemmel for å endre ordningen fra en registreringsordning til en godkjenningsordning, foreslår departementet for øvrig en endring i dagens hjemmelsbestemmelse i arbeidsmarkedsloven § 27 andre ledd:

"Departementet kan i forskrift fastsette nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift og godkjenning av utleievirksomheten, samt vilkår for innleie av arbeidstaker fra utleievirksomhet og for tilsyn med slik innleie."

3.7.3.4 Konsekvenser ved brudd, tilsyn og straff

I forlengelsen av de styrkede kravene til bemanningsforetak har departementet også vurdert håndhevingen og sanksjonene på området. Etter departementets syn er det viktig med tiltak som effektivt sikrer etterlevelse av kravene til bemanningsforetak, som et ledd i det generelle målet om å unngå omgåelse og sikre god praktisering av innleieregelverket. Arbeidstilsynet har pekt på at en svakhet ved dagens ordning er at Arbeidstilsynet ikke har hjemmel til å føre tilsyn med kravet om å være registrert for å drive utleie av arbeidskraft. I bemanningsforskriften § 10 andre ledd fremgår det at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at innleie foregår fra foretak som er registrert. Arbeidstilsynet kan i dag derfor ikke føre tilsyn eller reagere overfor et bemanningsforetak som driver utleie uten å være registrert.

Arbeidstilsynet har videre ikke hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskriften. Dette fremgår av § 10, som henviser til Arbeidstilsynets reaksjonsmidler i arbeidsmiljøloven kapittel 18, men hvor § 18-10 om overtredelsesgebyr ikke er omfattet.

Arbeidstilsynet har også påpekt at det etter gjeldende regelverk er noe uklart om virksomhetene kan tas ut av registeret i løpet av året dersom de slutter å levere bemanningstjenester, eller aldri har vært et bemanningsforetak.

Departementet har i lys av dette, og for å sikre god etterlevelse, vurdert ulike tiltak knyttet til håndheving og sanksjoner på området.

Når det gjelder offentlig tilsyn, foreslår departementet for det første at Arbeidstilsynet generelt skal føre tilsyn med at bestemmelsene i bemanningsforetaksforskriften overholdes, og at de kan gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Dette innebærer en utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse sammenlignet med i dag, ved at Arbeidstilsynet også gis hjemmel til å føre tilsyn med og sanksjonere mot brudd på plikten for bemanningsforetak til å være registrert/godkjent.

For det andre foreslår departementet at Arbeidstilsynets reaksjonsmidler også skal omfatte arbeidsmiljøloven § 18-10 om overtredelsesgebyr, tilsvarende som ved håndheving av eksempelvis renholdsforskriften. Ettersom overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon med et pønalt element, må hjemmelen for å ilegge dette foreligge i lov. Departementet foreslår en bestemmelse om dette i arbeidsmarkedsloven § 27.

Som det fremgår i punkt 3.6.3.3., foreslås det også at Arbeidstilsynet skal kunne tilbakekalle godkjenning når vilkårene ikke lenger er oppfylt.

Departementet har videre vurdert behovet for endringer knyttet til straff for brudd på reglene. Det følger i dag av bemanningsforetaksforskriften § 11, jf. arbeidsmarkedsloven § 30, at forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften kan straffes med *bøter*, dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebud. Til sammenligning åpner renholdsforskriften, som henviser til arbeidsmiljølovens straffebestemmelser, for både bøter og fengselsstraff inntil ett år ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av reglene. Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil fem år anvendes.

Etter departementets syn er det i utgangspunktet liten grunn til at straffesanksjonene bør være mildere for brudd på forskriften om bemanningsforetak enn for forskriften om godkjenning av renholdsvirksomheter og evt. også godkjenningsordningen for bilvask mv, slik denne er foreslått. Dette selv om selve innleiereglene i arbeidsmiljøloven § 14-12 flg. ikke er underlagt arbeidsmiljølovens straffebestemmelser i kapittel 19, jf. § 19-1 fjerde ledd. Likheten med tilsvarende godkjenningsordninger kan etter departementets syn tale for å gjøre kapittel 19 i arbeidsmiljøloven, eller tilsvarende regler, gjeldende for brudd på reglene i den foreslåtte ordningen for bemanningsforetak. Departementet legger ikke frem et konkret forslag om dette nå, men ber om høringsinstansenes synspunkter på dette.

Departementet har også vurdert andre tiltak for å sikre etterlevelse av ordningen, det vil si både når det gjelder plikten til å være godkjent for å kunne leie ut, og forbudet mot å leie *inn* fra ikke-godkjente virksomheter.

Departementet viser i denne sammenheng til at det i Tyskland er en regel som innebærer at dersom det leies inn fra et bemanningsforetak uten godkjenning/lisens, anses kontrakten mellom utleier og innleier og mellom utleier og arbeidstaker ugyldig. En konsekvens av dette er som hovedregel at det anses å ha oppstått et arbeidsforhold mellom innleier og arbeidstaker. Vilkårene som skal legges til grunn i dette arbeidsforholdet er da nærmere regulert i loven. Dersom utleier betaler hele eller deler av lønnen til arbeidstaker selv om kontrakten dem imellom er ugyldig, vil også utleier hefte solidarisk med innleier/arbeidsgiver for den tilhørende plikten til å betale trygdebidrag.

Etter departementets vurdering kunne en lignende bestemmelse være et egnet tiltak for å sikre etterlevelse av det norske kravet om at bemanningsforetak må være godkjent. En slik bestemmelse vil gi et styrket incentiv også for innleievirksomhetene til å sikre at utleievirksomhetene opptrer lovlig, samtidig som det vil styrke rettighetene til arbeidstakerne og bygge opp under hovedregelen om faste og direkte ansettelser. Etter norsk rett har man en lignende bestemmelse i forbindelse med brudd på innleievilkårene i § 14-12, hvor det i § 14-14 følger at arbeidstaker i utgangspunktet kan kreve fast ansettelse i innleievirksomheten og eventuelt erstatning.

Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-14 innebærer at retten etter påstand fra den innleide arbeidstakeren skal avsi dom for at den innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier. I særlige tilfeller kan retten likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at den innleide arbeidstakeren ikke har et fast arbeidsforhold dersom den etter en avveining av partenes interesser finner at dette vil være åpenbart urimelig.

Departementet foreslår at § 14-14 gjøres tilsvarende gjeldende dersom en virksomhet leier inn en arbeidstaker fra et bemanningsforetak som ikke er godkjent av Arbeidstilsynet eller ikke har søknad til behandling.

Det bes om høringsinstansenes synspunkt på dette.

3.7.3.5 Øvrige forhold

Departementet legger til grunn at arbeidsmarkedsloven med tilhørende forskrifter også gjelder på Svalbard og Jan Mayen, jf. arbeidsmarkedsloven § 2, jf. Ot.prp. nr. 62 (2003-2004). Det fremgår likevel at "Kongen kan fastsette særlige regler for Svalbard og Jan Mayen", jf. § 2 andre ledd. Departementet ber om innspill dersom det er særlige forhold å være oppmerksomme på knyttet til disse områdene.

3.8 Oppheving av unødvendig bestemmelse - Opplysning om innleien gjelder vikariat

Ifølge § 14-12 første ledd andre punktum skal innleier på forespørsel fra bemanningsforetaket opplyse om innleien gjelder et vikariat. Bestemmelsen ble innført i forbindelse med et forslag om en ny hjemmel for midlertidig ansettelse i bemanningsforetak. Forslaget innebar at dersom den utleide arbeidstakeren skulle være vikar for en annen arbeidstaker i innleievirksomheten, kunne bemanningsforetaket ansette arbeidstakeren midlertidig. Bestemmelsen ble foreslått inntatt i § 14-9 andre ledd som ny bokstav g, jf. Prop.73 L (2017-2018).

For at bemanningsforetaket skulle kunne vurdere om det forelå adgang til å ansette midlertidig med hjemmel i den nye bestemmelsen, ble det fra departementets side den gang foreslått tatt inn et nytt andre punktum i § 14-12 første ledd, om at innleievirksomheten på forespørsel fra bemanningsforetaket skal opplyse om innleien gjelder et vikariat.

Forslag til § 14-9 andre ledd ny bokstav g ble ikke innført. Bestemmelsen om at innleier skal opplyse om innleien gjelder et vikariat ble likevel inntatt i loven. Etter hva departementet kan bedømme, har bestemmelsen ingen praktisk betydning. Det er innleier som må sørge for at vilkårene for innleie er oppfylt. Departementet foreslår derfor at § 14-12 første ledd andre punktum oppheves. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

3.9 Styrket kunnskapsgrunnlag

I senere år er det gjennomført flere kartleggingsprosjekter for å belyse og vurdere bruken av alternative tilknytningsformer i arbeidslivet. Departementet samarbeider med partene i

arbeidslivet om slik kunnskapsutvikling og har i senere år fått gjennomført en rekke kartlegginger av utviklingen i bruken av ulike tilknytningsformer. Dette gjelder tema som midlertidige ansettelser, innleie, selvstendige oppdragstakere, tilkallingsvikarer og arbeid gjennom digitale plattformer, og dessuten kartlegginger av ulike former for virksomhetsorganisering, herunder bruk av entrepriser, franchiseavtaler og konsernorganisering. På oppdrag fra departementet gjennomfører Institutt for samfunnsforskning en forskningsavtale om tilknytningsformer i arbeidslivet, som gjelder fram til utgangen av 2023. Partene i arbeidslivet deltar i en felles referansegruppe for de aktuelle prosjektene. Videre har departementet gjennom lengre tid gjennomført FoU-prosjekt om kollektive aktører i arbeidslivet, hvor statistikkgrunnlaget om organisasjonsgrader og tariffavtaledekning oppdateres jevnlig.

Når det gjelder omfang og bruk av innleie, er det – til tross for forskning på dette – over tid en del utfordringer med å få et fullstendig bilde av utviklingen. Til nå har SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) ikke belyst innleie. Opplysningene om bruken av innleie må hentes fra ulike kilder og statistikker, jf. omtale i punkt 2.2. En viktig kilde er bemanningsbransjen i NHO Service og Handel, som publiserer kvartalstall for sine medlemsbedrifter. Det er imidlertid krevende å få oversikt over den innleieaktiviteten som skjer fra andre aktører. Det foreligger heller ikke statistikk for leie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter.

Fougner-utvalget (NOU 2021: 9) pekte på betydningen av at myndighetene og partene i arbeidslivet har et kontinuerlig samarbeid om kunnskapsutvikling om arbeidslivet. Utvalget mente at samarbeidet om kartleggingsprosjekter om tilknytningsformene i arbeidslivet bør videreføres. Videre uttalte utvalget at eksisterende rapportering fra virksomhetene til offentlige myndigheter, blant annet gjennom a-ordningen og andre rapporteringsplikter, burde benyttes som grunnlag for å utarbeide samlet statistikk for hele arbeidslivet. Utvalget pekte på at tallgrunnlaget om innleie av arbeidskraft ikke er tilfredsstillende og anbefalte at det prioriteres tiltak for å styrke en helhetlig og løpende statistikk på dette området.

Etter at utvalget la fram sin innstilling, har Fafo, på oppdrag fra organisasjoner på LO- og NHO-siden, utarbeidet et notat om målemetoder og omfang av innleie (Nergaard, 2021). Tilnærmingen har vært todelt: Beregne samlet omfang ut fra bemanningsbransjens tall, justert med tillegg for uorganiserte virksomheter, og beregne ut fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, med fratrukk for administrasjon og andre aktiviteter i foretakene som ikke naturlig faller inn under utleie av arbeidskraft. Hovedfunn når det gjelder omfang er gjengitt foran i punkt 2.2 og 2.3.

Det tallmaterialet som foreligger, bidrar til å få oversikt over nivå og omfang når det gjelder innleie fra bemanningsforetak. Bransjens egne tall oppdateres hvert kvartal, mens det tar tid før SSB-tallene oppdateres. Det gjør det vanskeligere å få oppdatert oversikt over endringer. Departementet viser til anbefalingene fra Fougner-utvalget og vil arbeide videre med kunnskapsutvikling når det gjelder innleie.

Departementet vil videreutvikle arbeidet med forskningsbaserte kartlegginger av bruken av ulike tilknytningsformer og videreføre samarbeidet med partene i arbeidslivet om denne kunnskapsutviklingen. I samsvar med regjeringsplattformen vil departementet legge fram jevnlig oversikter over statistikk for utviklingen i arbeidslivet knyttet til organisasjonsgrad, tariffavtaledekning, innleie, samt faste og midlertidige ansettelsesforhold og andre tilknytningsformer. Dette vil danne grunnlag for å vurdere status og drøfte utviklingstrekk med partene i arbeidslivet.

3.10 Partssamarbeid og etterlevelse

Departementet viser til at det gjennom mange år har vært stadige debatter, diskusjoner og blitt gjennomført flere regelverksendringer knyttet til ulike problemstillinger rundt innleie og bemanningsbransjen. Dette er et regelverksområde og en bransje som det til dels er sterke, og ofte ulike, meninger om. Departementet legger likevel til grunn at både myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i norsk arbeidsliv har felles interesser i et sterkt partssamarbeid på området, at det til enhver tid eksisterende regelverket etterleves med gode håndhevingsmekanismer, og at det er god kunnskapsutvikling på området, jf. ovenfor. Departementet har i den forbindelse vurdert behovet for å tilrettelegge for en treparts samarbeidsarena med hovedfokus på innleie og bemanningsbransjen.

Departementet har gode erfaringer fra andre bransjespesifikke samarbeidsarenaer, og viser særlig til de ulike treparts bransjeprogrammene som er opprettet, for eksempel for renholdsbransjen og utelivsbransjen. Sentrale målsettinger og oppgaver for bransjeprogrammene er blant annet at partene i fellesskap skal følge utviklingen, identifisere utfordringer, bidra til etterlevelse av tiltak, drøfte behovet for justerte og nye tiltak, og bidra til informasjonskampanjer.

Departementet er på det rene med at bemanningsbransjen vanskelig kan sies å utgjøre én bransje med et felles sett av utfordringer, men tvert imot leverer arbeidskraft til en rekke ulike bransjer. Samtidig antar departementet at en mer formalisert samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen generelt, likevel kan være nyttig blant annet for i fellesskap å følge utvikling og kunnskap, identifisere utfordringer og ha løpende drøftinger knyttet til de utfordringer som identifiseres. Et særlig fokusområde kan og bør være håndheving og etterlevelse.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på behovet for en slik samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen, og imøteser gjerne forslag til hvordan dette kan innrettes.

3.11 Særlig om utsending av arbeidstakere fra bemanningsforetak

Departementet viser til at innleie av arbeidstakere fra utenlandske bemanningsforetak kan reise noen særskilte problemstillinger. Når en utenlandsk virksomhet, i forbindelse med tjenesteyting og i egenskap av å være vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender arbeidstakere til en virksomhet i Norge, anses dette som utsending av arbeidstakere, jf. § 1-7 andre ledd c). I forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere (utsendingsforskriften) er det gitt nærmere regler om hvilke norske regler om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere. Disse reglene gjennomfører Direktiv 96/71/EC (utsendingsdirektivet) i norsk rett. Det følger av utsendingsforskriften § 3 første ledd a) at arbeidsmiljølovens regler om innleie i § 14-12 til § 14-14 kommer til anvendelse for utsendt arbeidstaker. Dette betyr at utenlandske bemanningsforetak må følge disse reglene når de leier ut arbeidstakere til virksomhet (innleier) i Norge. Dette gjelder uavhengig av lovgivningen i landet hvor bemanningsforetaket er etablert. Arbeidstilsynet har ansvaret for å veilede utenlandske virksomheter om det nasjonale regelverket disse må følge.

I 2018 vedtok EU Direktiv (EU) 2018/957, som gjør visse endringer i utsendingsdirektivet, blant annet når det gjelder utsending fra bemanningsforetak. Dette endringsdirektivet er EØS-relevant og skal innlemmes i EØS-avtalen, men saken er foreløpig ikke behandlet i EØS-komiteen. Departementet har hatt på høring et forslag til endringer i utsendingsforskriften

med sikte på gjennomføring av endringsdirektivet i norsk rett, se høringsnotat av 6. juli 2020.⁶⁹

Endringsdirektivet gjør enkelte endringer/presiseringer når det gjelder utsending fra bemanningsforetak. For det første klargjøres det at utsendte arbeidstakere som er utleid fra bemanningsforetak skal ha rett på de samme lønns- og arbeidsvilkårene som følger av vikarbyrådirektivet. Det vil si praksis si likebehandlingsreglene. For å styrke etterlevelsen av dette, innfører endringsdirektivet en plikt for innleievirksomheten til å underrette bemanningsforetaket om de lønns- og arbeidsvilkår som praktiseres i virksomheten. Norsk rett er allerede i tråd med dette punktet i endringsdirektivet, og det er ikke foreslått endringer her, se nærmere i høringsnotatet pkt. 6.2.1 og 6.3.1.

For det andre har endringsdirektivet en ny bestemmelse som regulerer en særskilt situasjon som kan oppstå i forbindelse med innleie. Dette gjelder de tilfellene der en innleier sender en innleid arbeidstaker på midlertidig oppdrag i et annet land enn der den innleide vanligvis utfører arbeid for innleier eller bemanningsforetaket. Det sentrale her er at det er *en annen enn arbeidsgiveren* som beslutter å sende arbeidstakeren på oppdrag i et annet land.

Endringsdirektivet slår fast at denne situasjonen skal sidestilles med utsending av arbeidstakere, i den forstand at det er lønns- og arbeidsvilkårene i det landet arbeidet utføres som skal gjelde for den aktuelle arbeidstakeren. Videre klargjør bestemmelsen ansvarsforholdene mellom bemanningsforetaket og innleievirksomheten i denne situasjonen. Selv om det er innleier som beslutter å sende arbeidstakeren på oppdrag i et annet land, er det fortsatt bemanningsforetaket, i kraft av å være arbeidsgiveren, som skal anses for å være den som sender ut arbeidstakeren, og som dermed har ansvaret for at kravene til arbeids- og ansettelsesvilkårene som gjelder i det landet hvor arbeidet utføres, etterlevs. For å sette bemanningsforetaket bedre i stand til å oppfylle denne plikten, pålegges innleier å underrette bemanningsforetaket om at arbeidstakeren skal utføre et tjenesteoppdrag i et annet land. Departementet har foreslått en ny bestemmelse i utsendingsforskriften for å gjennomføre direktivet på dette punktet, se nærmere i høringsnotatet pkt. 6.2.2 og 6.3.2.

Departementet vurderer nå hvordan høringsrunden skal følges opp.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De generelle konsekvensene av forslagene som omtales i dette høringsnotatet er på den ene siden knyttet til økt vern av arbeidstakere og på den andre siden knyttet til at de kan innebære reduksjoner i virksomhetenes fleksibilitet. De samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslagene vil slik sett trekke i ulike retninger. På kort sikt vil imidlertid forslagene innebære omstillingskostnader for virksomhetene. Nedenfor redegjøres det nærmere for hvilke mulige konsekvenser forslagene kan ha. Som nevnt i tilknytning til vurderingene av de forslagene som fremmes i dette høringsnotatet, er det ønskelig å få høringsinstansenes innspill når det gjelder å belyse ulike konsekvenser forslagene kan få.

Generelt om konsekvenser for arbeidstakere

Tiltakene som omtales i høringsnotatet vil bidra til å styrke arbeidstakernes rettigheter og stilling, ved at det i større grad legges opp til at de skal være ansatt direkte i en virksomhet i stedet for å være ansatt i et bemanningsforetak og leies ut derfra. Som omtalt tidligere i høringsnotatet er det blant annet betydelige forskjeller mellom dem som har en fast, direkte

⁶⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-gjennomforing-av-direktiv-eu-2018957-om-endringer-i-utsendingsdirektivet/id2722185/?expand=horingsnotater>

ansettelse hos arbeidsgiver og dem som er ansatt i bemanningsforetak når det gjelder den enkeltes muligheter for medvirkning på arbeidsstedet og deltakelse i det organiserte arbeidslivet. Det er topartsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som er lagt til grunn for arbeidslivsreguleringene, og dette er et grunnleggende trekk ved den norske arbeidslivsmodellen. Forslagene vil bygge opp under et arbeidsliv med faste ansettelse i en topartsrelasjon, og bidra til reduksjon i bruken av trepartsrelasjoner, slik som innleie.

For enkelte arbeidstakere kan arbeid gjennom bemanningsforetak fungere som en inngangsport til arbeidsmarkedet. Forslagene som fremmes i høringsnotatet vil innebære en begrensning av bemanningsbransjens omfang og rolle, men det vil blant annet fortsatt være mulig å formidle arbeidstakere til arbeid i vikariater, noe som kan gi muligheter for overgang til fast ansettelse direkte i virksomheten.

Arbeids- og velferdsetaten skal bistå arbeidssøkere med å få og beholde arbeid, og bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med bemanningsbransjen og har bl.a. inngått intensjonsavtaler om samarbeid med enkelte bemanningsbyråer. Regjeringens forslag forventes ikke å medføre betydelige konsekvenser for dette samarbeidet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at et redusert omfang av innleiemarkedet vil påvirke mobiliteten i arbeidsmarkedet og gjøre at færre arbeidsledige kan få arbeidserfaring og styrkede jobbmuligheter gjennom innleie.

Konsekvenser av forbud mot innleie til byggevirksomhet i Oslo-området

Det kan være ulike årsaker til at virksomhetene baserer seg på innleie. Det kan blant annet skyldes behov for ekstra kapasitet til å gjennomføre oppdrag og/eller at det oppleves som vanskelig eller mer krevende å knytte til seg slik arbeidskraft på andre måter. I tillegg kan det oppstå unormale eller uforutsette hendelser som gjør det nødvendig å knytte til seg arbeidskraft på kort sikt. Da er innleie en av flere muligheter. På den andre siden kan innleie også bli benyttet som en mer permanent bemanningsstrategi for å øke virksomhetenes kapasitet til å ta på seg oppdrag. Det omfattende innslaget av innleie i byggenæringen, særlig i Oslo-området, kan ses som en utvikling i en slik retning.

Et forbud mot innleie vil kunne begrense virksomhetenes evne til å håndtere svingninger, og deres kapasitet til å gjennomføre oppdrag. På kort sikt kan konsekvenser av dette være at pågående prosjekter vil bli forsinket og at nye prosjekter vil utsettes eller kanskje ikke kan gjennomføres. Det er sannsynlig at tiltaket vil få økonomiske konsekvenser for de prosjektene som berøres direkte, og det kan også ha en viss påvirkning på arbeidsmarkedet mer generelt ved at knapphet på arbeidskraft gir opphav til økt lønnsvekst. Tiltaket kan også ha konsekvenser som påvirker andre prioriterte målsettinger, slik som målet om økt boligbygging. Det vil også kunne innebære at virksomheter i andre næringer, som har behov for å få utført tjenester fra virksomheter i byggenæringen, kan oppleve økte kostnader. Departementet har ikke grunnlag for å kunne tallfeste de konsekvensene en slik innstramming vil medføre for byggeaktiviteten og aktørene i næringen. En konsekvens vil være at virksomhetene vil måtte finne andre løsninger på sitt bemanningsbehov. Hvordan virksomhetene kan tilpasse seg de foreslåtte begrensningene vil avhenge av flere faktorer. Behovet for arbeidskraft vil i noen grad kunne ivaretas av eksisterende arbeidstakere i virksomheten, gjennom økt bruk av overtid og arbeidstidsordninger som gjør det mulig å intensivere arbeidet i perioder. Lov og avtaleverk setter imidlertid rammer for dette, og det er rimelig å anta at de fleste virksomheter i byggenæringen allerede benytter seg av slike muligheter.

Virksomheter med økt behov for arbeidskraft kan øke sin grunnbemanning. Det må antas at direkte ansettelser har en lavere kostnad for virksomheten sammenlignet med innleie fra

bemanningsforetak, hvor likebehandlingsreglene stiller krav til de innleides lønns- og arbeidsvilkår og hvor bemanningsforetaket i tillegg skal ha dekket sine kostnader.

Flere faste ansettelser kan innebære økt behov for å benytte permitteringer. Permitteringer innebærer både økte kostnader for virksomhetene, og for det offentlige gjennom økte utgifter til dagpenger. Det representerer også et samfunnsøkonomisk tap gjennom svakere utnyttning av arbeidskraftressursene. På den andre siden kan også bruk av innleie medføre at arbeidstakere går ledige i perioder med redusert tilgang på arbeidsoppdrag.

Et skiftende arbeidskraftsbehov kan også måtte reguleres gjennom flere oppsigelser. Det vil representere økte kostnader for de arbeidstakerne som berøres, administrasjons- og prosesskostnader for virksomhetene, i tillegg til andre kostnader ved opp- og nedbemanning. I den grad det fører til økende ledighet vil det innebære kostnader for samfunnet gjennom dagpenger, økt arbeidsledighet og dårligere bruk av arbeidskraftressursene.

Økt bruk av midlertidige ansettelser og/eller selvstendige oppdragstakere kan tenkes å være alternativer til flere faste ansettelser i virksomhetene. I dag er midlertidige ansettelser lite benyttet i byggenæringen. Representanter for næringen har tidligere trukket fram usikkerhet om regelverket og hva som regnes som midlertidige behov som en av forklaringene på dette. Selvstendige oppdragstakere benyttes også i dag. I noen tilfeller kan det være risiko for at det skjer omgørelser slik at personer som reelt sett er arbeidstakere feilklassifiseres som selvstendige, jf. punkt 2.4.

Bruken av entreprisekontrakter er svært omfattende i næringen, og ved større prosjekter er det en rekke ulike underentreprenører som utfører arbeid på samme byggeplass. Enkelte slike entreprisekontrakter kan ha store likhetstrekk med innleie, ved at det i hovedsak er arbeidskraft som leveres som tjeneste og at oppdragsgiver/hovedentreprenør har betydelig påvirkning og styring med hvordan arbeidet skal utføres. Det kan være rimelig å anta at et forbud mot innleie kan føre til at flere vil velge å benytte entrepris i stedet. Også i dag har virksomhetene full anledning til å benytte entrepris, noe som også gjøres i stor grad innen næringen. Dette gjelder blant annet spesialiserte funksjoner som ivaretas av egne underentreprenører på byggeprosjektene. For arbeidstakere innebærer entrepris at man er ansatt i virksomheten som er underentreprenør, med de lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt der. Innen byggenæringen vil det også gjelde bestemmelser om allmenngjøring. Likebehandlingsreglene er imidlertid avgrenset til å gjelde arbeidstakere ansatt i bemanningsforetak. Potensielt sett kan dette innebære dårligere vilkår for arbeidstakere ansatt hos underentreprenører. Forslaget som fremmes i høringsnotatet om en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven som presiserer hvilke forhold som taler for at det foreligger innleie forventes å kunne bidra til å tydeliggjøre grensene mot bruk av entrepris.

I høringsnotatet omtales et geografisk avgrenset forbud mot innleie i byggenæringen. Det kan ikke utelukkes at det kan oppstå tilpasninger ved at innleieaktivitet flyttes til virksomhet som ligger utenfor dette området. I yttergrensene av området kan det også tenkes at reguleringen kan påvirke lokalisering av byggevirksomhet. Departementet har ikke grunnlag for å vurdere hvilket omfang slike tilpasninger eventuelt kan få.

Tiltaket vil, sett i sammenheng med øvrige forslag i høringsnotatet, legge til rette for økt bruk av faste ansettelser. Etter departementets vurdering vil det å stimulere til bruk av faste ansettelser også legge til rette for organisering og bruk av tariffavtaler i næringen. Det gir også et grunnlag for styrket rekruttering til næringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere, hvor det eksisterer godt utviklede ordninger i næringen og hvor det er behov for å øke tilbudet av kvalifisert arbeidskraft. På denne måten svarer forslaget på langsiktige utfordringer i næringen.

Rekruttering av utenlandske arbeidstakere har vært nødvendig og viktig for virksomhetene i byggenæringen. Arbeidsmarkedet i EØS-området gir muligheter for slik rekruttering og det er etter departementets vurdering ikke noe som tilsier at det skulle være mindre attraktivt for utenlandske arbeidstakere å bli ansatt direkte i en virksomhet i Norge enn å være innleid gjennom et bemanningsforetak. Regjeringen ønsker også at offentlig arbeidsformidling skal styrkes, også når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft fra utlandet. Her har NAV et velfungerende samarbeid innen EURES (samarbeid mellom EU-kommisjonen, EU/EØS-landene og Sveits) som gir muligheter for virksomheter som skal rekruttere arbeidstakere.

Konsekvenser av å oppheve adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter

En innstramming som innebærer å oppheve adgangen til innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter vil gjelde alle virksomheter i aktuelle næringer i hele landet. Mange av de samme forhold som er drøftet i forrige punkt vil imidlertid også ha relevans her, i og med at det vil dreie seg om mulige konsekvenser av å begrense adgangen til innleie i forhold til dagens regelverk.

Tiltaket vil stramme inn på noe av den fleksibiliteten virksomhetene i dag har til å leie inn i forbindelse med produksjonstopper og kortvarige behov for tilgang på arbeidskraft. Hvor store konsekvensene blir vil imidlertid avhenge av hvordan virksomhetene har innrettet seg i utgangspunktet. De som har tilpasset seg med vedvarende høyt omfang av innleie vil ha større omstillingskostnader enn andre. På den annen side vil de positive virkningene gjelde arbeidslivet samlet, og det må antas at virksomhetene vil søke økt rekruttering og dermed styrke produksjonspotensialet på lengre sikt.

En praktisk konsekvens av en slik innstramming vil være at virksomhetenes adgang til innleie fra bemanningsforetak begrenses til å gjelde hhv. arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse i vikariat eller til den adgangen virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett har til å inngå avtale med tillitsvalgte om tidsbegrenset innleie. Den sistnevnte adgangen gir videre rammer for innleie enn det som i dag er mulig etter bestemmelsen om arbeid av midlertidig karakter. En konsekvens vil derfor være at virksomheter uten slik tariffavtale vil få begrenset sine muligheter til innleie fra bemanningsforetak.

I offentlig sektor er det full tariffavtaledekning. Innleie fra bemanningsforetak brukes innen sentrale offentlige tjenesteområder som helse og omsorg og oppvekstsektoren. De opplysninger departementet har, tyder på at bestemmelsen om innleie ved midlertidige behov er relativt mye benyttet ved innleie til offentlig sektor. Dette er områder med samfunnskritiske tjenester. I helse og omsorg er det omfattende innslag av døgkontinuerlig produksjon. Tjenesten kan i avgrensede geografiske områder og for enkelte typer fagkompetanse være sårbar dersom adgangen til innleie begrenses.

I utgangspunktet vil alle virksomheter i offentlig sektor ha muligheter til å inngå avtale med tillitsvalgte om innleie fra bemanningsforetak. Fra sektorens side er det uttrykt bekymring for at dette kan etablere nye forhandlingsarenaer mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og at dette vil medføre økte kostnader for virksomhetene. Det kan være tidkrevende og potensielt ressurskrevende å etablere slike avtaler. I en rapport utarbeidet for bemanningsbransjen vurderer Jakobsen mfl. (2021) dette spørsmålet på bakgrunn av intervjuer som er gjort med aktørene i helse og omsorgssektoren. Jakobsen mfl. vurderer at det kan være grunnlag for at en kan komme fram til enighet om innleie basert på avtaler med de tillitsvalgte.

Innen oljenæringen er over 90 prosent av virksomhetene omfattet av tariffavtaler og i industrien er vel tre fjerdedeler av virksomhetene omfattet. Opplysninger fra partene i næringen tyder på at det i stor grad er avtalebestemmelsen som benyttes når industrivirksomheter leier inn arbeidstakere fra bemanningsforetak. Andre næringer med høy tariffavtaledekning er elektrisitets- og kraftforsyning, finansiell tjenesteyting og transport.

Næringer med lavere tariffavtaledekning er bygg og anlegg, IKT, handel, forretningsmessig tjenesteyting og overnatting/servering. Generelt er utbredelsen av tariffavtaler lavere blant mindre bedrifter. Det gjelder i alle næringer. Også for virksomheter i disse næringene vil begrensninger i mulighetene for å benytte innleie kunne ha konsekvenser for produksjon, sysselsetting og priser.

En konsekvens av tiltaket vil være at mange virksomheter i disse næringene vil få redusert sine muligheter til å benytte innleie, eller at de eventuelt må inngå tariffavtaler for å kunne benytte innleie etter avtaleadgangen. Dette kan også innebære økt utbredelse av tariffavtaler i enkelte næringer, noe som vil være en ønsket konsekvens av forslaget.

Arbeidstilsynet har i løpet av de siste årene fått utvidet håndhevingsmyndighet når det gjelder innleie. En erfaring fra tilsynsaktiviteten er at bestemmelsen om innleie ved arbeid av midlertidig karakter er krevende å vurdere og innebærer betydelig behov for innhenting av dokumentasjon. Vurderingene av om reglene er overholdt vil ifølge Arbeidstilsynet kreve inngående kunnskap om virksomhetens drift og organisatoriske forhold. Det framkommer i en rapport fra Proba Samfunnsanalyse at også offentlige byggherrer vurderer bestemmelsen om innleie ved arbeid av midlertidig karakter som en vanskelig avgrensning og krevende å dokumentere. En konsekvens av en slik innstramming vil være at regelverket blir tydeligere og enklere å håndheve.

Konsekvenser av forslaget om å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepriser

Forslaget om å lovfeste vurderingsmomentene som kan tale for at det foreligger innleie er ment å gjøre regelverket tydeligere og mer tilgjengelig for både arbeidsgiver og arbeidstaker. De foreslåtte begrensningene i adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak kan tenkes å føre til at flere virksomheter vil benytte entrepriskontrakter som alternativ. Kartlegginger indikerer økende bruk av både innleie og entrepriser i flere næringer. Det kan være indikasjoner på at tidligere gjennomførte innstramminger i regelverket for innleie har ført til at enkelte virksomheter forsøker å omgå regelverket og at forhold som i realiteten er innleie betegnes entrepriser. En konsekvens av forslaget vil være en tydeliggjøring av grensen mellom innleie og entrepriser. Det vil kunne bidra til å hindre omgåelser og at reglene blir lettere å etterleve for virksomhetene.

Konsekvenser av nye krav til bemanningsforetak

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

Endringen vil innebære økte plikter for bemanningsforetakene, men konsekvensene vurderes som begrensede i og med at det allerede foreligger en registreringsplikt.

Bemanningsforetakene som er medlemmer i NHO Service og Handel er allerede tilsluttet egne bransjeordninger med mer omfattende krav til rapportering og revisjon. Forslaget

vurderes å bidra til likere konkurransevilkår mellom aktørene i bransjen, ved at det stilles økte krav til alle aktører uavhengig av organisasjonstilknytning. Dette må vurderes som en positiv konsekvens for de virksomhetene som ønsker å drive ut- og innleie av arbeidskraft i samsvar med regelverkets krav.

Forslaget vil innebære en utvidelse av Arbeidstilsynets oppgaver. Arbeidstilsynet må i større grad enn i dagens registreringsordning for bemanningsforetak behandle søknader om godkjenning og vurdere om disse oppfyller kravene. Som omtalt over har Arbeidstilsynet allerede ansvar for en godkjenningsordning for renholdsvisksomheter, og det arbeides for tiden med en utvidelse av denne ordningen til også å omfatte bilvask, dekkskift og dekklagring.

5 EØS-rettslig vurdering – forholdet til vikarbyrådirektivet

5.1 Innledning og generell vurdering

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

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

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

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

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

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

dette omfattes, for eksempel kompetanseheving og arbeidstakermedvirkning for å sikre helse og arbeidsmiljø".

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

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

Etter departementets vurdering vil flere av tiltakene i dette høringsnotatet innebære en restriksjon i henhold til direktivets artikkel 4 nr. 1. Disse må dermed kunne begrunnes i "allmenne hensyn" i tråd med direktivet. Dette må vurderes konkret.

Departementet viser til restriksjonsvurderingen som ble foretatt av innleiereglene i § 14-12 da vikarbyrådirektivet ble innført, jf. Prop. 74 L (2011-2012) punkt 7.1:

I forarbeidene begrunnes hovedregelen om faste ansettelser blant annet med at det fører til trygghet for arbeidstakeren når det gjelder inntekt og stillingsvern. Det vises i tillegg til at faste ansettelser også for en arbeidsgiver gir større stabilitet og gjør det mer lønnsomt å investere i opplæringstiltak og kompetanseheving. Hovedregelen om fast ansettelse og begrenset adgang til innleie og midlertidige arbeidsforhold, gjelder grunnleggende trekk ved organiseringen av det norske arbeidsmarkedet, og må også sies å være et sentralt trekk ved et "velfungerende arbeidsmarked". Det gir dessuten uttrykk for vårt høye norske beskyttelsesnivå.

Det kan også nevnes at regelverket har sin opprinnelse i ønsket om å ha et arbeidsmarked med flest mulig faste ansettelser, der arbeidstakeren arbeider direkte for arbeidsgiveren. Mange av reglene i arbeidslivet er utformet med særlig tanke på topartsrelasjonen, blant annet stillingsvernet, reglene om vernetjenesten og systemet med tillitsvalgte som representanter for arbeidstakerne i den virksomhet de er ansatt. Virksomheten som leier inn arbeidstaker blir en tredjepart med stor innflytelse, ettersom innleier ofte vil være nærmest til å vurdere arbeidstakers ytelse, til tross for at det er vikarbyrået som er den formelle arbeidsgiveren. I tillegg vil mange av faktorene som styrer arbeidstakernes hverdag ligge utenfor den formelle arbeidsgivers kontroll. Det er dermed vanskeligere for partene å finne løsninger sammen.

Topartsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er lagt til grunn for norsk arbeidslivslovgivning, samt for tariff- og forhandlingssystemer, og er et sentralt og grunnleggende trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Regler som sikrer at dette er hovedregelen må sies å sikre et "velfungerende arbeidsmarked".

Etter departementets syn vil de samme betraktningene i stor grad gjøre seg gjeldende for tiltakene i dette høringsnotatet. Nærmere vurdering av de enkelte tiltak fremgår nedenfor.

5.2 Forskrift om forbud mot innleie i byggenæringen i Oslo, Viken og Vestfold

Departementet legger til grunn at et forbud mot innleie fra bemanningsforetak i byggenæringen i Oslo, Viken og Vestfold innebærer et "forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid" i relasjon til direktivet. Et forbud må derfor kunne begrunnes i allmenne hensyn.

Departementet viser til at formålet med departementets tiltak overordnet er å stimulere til bruk av faste ansettelser, og dermed også legge til rette for organisering og bruk av tariffavtaler i næringen. Faste ansettelser gir også et grunnlag for rekruttering til næringen gjennom lærlingeordning og bruk av fagarbeidere, hvor det eksisterer godt utviklede ordninger i næringen og hvor det er behov for å øke tilbudet av kvalifisert arbeidskraft. På denne måten svarer tiltaket på langsiktige utfordringer i næringen. Innleieandelen i byggenæringen, særlig i Oslo-området, er markant høyere enn for resten av arbeidslivet. Det er klare tegn på at innleie fører med seg flere negative konsekvenser, både på individ- og samfunnsmessig nivå, jf. punkt 3.2.2 ovenfor. På individnivå vises det særlig til konsekvenser og usikkerhet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, uforutsigbarhet for arbeid, og risiko for skader og ulykker. På samfunnsnivå vises det særlig til betydning for partssamarbeid og organisering, rekruttering til bransjen, og betydning av omgørelser og etterlevelse av regelverk.

Etter departementets vurdering vil et mulig forbud samlet sett være begrunnet i flere av de hensynene som direktivet gir anvisning på, herunder både vern av vikarer, krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen, behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og for å forebygge misbruk. Etter departementets vurdering vil et bransjemessig og geografisk avgrenset forbud både være egnet og forholdsmessig for å oppnå disse målene.

Departementet viser til at EØS-/EU-medlemsstatene har betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse av beskyttelsesnivået. Norske myndigheter ønsker et høyt beskyttelsesnivå, både for vern av arbeidstakere, et velfungerende arbeidsmarked med hovedvekt på faste ansettelser og et seriøst og organisert arbeidsliv. Tiltaket vurderes som nødvendig slik situasjonen i byggenæringen i Oslo-området har utviklet seg. Departementet viser til at tiltaket er direkte spisset mot den bransjen og de geografiske områdene hvor utfordringene er størst, og at tiltaket derfor ikke går lenger enn nødvendig.

Departementet viser også til EU-Kommisjonens implementeringsrapport fra 2014,⁷⁰ som kommenterer medlemsstatenes skjønnsmargin for regulering på området:

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

The protection of temporary agency workers, the requirements of health and safety at work, the need to ensure that the labour market functions properly and that abuses are prevented may justify certain prohibitions or restrictions on the use of temporary agency work. Other

⁷⁰ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the application of Directive 2008/104/EC on temporary agency work.

grounds of general interest may also justify restrictive measures insofar as they are legitimate and proportionate to their objective. Provided that they comply with the Directive on temporary agency work and other applicable EU legislation and principles, such as the freedom to provide services, the freedom of establishment and the legislation on non-discrimination, Member States can regulate different types of employment, including temporary agency work, and ensure the smooth functioning of the labour market according to their own policy choices."

Departementet viser for øvrig til at det også i Tyskland er forbudt å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak i byggenæringen, jf. omtale ovenfor. I et vedlegg⁷¹ til ovennevnte implementeringsrapport beskrives Tysklands begrunnelse slik:

"the restriction in the construction industry is justified on grounds of general interest because it takes into account the organisation of the labour market in the construction sector, ensuring stable employment and social-security conditions for employees and protects the financial stability of social security institutions. Germany also points to previous experience with abuse in this sector. The functioning of collective agreements is also a consideration. In addition, temporary-work agencies would hold a competitive advantage, because they are not obliged to pay to social security funds to the same extent as ordinary construction companies are. The Government and social partners agree that it is not advisable at present to fully lift it; the restriction has been curtailed as far as necessary, since it does not concern the assignment of agency workers to work not normally carried out by manual employees, and the law provides for 2 exceptions; the law takes due account of the protection of agency workers, the positive impact of agency work on employment and the need for undertakings to be flexible."

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

5.3 Arbeidsmiljøloven § 14-12

Vilkårene for innleie i § 14-12 innebærer en restriksjon på bruk av vikararbeid som må kunne begrunnes i allmenne hensyn. Etter departementets vurdering vil hensynene bak å oppheve adgangen til innleie ved midlertidig behov i hovedsak være de samme som ble lagt til grunn ved restriksjonsvurderingen i Prop. 74 L (2011-2012) knyttet til § 14-12, jf. punkt 5.1 ovenfor. En slik innstramming skal bidra til å sikre at fast og direkte ansettelse er den sentrale ansettelsesformen i det norske arbeidslivet, og må derfor sies både å skulle sikre et velfungerende arbeidsmarked og beskyttelse av arbeidstakere.

Departementet viser til at innleie medfører flere negative konsekvenser for arbeidstakerne og arbeidsmarkedet, jf. kapittel 2 og punkt 3.1. Innleie fra bemanningsforetak kan medføre lavere lønn for de innleide og dårligere lønnsutvikling i innleievirksomheten, dårligere arbeidsmiljø, mindre grad av medvirkning og tillitt, og lavere organisasjonsgrad.

Tiltaket har også til formål å forhindre misbruk og omgåelse av innleiereglene. Departementet viser til at vilkåret om at arbeidet må være av midlertidig karakter er svært skjønnsmessig, og det er grunn til å tro at flere virksomheter leier inn arbeidstakere i større omfang enn det loven gir grunnlag for, og at dette undergraver hovedregelen om fast ansettelse.

En slik innstramming i innleieadgangen må videre oppfylle kravene til proporsjonalitet. Å oppheve innleieadgangen ved arbeid av midlertidig karakter, vil etter departementets syn være

⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2014:0108:FIN:EN:PDF>

et egnet virkemiddel for å oppnå et arbeidsmarked der de fleste ansettelsesforhold inngås direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på ubestemt tid. Tiltaket støtter også opp om ønsket om å sikre trygge ansettelsesforhold og en jevnere maktbalanse mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vil bidra til å hindre misbruk og omgåelser av innleiereglene.

Når det gjelder spørsmålet om det foreligger forholdsmessighet mellom innstrammingen og formålet som søkes oppnådd, må det vurderes hvorvidt det er mulig å oppnå tilsvarende beskyttelse ved hjelp av mindre inngripende tiltak. Medlemsstatene har en betydelig skjønnsmargin ved fastsettelsen av beskyttelsesnivået, jf. punkt 5.2 ovenfor. Departementet viser til at utviklingen i EU går i retning av større fokus på faste og trygge ansettelsesforhold. Dette gjenspeiles blant annet i den Europeiske pilaren for sosiale rettigheter og Direktivet om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår. Direktivet setter eksempelvis grenser for bruk av tilkallingsvikarer, jf. artikkel 11. Dagens innleieregelverk åpner for en praktisering som står i strid med hovedregelen om fast og direkte ansettelse. Adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter gjør det mulig å basere et permanent bemanningsbehov på innleie. Innleie innen byggebransjen er et eksempel på dette. En slik måte å organisere arbeidslivet på er i strid med den norske modellen og hensynene bak innleiereglene. Departementet mener derfor at det er behov for en tydelig innstramming når det gjelder den generelle adgangen til innleie fra bemanningsforetak, og at en mulighet er å stramme inn på den bestemmelsen som er mest skjønnsmessig. Departementet viser til at selv om en slik innstramming begrenser adgangen til innleie, vil det fortsatt være mulig å leie inn arbeidstakere ved vikariater, praksisarbeid, arbeidsmarkedstiltak, ved arbeid innen idrett og ved avtale om innleie. Ettersom det ikke strammes inn på de øvrige vilkårene for innleie, mener departementet at innstrammingen er forholdsmessig og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om faste og direkte ansettelser.

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

5.4 Grensen mellom innleie og entrepriser

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

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

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

I den grad forslaget utgjør en restriksjon, mener departementet at det kan begrunnes i allmenne hensyn, jf. artikkel 4 nr. 1. Det vises til at formålet med forslaget er å sikre

arbeidstakerrettigheter, opprettholde fast ansettelse i topartsforhold og bevare den norske arbeidslivsmodellen. Forslaget er både egnet og nødvendig for å nå formålene.

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

5.5 Krav til bemanningsforetak

Forslaget om krav til godkjenning av bemanningsforetak må vurderes opp mot vikarbyrådirektivet og EØS-rettens regler om fri flyt av tjenester.

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

Departementet legger til grunn at EU gjennom dette har vurdert at medlemsstatene kan stille krav til registrering, godkjenning, sertifisering, finansielle garantier og kontroll av bemanningsforetak, uten at dette vil være i strid med reglene om fri flyt av tjenester. Etter departementets syn er det fordi EU har ment at en restriksjon som godkjenningsordninger knyttet til bemanningsforetak utgjør kan begrunnes i allmenne hensyn, og således i utgangspunktet likevel vil være i tråd med direktivet.

Selv om EU har lagt til grunn at kontroll- og godkjenningsordninger kan begrunnes i allmenne hensyn, må det likevel vurderes om forslaget om en godkjenningsordning oppfyller kravet til proporsjonalitet. I dette ligger det at det må vurderes om ordningen er egnet til å oppnå de aktuelle hensynene og om den går lenger enn det som er nødvendig.

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

Departementet mener at de krav som stilles i godkjenningsordningen ikke vil være unødvendig byrdefulle eller gå lenger enn det som er nødvendig. De foreslåtte tiltakene innebærer i hovedsak at det stilles krav om at bemanningsforetakene dokumenterer at allerede lovpålagte plikter er oppfylt. Departementet viser til at bransjen allerede har etablert en godkjenningsordning som stiller flere og strengere krav til bemanningsforetakene enn det som fremgår av departementets forslag. Det vises til omtale av Revidert Arbeidsgiver i punkt 3.7.2.2. Den foreslåtte godkjenningsordningen skal i minst mulig grad innebære en ekstra byrde for virksomheter som har til hensikt å drive lovlig og seriøst. Departementet viser videre til at det er stilt tilsvarende krav om godkjenning av renholdsvirksomheter, jf. arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd. Det er også fremmet forslag om en godkjenningsordning for bilpleie, jf. Prop.153 L (2020-2021).

Departementet mener på denne bakgrunn at den foreslåtte godkjenningsordningen er i tråd med direktivet.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

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

§ 14-12 første ledd skal lyde:

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

Bestemmelsens andre punktum oppheves.

§ 14-12 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 14-12 nytt sjette ledd skal lyde:

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

§ 14-13 nytt femte ledd skal lyde:

§ 14-12 sjette ledd gjelder tilsvarende.

§ 18-6 første ledd skal lyde:

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

I lov 10. desember 2004 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) gjøres følgende endringer:

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

§ 27 andre ledd skal lyde:

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

I lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven) gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd skal lyde:

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

I forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak gjøres følgende endringer:

Ny § 3 skal lyde:

§ 3

Innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold er ikke tillatt.

Med bygningsarbeid menes

- 1. oppføring av bygninger,*
- 2. innrednings-, utsmykkings-, og installasjonsarbeid,*
- 3. montering og demontering av prefabrikkerte elementer,*
- 4. riving, demontering, ombygging og istandsetting,*
- 5. sanering og vedlikehold,*
- 6. graving, sprenging og annet grunnarbeid og*
- 7. annet arbeid som utføres i tilknytning til byggearbeid.*

Med byggeplass menes enhver arbeidsplass hvor det utføres midlertidig eller skiftende bygningsarbeid.

Ny § 4 skal lyde:

§ 4

Ved brudd på § 3 gjelder arbeidsmiljøloven § 14-14 tilsvarende.

Forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak skal lyde:

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder for bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge. Med bemanningsforetak forstås i denne forskrift virksomhet som har til formål å drive utleie av arbeidskraft.

Forskriften gjelder ikke ved utleie av sjøfolk.

§ 2. Godkjenning og register

Bemanningsforetak skal være godkjent av Arbeidstilsynet, jf. § 4

Godkjent virksomhet skal innføres i et eget register, jf. § 5

§ 3. Generelle krav til bemanningsforetak

Bemanningsforetak som nevnt i § 1 skal enten være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap i Norge, eller stille sikkerhet i form av garanti fra bank eller forsikringsselskap for egenkapital tilsvarende minstekrav til aksjekapital for aksjeselskap eller allmennaksjeselskap i lov 13. juni 1997 nr. 44 og lov 13. juni 1997 nr. 45.

§ 3. Bemanningsforetak fra et annet EØS-land

Foretak som er registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap eller tilsvarende i et annet EØS-land, anses for å oppfylle kravet i *første ledd*. Garanti stilt av bank eller forsikringsselskap i et annet EØS-land likestilles med garanti stilt av norsk bank eller forsikringsselskap.

Utenlandsk bemanningsforetak som nevnt i § 1 som ikke har fast forretningssted eller hjemsted i Norge, skal ha eller oppnevne en representant her i landet som har fullmakt til å motta krav og foreta rettslige handlinger på vegne av foretaket. Representanten må ha hjemsted eller fast forretningsadresse i Norge.

§ 4. Vilkår for godkjenning

(1) Virksomheten skal legge frem dokumentasjon som viser at virksomheten:

- a) oppfyller vilkårene for registrering og garanti etter § 3 første og andre ledd, og kravet til fast representant etter § 3 tredje ledd hvis bemanningsforetaket er utenlandsk uten fast forretningssted eller hjemsted i Norge.
- b) oppfyller kravet om vernetjeneste etter arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7,
- c) har skriftlige arbeidsavtaler som fastsatt i arbeidsmiljøloven § 14-5 og § 14-6 for alle grupper av ansatte i foretaket,
- d) har rutiner som skal sikre at reglene om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak oppfylles, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 a første ledd, og
- e) har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade jf. lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven) § 3.

(2) Virksomheten må sørge for at pålagte registreringsplikter i følgende offentlige registre er oppfylt:

- a) Enhetsregisteret
- b) Foretaksregisteret
- c) Det sentrale folkeregisteret
- d) Merverdiavgiftsregisteret
- e) Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

(3) Virksomheten må oppfylle pålagt opplysningsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker i henhold til skatteforvaltningsloven § 7-6.

(4) Arbeidstilsynet kan fastsette nærmere bestemmelser om søknad om godkjenning.

§ 5. Register over bemanningsforetak

(1) Arbeidstilsynet skal føre et register over bemanningsforetak som er godkjent etter § 4, har søknad til behandling eller ikke har fått innvilget søknad om godkjenning. Bemanningsforetak som inngår i registeret, skal stå oppført med en av følgende statuser:

- a) godkjent*
- b) søknad under behandling*
- c) ikke godkjent.*

(2) Registeret skal være offentlig tilgjengelig.

(3) Arbeidstilsynet kan fastsette nærmere bestemmelser om registeret.

§ 6. Krav om årlig melding og dokumentasjon hvert tredje år

(1) Godkjente virksomheter skal hvert år sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. Fristen for å sende melding er datoen for vedtak om godkjenning. Kravet om årlig melding gjelder ikke det året virksomheten har plikt til å sende inn dokumentasjon i henhold til andre ledd.

(2) Godkjente virksomheter skal hvert tredje år sende dokumentasjon til Arbeidstilsynet som viser at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. Dokumentasjonen skal første gang sendes innen tre år fra datoen for vedtaket om godkjenning og senere innen tre år fra den forrige fristdatoen.

(3) Dersom virksomheten unnlater å oppfylle kravet i første eller andre ledd, kan godkjenningen tilbakekalles. Før godkjenning tilbakekalles, skal virksomheten varsles og gis frist for å oppfylle krav etter første eller andre ledd.

§ 7. Endring i vilkårene for godkjenning og endrede forhold hos virksomheten

(1) Dersom det gjøres endringer i bestemmelser som ligger til grunn for vilkårene for godkjenning, eller fastsettes nye vilkår, vil endringene også gjelde for virksomhet som allerede er godkjent. Arbeidstilsynet kan innhente dokumentasjon på at nye vilkår er oppfylt.

(2) Dersom det gjøres endringer i virksomheten av betydning for oppfyllelse av vilkårene i § 5, skal virksomheten melde endringen til Arbeidstilsynet sammen med dokumentasjon på at vilkårene er oppfylt.

(3) Dersom virksomheten ikke lenger oppfylder vilkårene etter § 5, skal det settes en frist for å rette opp forholdene. Oppfylles ikke dette pålegget innen fristen, kan godkjenningen trekkes tilbake, jf. § 19

§ 8. Vedtak etter forskriften

(1) Arbeidstilsynet treffer vedtak om godkjenning av bemanningsforetak.

(2) Arbeidstilsynet kan avvise søknad uten realitetsbehandling dersom virksomheten har søkt om godkjenning minst en gang tidligere og Arbeidstilsynet anser det sannsynlig at virksomheten ved ny søknad forsøker å omgå krav i forskriften.

(3) Vedtak om godkjenning, tilbakekall av godkjenning og avvisning av søknad uten realitetsbehandling etter denne forskrift er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2.

§ 9. Opplysningsplikt

Bemanningsforetak plikter å gi opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for myndighetens kontroll med at foretaket drives i samsvar med bestemmelsene i denne forskriften.

§ 10. Gebyr

Arbeidstilsynet kan fastsette et gebyr til dekning av utgifter knyttet til *godkjenning* av bemanningsforetak.

§ 11. Innleie fra bemanningsforetak

Innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er kun tillatt *fra virksomhet som enten er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling, jf. § 4.*

Dersom en virksomhet leier inn en arbeidstaker fra et bemanningsforetak i strid med første ledd, gjelder arbeidsmiljøloven § 14-14 tilsvarende.

§ 12. Tilsyn

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes, og gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende myndighet som nevnt i første ledd.

§ 13. Tilbakekall av godkjenning

Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt kan Arbeidstilsynet tilbakekalle godkjenningen, og endre status for virksomheten i registeret over bemanningsforetak.

§ 14. Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften eller vedtak gitt i medhold av denne, eller medvirkning til dette, er straffbart i henhold til arbeidsmarkedsloven § 30.