

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLOVår ref.: Tone Liljeroth  
Saksnr.: 22-9613  
Sted: Oslo  
Dato: 06.04.2022

## Høringsuttalelse om forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

### Om Virke

Hovedorganisasjonen Virke organiserer og representerer over 25 000 virksomheter med mer enn 300 000 ansatte innenfor handel og andre tjenesteytende næringer. Handels- og tjenestenæringen spiller en sentral rolle i norsk økonomi og sysselsetter nærmere 70 prosent av alle arbeidstakere i privat sektor.<sup>1</sup> En fortsatt konkurransedyktig handels- og tjenestenæring er avgjørende for fremtidig jobbvekst og verdiskaping i Norge. Den norske handels- og tjenestenæringen har videre en lang tradisjon som inkluderingsarena.

### Innledning

Virke er opptatt av å sikre et fortsatt seriøst og godt arbeidsliv. Virke støtter derfor tiltak som kan styrke kampen mot useriøse aktører i arbeidsmarkedet, men også tiltak som kan bidra til at flere velger å organisere seg og inngå tariffavtale. Den norske modellen med partssamarbeidet spiller en sentral rolle i dette. Tiltak som er ment å bygge opp under disse målene må imidlertid være treffsikre, og ikke bestå av unødig strenge og inngripende regler som gir utilsiktede og uheldige konsekvenser for næringslivet i bredden. Tiltak for å bekjempe ulovlig innleie og useriøse aktører i bemanningsbransjen bør etter Virkes syn primært gjøres gjennom målrettede tilsyn fra Arbeidstilsynet og håndhevelse av innleie- og likebehandlingsreglene. Virke kan imidlertid støtte forslaget om innføring av godkjenningsordning for bemanningsbyråer. En godkjenningsordning kan bidra til å luke ut useriøse aktører og unngå at de får etablert seg i markedet.

Endringene som foreslås i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak vil etter Virkes syn først og fremst påføre seriøse aktører i næringslivet unødige og betydelige kostnader, og frata en stor del av næringslivet helt nødvendig fleksibilitet. Behovet for å skalere opp og ned arbeidsinnsats avhengig av omstillings- og utviklingsarbeid i den enkelte virksomhet og generelle konjunktursvingninger, vil ikke forsvinne med innstramming av adgangen til og forbud mot innleie av arbeidskraft. I ytterste konsekvens kan departementets forslag til

---

<sup>1</sup> SSB (2021). *Tabell 13164 – ansatte etter sektor, næring og arbeidssted*. Hentet fra: [www.ssb.no/statbank/table/13164](http://www.ssb.no/statbank/table/13164)

endringer i regelverket for inn- og utleie svekke konkurranseevnen til norske virksomheter og sette arbeidsplasser i fare og gi redusert aktivitet. Forslagene vil videre kunne føre til høyere terskel for å inkludere flere i arbeidslivet. Det gjelder særlig forslaget om å oppheve adgangen til å leie inn arbeidskraft for arbeid av midlertidig karakter, jf. aml § 14-12 første ledd, jf § 14-9 andre ledd bokstav a, og den snevre adgangen til unntak for virksomheter som er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, og som inngår avtale om fortsatt innleie etter § 14-12 andre ledd.

Virke mener det ikke er mangel på regler som er grunnen til at vi fortsatt ser enkelte utfordringer med ulovlig innleie. Norge har allerede svært strenge regler for innleie, og strengere regler for innleie fra vikarbyrå enn det som gjelder i andre land i OECD<sup>2</sup>. Det er videre grunn til å peke på at det er gjort flere innstramminger i arbeidsmiljøloven de senere årene for å sikre bedre og mer forutsigbare arbeidsvilkår for midlertidige arbeidstakere og innleide. Blant disse kan vi nevne en skjerpet definisjon av fast ansettelse i § 14-9 første ledd med utvidet adgang til å kreve fast ansettelse etter midlertidig ansettelse, nye krav til ansettelseskontrakter for å komme nulltimerskontrakter til livs, og det er stilt krav om høyere avtalenivå for å leie inn arbeidskraft etter § 14 –12 andre ledd, jf. Prop. 73 L (2017-2018), lovvedtak 69. I tillegg har Arbeidstilsynet fra 2020 fått håndhevingskompetanse på innleie- og likebehandlingsreglene, jf. Prop 61 LS (2019-2020), lovvedtak 108.

Virke mener det er avgjørende viktig at endringer som vurderes innført er tilstrekkelig utredet med hensyn til mulige konsekvenser for næringslivet, i tråd med utredningsinstruksen og i tett dialog med partene i arbeidslivet – før de fremmes. De fremlagte forslagene er ikke det.

Regelrådet deler Virkes syn på at forslagene er inngripende, mangelfullt utredet og gir flere åpenbart negative virkninger for næringslivet.<sup>3</sup> Regelrådet benytter trafikklys i sin vurdering av forslag til nytt eller endret regelverk og har gitt forslaget rødt lys. Av negative konsekvenser for næringslivet trekker Regelrådet frem at forslagene kan bidra til redusert samlet aktivitetsnivå og etterspørsel etter arbeidskraft. Det innebærer at forslagene kan virke mot sin hensikt. De reiser videre spørsmål om konkurransevidningseffekter for enkelte forslag, slik som forslaget om å innføre et innleieforbud i et geografisk avgrenset område.

### *Innleie som nødvendig supplement*

Innleie via byrå er primært et supplement til fast ansatte. Det viser også kunnskapsgrunnlaget. Inn- og utleie av arbeidskraft formidlet via bemanningsbyrå ble i 2020 anslått til å utgjøre om lag 1,4 prosent av alle årsverk<sup>4</sup>. Utleieandelen fra bemanningsbyråer har videre ligget stabilt

---

<sup>2</sup> NOU 2021:2 (2021) *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>3</sup> Regelrådet (2022) *Uttalelse om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak*. Hentet fra: <https://regelradet.no/wp-content/uploads/2022/03/Uttalelse-fra-Regelradet.pdf>

<sup>4</sup> Nergaard K./Fafo (2021) *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. Målemetoder og omfang*. Hentet fra: Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv | Fafonotat 2021:17

på om lag 1,5 prosent av årsverkene i perioden 2011-2017. I kunnskapsgrunnlaget fra Sysselsettingsutvalget kommer det frem at nær 40 prosent av de ansatte i bemanningsbyrå stod *uten* arbeid før oppdraget, og at nær en av fire tok oppdrag ved siden av utdanning. Et gjennomsnittlig oppdrag hos bemanningsbyrå var i 2018 på om lag fire uker<sup>5</sup>. Det store bildet viser dermed at innleie ikke utgjør en stor tilknytningsform i norsk arbeidsliv.

Virke er kritiske til de sentrale forslagene, og vil under begrunne hvorfor.

### **Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til byggenæringen i Oslo-regionen**

Departementet foreslår et generelt forbud mot innleie fra bemanningsbyrå i byggenæringen innenfor et geografisk avgrenset område i og rundt Oslo (tidl. Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold og Oslo). I tillegg foreslås det å gi Arbeidstilsynet håndhevingskompetanse for brudd på innleieforbudet. En legger opp til at det gjennom forskrift skal defineres hva som menes med "byggningsarbeid" og legger til grunn at avgrensningene i Byggherreforskriften § 2 også bør gjelde for virkeområdet for et forbud mot innleie i byggenæringen.

Virke støtter hovedregelen i norsk arbeidsliv om faste ansettelser, og at denne skal ligge fast. Hovedbildet viser imidlertid at det er tilfellet, og at de langt fleste benytter innleie kun som supplement, og ikke til erstatning for fast ansatte. Et geografisk avgrenset innleieforbud vil gi uheldige konsekvenser for langt flere enn de useriøse aktørene Virke oppfatter er det primære målet å nå med forslaget, også utenfor den foreslåtte avgrensningen. Flere virksomheter vil kunne miste oppdrag som understøtter den øvrige kjernevirksomheten de driver. Det kan til eksempel være virksomheter som har produksjon utenfor den foreslåtte avgrensningen, men som leverer montering av produkter de produserer til oppdragsgiver som ligger innenfor. Bemanningen for å levere og montere disse kan delvis dekkes av fast ansatte og dels av innleid arbeidskraft fra byrå. Virksomhetenes hybride bemanningsmodeller sikrer nødvendig fleksibilitet for å møte variasjoner i oppdrag og volum. Det vil ikke være hensiktsmessig å erstatte innleide med fast ansatte i slike tilfeller. En slik tilnærming ville isteden kunne gi større uforutsigbarhet for arbeidstakerne og merarbeid for arbeidsgiver gjennom stadige omstillings-, opp- og nedbemanningsprosesser for å tilpasse arbeidskraftbehovet til oppdragsmengden. Alternativet for flere virksomheter vil derfor isteden kunne bli redusert aktivitet, eller mer bruk av pålagt overtid og merarbeid blant fast ansatte. Virke mener videre en geografisk avgrensning vil bidra til konkurransevridning gjennom å gi ulike rammevilkår for virksomheter i og utenfor forbudssonen. Virke vil derfor ikke støtte forslaget.

### **Generelle innstramminger i adgangen til innleie fra bemanningsbyrå**

---

<sup>5</sup> NOU 2021:9 (2021) *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Departementet foreslår videre betydelige innstramminger i adgangen til å leie inn til arbeid av midlertidig karakter. Departementet vurderer at bestemmelsen kan bidra til å øke organisasjonsgraden. Virke kan ikke se det er grunnlag for en slik antakelse.

Virke støtter et mål om høyere tariffdekning og et organisert arbeidsliv. Det bør være en konkurransefordel for virksomheten at den har tariffavtale. Det er imidlertid uheldig med lovregler som medfører en direkte konkurranseulempe for virksomheter som ikke har tariffavtale. Dette fordi det i veldig liten grad er opp til arbeidsgiver selv å avgjøre om man skal bli bundet av tariffavtale eller ikke. For at tariffavtale skal kunne opprettes må de ansatte være organiserte i en fagorganisasjon. Det er imidlertid organisasjonsfrihet og arbeidsgiver kan derfor ikke pålegge ansatte å organisere seg. Bare det å antyde at de bør organisere seg i en organisasjon som har passende tariffavtale for den bransjen man driver i, kan komme i konflikt med dette. Arbeidsgiver har med andre ord ikke virkemidler til å påvirke arbeidstakernes valg om å la seg organisere, eller i hvilken organisasjon. Det er opp til den enkelte arbeidstaker å velge selv. Virke vil vise til den partssammensatte arbeidsgruppen under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) som over tid har arbeidet frem forslag til tiltak som kan bidra til økt organisasjonsgrad. Første delrapport ble lagt frem for ALPR juni 2021. Virke vil anbefale at nye tiltak for å øke organisasjonsgraden drøftes videre i ALPR, med utgangspunkt i denne.

Virke mener videre forslaget er inngripende og vil frata virksomhetene helt nødvendig fleksibilitet. Kun 28 prosent av Virkes mer en 25000 medlemmer har i dag tariffavtale, uten at det nødvendigvis er etter arbeidsgivers eget ønske. Det betyr at mer enn 7 av 10 av disse *ikke* vil ha mulighet til å fortsatt leie inn arbeidskraft fra byrå til arbeid av midlertidig karakter, ettersom forslaget innebærer en forutsetning om at en er bundet av tariffavtale med fagforening med innstillingsrett, og har inngått avtale med disse om slik innleie. De vil dermed rammes av en konkurranseulempe, som de ikke lovlig kan gjøre noe for å motvirke, på en urettferdig måte. Virke kan heller ikke se at departementet har fremlagt noe grunnlag som støtter en antakelse om at tariffavtale og høyere organisasjonsgrad i seg selv vil redusere andelen ulovlig innleie eller useriøse aktører i markedet. Forslaget tar etter Virkes syn heller ikke hensyn til de ulike årsaker til at virksomhetene benytter innleie fra byrå.

Norsk handel- og tjenestenæring er en konkurranseutsatt næring, og mange har store variasjoner i arbeidskraftbehovet. Flere av Virkes medlemsvirksomheter melder om vedvarende og kontinuerlige rekrutteringsutfordringer, og at de ofte løser det gjennom innleie av både norsk og utenlandsk arbeidskraft via byrå. Andre bruker innleie for å hente inn særskilt kompetanse til ulike omstillings- og utviklingsprosjekter, men også for å gi jobbmulighet til de som ellers ikke ville blitt ansett som kvalifiserte. 6 av 10 respondenter i Virkes medlemsundersøkelse i november 2021 svarte at de anså adgangen til å ansette midlertidig eller å leie inn via byrå som viktig for å gi jobbmulighet til dem med hull i cv eller

som har gått langtidsledige. De ulike årsakene til hvorfor virksomhetene benytter innleie via byrå tilsier at en ikke kan legge til grunn at økt grunnbemanning med faste ansatte vil bli resultatet dersom adgangen til å leie inn i de ovennevnte tilfellene blir borte. Dersom en likevel antar at så er tilfelle, vil det bli kortvarig. Virksomhetene må til enhver tid sikre at den ikke har høyere bemanning enn oppdragsmengden tilsier for å sikre lønnsomhet. På noe lengre sikt vil det derfor måtte avløses av stadige omstillings-, opp- og eller nedbemanningsprosesser og økt bruk av permittering. Det gir stor usikkerhet for ansatte, men og merarbeid for virksomhetene. Økt bruk av permittering vil samtidig kunne gi en innlåsing av arbeidskraft. Det vil gi økte kostnader også for det offentlige, ettersom permitterte ofte vil ha rett til og kan bli stående på dagpenger samtidig som andre virksomheter kunne nyttiggjort seg av arbeidskraften. Enkelte virksomheter vil alternativt kunne søke å løse deler av det varierende bemanningsbehovet med pålagt overtid og merarbeid blant allerede fast ansatte. Det kan gi et uheldig press på arbeidstakerne. Virke støtter ikke forslaget.

### **Grensen mellom innleie og entrepris**

Departementet foreslår en lovfesting av en momentliste for når et arbeidsforhold skal vurderes som innleie, og at denne skal inntas i aml § 14-12 sjette ledd. Det legges til grunn at en lovfesting av momentlisten vil innebære at flere vil vurderes som ordinært innleide, og dermed omfattes av de foreslåtte innskjerpelsene på øvrige innleieregler.

Virke viser til inngitt høringsuttalelse til NOU 2021:9 av 29. Okt. 2021. Spørsmål om en momentliste i disse spørsmålene er grundig drøftet i utvalget, og det ble ingen bred enighet om at lovfesting av en momentliste var hensiktsmessig. Grensen mot entrepris følger i dag av forarbeider og rettspraksis. Det må etter Virkes syn være de faktiske forholdene som må være avgjørende i vurderingen av om det skal defineres som innleie eller entrepris, slik det blant annet kommer til uttrykk i Rt-2013 side 998 og HR-2018-2371-A. Momentene og vektleggingen i disse sakene viser etter Virkes syn et velfundert og godt skille mellom innleie og entrepris. Virke mener domstolene har vist god evne til å vurdere den enkelte sak med en bred og helhetlig vurdering, basert på de faktiske forhold. En lovfesting av momentliste kan motvirke domstolenes mulighet for en bredere vurdering, og kan bidra til økt risiko for feilklassifisering. Lovfesting av momentliste kan også skape unødig uklarhet om hvilke andre tilfeller enn det som i dag regnes som innleie som skal omfattes. Virke kan ikke se det er behov for en slik lovfesting.

### **Retten til fast ansettelse etter to års innleie**

Departementet foreslår at innleide skal få rett til fast ansettelse i innleievirksomheten når innleieperioden har vart i to år, ved ny ordlyd i aml § 14-12 fjerde ledd.

De langt fleste midlertidig ansatte og eller innleide arbeidstakere i dag ha rett til fast ansettelse etter tre år. Virke mener dagens regler balanserer ulike behov på en god måte. En ny bestemmelse vil komplisere arbeidet for den enkelte virksomhet, og tar heller ikke hensyn

de ulike årsakene til hvorfor virksomhetene benytter innleie. En stor andel av de som leies inn benyttes til konkrete og tidsavgrensede prosjekter og bemanningsbehov. Andre som del av inkluderingsarbeidet, der flertallet av Virkes medlemmer oppgir adgang til midlertidig ansettelse og innleie som viktig for å gi jobbmulighet til de som ellers ikke ville blitt ansett som kvalifisert. Innleie kan i disse tilfellene fungere som en terskel inn til fast arbeid. Virke støtter ikke forslaget.

### **Statsansatteloven**

Virke mener det prinsipielt bør være tilsvarende regler for statlige arbeidsgivere som en ilegger arbeidsgivere i privat sektor å forholde seg til.

### **Krav til bemanningsforetak**

Forslaget innebærer en ny godkjenningsordning for bemanningsforetak etter modell for godkjenningsordning for renholdsvirksomheter.

Virke ser at det kan være enkelte aktører i bemanningsbransjen som både utfordrer spillereglene og bryter reglene i arbeidslivet. En godkjenningsordning slik departementet foreslår fremstår som et hensiktsmessig virkemiddel mot useriøse aktører. Virke slutter seg derfor til dette forslaget.

### **Opphevelse av krav til informasjon om innleien er til vikariat**

Det foreslås å oppheve § 14-12 første ledd andre punktum, som gir innleier rett til å få informasjon fra bemanningsforetaket om innleieforholdet gjelder vikariat eller ikke. Med forslag til innskjerpelser i reglene for innleie via vikarbyrå vil dette behovet falle bort, og det er innleier som har ansvaret for å sikre at reglene blir fulgt.

Virke støtter ikke forslagene til endringer i reglene for innleie fra vikarbyrå. Det tilsier at § 14 – 12 første ledd andre punktum bør bli stående.

### **Formalisert samarbeid mellom partene**

Departementet foreslår en mer formalisert samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen generelt, 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 foreslås å være håndheving og etterlevelse.

Virke er positive til et tettere samarbeid om utviklingen og bruk av innleie. Det kan være fordelaktig å vurdere slik oppfølging innenfor de allerede eksisterende fora der partene arbeider løpende med arbeidslivsspørsmål, deriblant arbeidslivskriminalitet.

## **Oppsummert**

Virke støtter opp om et organisert og seriøst arbeidsliv der hovedregelen om faste ansettelser skal ligge fast. Virke mener forslagene til endringer i innleiereglene ikke vil gi den effekten departementet legger til grunn, men isteden vil gi negative virkninger for en stor del av norsk arbeidsliv. Forslagene til innstramminger i innleiereglene vil frata virksomhetene helt nødvendig fleksibilitet, til gode for både virksomhetene og deres ansatte. Handel- og tjenestenæringen er konkurranseutsatt, og opplever stor variasjon i oppdragsmengde. Manglende muligheter for å løpende tilpasse driften til arbeidsmengde kan gjøre at flere ansatte vil oppleve utrygghet i arbeidsforholdet gjennom behov for hyppige omstillings-, opp- og eller nedbemanningsprosesser og permitteringer. Det vil også medføre økte kostnader for virksomhetene. Alternativet for flere vil derfor kunne bli å redusere aktiviteten. Permitteringer vil videre kunne medføre innlåsing av arbeidskraft, og også unødige kostnader for det offentlige.

Virke støtter ikke forslagene til endringer i reglene for innleie fra bemanningsbyrå slik de er beskrevet i høringsnotatet, utover forslag til godkjenningsordning for bemanningsbyråene.

For Hovedorganisasjonen Virke

Stian Sigurdson

*Direktør for samfunnspåvirkning*