

Jørgen Svalund,
Beate Sletvold Øistad
og Kristin Alsos

Håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie



Fafo-rapport
2019:38

Jørgen Svalund, Beate Sletvold Øistad og Kristin Alsos

Håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie

Fafo-rapport 2019:38

Fafo-rapport 2019:38

© Fafo 2019

ISBN 978-82-324-0540-4 (Papirutgave)

ISBN 978-82-324-0541-1 (Nettutgave)

ISSN 0801-6143 (Papirutgave)

ISSN 2387-6859 (Nettutgave)

Omslag: Fafos informasjonsavdeling

Innhold

Sammendrag	7
Om regelverket	7
Mulige brudd på reglene	9
Håndtering av brudd på regelverket	11
Er mange brudd og manglende håndheving et problem?	15
Summary	17
Compliance with the regulation of temporary contracts and agency work	17
About the regulatory framework	17
Possible violations of the legal provisions	20
Addressing violations of the regulatory framework	21
Is the large extent of violations and non-compliance a problem?	26
1 Innledning	29
Rapportens problemstillinger	30
Nærmere om regelverket	34
Gangen i rapporten	36
2 Metode og datakilder	37
Datakilder og metodiske valg	37
3 Brudd på reglene om midlertidige ansettelse og innleie	43
Begrunnelser for bruk av midlertidige kontrakter og innleie 2019	43
Bruk av midlertidig ansatte som er ulovlig eller i lovens «gråsoner»	48
Bruk av innleie som er ulovlig eller i lovens «gråsoner»	52
Mener ledere i virksomhetene at de bruker midlertidige ansettelse eller innleie fra bemanningsforetak ulovlig?	55
Oppsummering	57
4 Hvorfor krever ikke arbeidstakere at regelverket blir fulgt?	59
«Exit», «voice» og «loyalty»	59
Erfaringer med håndheving	61
Barrierer for håndheving	68
Oppsummering	77

5 Hva kjennetegner sakene som tas opp, og arbeidstakerne som følger opp brudd?	81
Håndhevingsprosessen – steg for steg.....	81
Kjennetegn ved sakene.....	83
Ender uenighet om kontrakten i faste ansettelse?	88
Oppsummering	92
6 Avsluttende oppsummering og drøfting	93
Brudd på reglene for midlertidige ansettelse og innleie fra bemanningsforetak	94
Håndheving av regler for innleie og midlertidige ansettelse	97
Vedlegg 1 Virksomhetsundersøkelsen 2019	105
Vedlegg 2 Virksomhetsundersøkelsen 2019 – bruk	111

Forord

Denne rapporten er sluttrapporten fra prosjektet «Håndheving av reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak» som Fafo har gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. I prosjektet har det tidligere kommet en delrapport, Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie (Bergene, Nergaard & Svalund 2018), som først og fremst undersøkte på forekomsten av brudd på reglene for bruk av midlertidige ansettelser og innleie. I sluttrapporten forfølger vi det samme temaet, men hovedvekten ligger på om reglene for bruk av innleie og ansettelser av midlertidig ansatte håndheves, og hvilke grunner det er for at det eventuelt ikke skjer. De to rapportene i prosjektet omhandler et tema som er understudert og vanskelig tilgjengelig. Slik sett gir de to rapportene ny, forskningsbasert kunnskap om hvordan regulering av slike tilknytningsformer faktisk virker i praksis, og hvilke vurderinger som gjøres når arbeidsmiljølovens regler ikke følges av virksomhetene.

Vi takker Arbeids- og sosialdepartementet for muligheten til å gjennomføre prosjektet. Videre vil vi takke alle informanter som har bidratt med verdifull informasjon. En takk går også til Jørn Martinsen i Negotia, Trond Harsvik i Utdanningsforbundet og Line Spiten i Norsk Sykepleierforbund for hjelp til utsendelse av spørreskjema til de respektive forbundenes tillitsvalgte. Videre vil vi takke Anne Mette Ødegård ved Fafo, som har samarbeidet om nye spørsmål og latt prosjektet få tilgang til data fra LOs tillitsvalgtpanel. Takk også til Kristine Nergaard og Marianne Jenum Hotvedt for verdifulle kommentarer og til informasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, desember 2019

Kristin Alsos, Jørgen Svalund og Beate Øistad

Sammendrag

Denne rapporten utgjør hovedrapporten fra et prosjekt om håndheving av regler for midlertidige ansettelse og innleie etter arbeidsmiljøloven. Formålet med prosjektet har vært å framskaffe kunnskap om

1. omfanget av brudd på reglene for midlertidige ansettelse og innleie fra bemanningsforetak for ansatte i privat og kommunal sektor
2. hvorvidt reglene for midlertidige ansettelse og innleie fra bemanningsforetak håndheves, hvem som håndhever reglene, og hvorfor de (ikke) håndheves

Om regelverket

For å kunne forholde seg til resultatene fra prosjektet er reglene for bruk av midlertidige ansettelse og innleie fra bemanningsforetak sentrale. Hovedregelen er at arbeidstakere skal ansattes fast, det vil si uten tidsbegrensning, jmfør Arbeidsmiljølovens § 14-9 (2), men det åpnes for at arbeidsgivere på bestemte vilkår kan ansette eller leie inn arbeidstakere midlertidig. Adgangen til innleie fra bemanningsforetak gjelder i utgangspunktet for de samme situasjonene som når virksomheten kan ansette midlertidig, med enkelte unntak, jmfør § 14-12. Å kartlegge omfanget av brudd på reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak handler med andre ord om å vurdere hvorvidt vilkårene i bestemmelsene er oppfylt.

Midlertidig ansettelse

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om adgangen til å ansette midlertidig er nedfelt i § 14-9 (2) og lyder som følger:

«Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås:

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter,
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat),

- c) for praksisarbeid,
- d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten,
- e) med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten eller
- f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker»

Den ulovfestede grunnbemanningslæren

§ 14-9 (2) bokstav b åpner for midlertidig ansettelse der virksomheter har behov for vikarer. I en del tilfeller, som i store organisasjoner med mange som fyller de samme typer oppgaver (for eksempel sykepleiere på et sykehjem), vil det kunne være et stabilt behov for vikarer, for eksempel på grunn av sykefravær. I noen tilfeller kan et slikt vedvarende og forutsigbart vikarbehov innebære at virksomheten heller skal bruke faste stillinger enn midlertidige. Denne regelen omtales som den ulovfestede grunnbemanningslæren. Vurderinger av om et behov er varig eller forbigående, vil i noen grad kunne være et skjønnsspørsmål, og så langt har den ulovfestede grunnbemanningslæren ikke vært lagt til grunn av domstolen i innleiesituasjoner.

Innleie/utleie fra bemanningsforetak

Innleie kan brukes i samme situasjoner som der en arbeidsgiver kan ansette personer i midlertidig stilling, med unntak av den generelle adgangen til å ansette midlertidig i § 14-9 (2) bokstav f, se arbeidsmiljøloven § 14-12 som har følgende ordlyd:

«(1) 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 a til e

(2) I virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått av 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 uten hinder av det som er bestemt i første ledd. Virksomheten skal på forespørsel fra Arbeidstilsynet fremlegge dokumentasjon på at den er bundet av tariffavtale og at det er inngått avtale med de tillitsvalgte som nevnt i første punktum.

[...]

(4) Ved innleie etter denne paragraf gjelder reglene i § 14-9 sjuende ledd tilsvarende»

I tillegg kan arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter bundet av tariffavtale skriftlig avtale en videre adgang til innleie. Fra 1. januar 2019 stilles det krav om at det må foreligge en tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, men denne endringen var ikke trådt i kraft da dataene som er grunnlag for dette prosjektet, ble samlet inn.

Håndheving av reglene

Arbeidskontrakten er en privatrettslig avtale mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette innebærer at brudd på reglene i utgangspunktet må håndteres av den enkelte arbeidstaker. Der slike saker blir brakt inn for rettsapparatet, kan det avsies dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold, og arbeidstakeren kan tilkjennes erstatning, se arbeidsmiljøloven § 14-11. For den innleide arbeidstakeren vil fast ansettelse i innleiebedriften være resultatet dersom domstolen skulle komme til at reglene er brutt. Retten kan imidlertid, både for midlertidig ansatte og innleide, i særlige tilfeller og etter en interesseavveining bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre.

Mulige brudd på reglene

Midlertidige ansettelser

I prosjektet definerer vi omfanget av brudd på regelverket som andelen midlertidige ansettelser som ikke er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) bokstav a–f. For bestemmelsene om innleie er vi opptatt av å kartlegge om forutsetningene for å leie inn er oppfylt, det vil si om innleie er ment å dekke et midlertidig behov, som angitt i § 14-9 (1) bokstav a–e. Hvilke begrunnelser bedriften har for å bruke midlertidig eller innleid arbeidskraft, er derfor sentralt. For innleie som ikke dekker midlertidig behov, undersøker vi også om bedriftene har inngått en skriftlig avtale som gjør unntak fra dette kravet, slik det åpnes for i §14-12 (2).

Omfanget av mulige brudd på arbeidsmiljøloven kan måles på to måter, enten ved å spørre arbeidstakerne hva som er begrunnelsen for at en er midlertidig ansatt eller innleid, eller ved å spørre arbeidsgiverne hvorfor de bruker midlertidige ansettelser eller innleie. Begge målemetodene har feilkilder

og vil ikke gi noe eksakt svar på andelen brudd, men kan gi en indikasjon på mulige brudd.

I prosjektet har vi analysert begrunnelsene arbeidstakerne ga for at de var midlertidig ansatt, gjennom bruk av Arbeidskraftsundersøkelsen. Disse analysene viste at mellom 23 og 35 prosent av midlertidige ansettelser mangler en klar begrunnelse i lovverket. Dette dreier seg om mellom 40 000 og 65 000 personer i privat sektor, kommunal sektor og helseforetakene. Det er klare bransjeforskjeller i begrunnelsene for midlertidig ansettelse, men det er ikke vesentlige forskjeller i hvor mange midlertidig ansatte som ikke klassifiseres under noen av våre indikatorer.

Arbeidsgivernes begrunnelser for bruk av midlertidige ansettelser og innleie er analysert gjennom spørreundersøkelser til virksomheter. Analysene viste at mellom 30 og 42 prosent av virksomhetene, avhengig av hvilken indikator som brukes, begrunner bruken av midlertidige ansettelser med forhold som indikerer mulig brudd på arbeidsmiljøloven. Andelen mulige brudd er høyere i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning, samt i helse- og sosialtjenestene, enn i de andre næringshovedgruppene.

Innleie av arbeidskraft

Virksomhetsundersøkelsen 2019 tyder på at mellom 23 og 36 prosent av virksomhetene de siste to årene har oppgitt begrunnelser for bruk av innleie som synes å være i strid med arbeidsmiljøloven § 14-11, jamfør § 14-9 (2) bokstav a–e, uten at de har hatt en avtale med tillitsvalgte om å gjøre dette. Bruken av østeuropeisk arbeidskraft, inkludert innleide fra bemanningsforetak, er videre kartlagt gjennom en egen undersøkelse blant virksomheter innen bygg, anlegg, deler av industrien og overnattings- og serveringsbransjen. Her finner vi at mellom 3 og 6 prosent av alle virksomhetene benytter utleie som del av den daglige driften, uten at det foreligger avtale om fravik. Dette peker i retning av at innleie brukes i strid med loven. Undersøkelsene er utformet på ulike måter, og resultatene kan derfor ikke sammenlignes.

Bryter virksomhetene loven med viten og vilje?

I prosjektet bruker vi virksomhetenes begrunnelser for hvorfor de bruker innleie eller midlertidige ansettelser, for å lage anslag på andelen virksomheter som bryter reglene. Analysene innebærer ikke en rettslig vurdering og kan derfor bare brukes som en indikasjon på andelen som bryter regelverket. I prosjektet har vi også spurt lederne i virksomhetene om de selv mener virksomheten deres bryter reglene. Virksomhetsundersøkelsen 2019 viser at 9 prosent av virksomhetene oppgir at de har befunnet seg i en gråsoner eller

brutt reglene for midlertidige ansettelser de siste to årene. Andelen virksomheter som selv oppgir å ha brutt reglene for midlertidige stillinger eller å ha brukt dem på en måte som oppleves å være i gråsonen, er høyest blant kommunal og fylkeskommunal administrasjon, undervisning i grunnskolen og videregående skole (17 prosent) og helse- og sosialtjenestene (13 prosent). Videre finner vi at 2 prosent av virksomhetene oppgir at de har benyttet innleie fra bemanningsforetak hvor de har eller kan ha brutt reglene for innleie. Det er altså klart færre virksomheter som anerkjenner (tror) at de bryter reglene, enn vi finner når vi bruker virksomhetenes egne begrunnelser for bruk av midlertidige ansettelser og innleie som indikatorer for å anslå omfanget av brudd.

Håndtering av brudd på regelverket

Analysene tyder på at mange virksomheter bryter reglene, og mange arbeidstakere har stillinger som ikke skulle vært midlertidige eller innleie, men faste. Den andre hovedproblemstillingen i prosjektet er om disse bruddene håndteres. Vi ser på årsaker til at regelverket ikke håndheves, og hvordan håndhevsprosessene foregår når saker faktisk tas opp.

Et brudd på regelverket kan håndteres på ulike nivåer. Den ansatte kan ta opp saken med sin arbeidsgiver, eventuelt med støtte fra lokal tillitsvalgt. Dersom dette ikke løser saken, kan organiserte arbeidstakere bringe den inn til forbundet, og andre kan kontakte en advokat eller andre rådgivere for hjelp. Hvis saken heller ikke løses her, kan den tas videre inn i rettsapparatet der den kan finne sin løsning gjennom rettsmekling eller en dom. I prosjektet har vi sett på omfanget av saker på disse nivåene, samt på hvorfor saker ikke tas opp.

Hva bidrar til at saker ikke tas opp?

Kunnskapen om hvorfor saker ikke tas opp, er basert på fokusgruppeintervjuer med midlertidig ansatte og innleide i bemanningsforetak og kvalitative intervjuer med ansatte i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Dette materialet tyder på at mange arbeidstakere ikke kjenner lovverket, og de vet ikke om de er ansatt på lovlige eller ulovlige vilkår. Dette gjelder særlig ekstrahjelpere, tilkallingsvakter etc. Flere i fokusgruppene var usikre på om arbeidsmiljøloven gjelder for dem, fordi de ikke er fast ansatt.

Kunnskapen var særlig lav blant innleide med utenlandsk bakgrunn innen bygg og kantine. Disse informantene uttrykte lav kjennskap til regelverket, og dette har nok delvis bakgrunn i dårlige norskkunnskaper. Resultatene

fra fokusgruppeintervjuene støttes av LOs tillitsvalgtpanel som høsten 2019 viser at de tillitsvalgte mener at manglende kjennskap til regelverket (45 prosent) og frykten for å miste arbeidsoppdrag (43 prosent) er de to viktigste årsakene til at innleide sjelden eller aldri tar kontakt med dem eller andre tillitsvalgte.

Mange, særlig innleide, har korte kontrakter og kjenner ikke grunnlaget for egen stilling. Det tar tid før de vet om kontrakten er lovlig eller ikke, og da er kontrakten deres nesten løpt ut. Det bidrar til å redusere mulighetene for å håndheve reglene. Videre er det knyttet risiko til det å ta opp brudd eller mistanke om brudd. Mange midlertidig ansatte eller innleide har en svak stilling på arbeidsplassen. De korte kontraktene ga mange av disse arbeidstakerne et kortsiktig perspektiv, og de var mer opptatt av å beholde jobben her og nå enn å sette seg inn i regelverk og rettigheter. Dersom midlertidig ansatte / innleide vurderer sin stilling som ulovlig, vil ofte risikoen forbundet med å kreve fast stilling kunne vurderes som *for høy*.

Resultatene fra fokusgruppeintervjuene støttes av spørreundersøkelsene blant tillitsvalgte hos LO: 69 prosent av disse er helt eller delvis enige i at arbeidstakere ikke vil ta ulovlig bruk av midlertidig ansatte videre, i frykt for ikke å få forlenget kontrakten, og 51 prosent av dem er helt eller delvis enige i at utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike videre enn norske arbeidstakere.

I valget mellom ikke å ta opp mulige brudd (*loyalty*), slutte i jobben (*exit*) og ta opp saken (*voice*) finner vi at midlertidig ansatte og innleide velger å være lojale og ikke ta opp mulige brudd. For noen kan handlingsalternativene være å ha en midlertidig jobb eller ingen jobb. «Exit» er derfor ikke et egentlig handlingsalternativ for arbeidstakerne, men en naturlig konsekvens av at kontrakten går ut. Mange arbeidstakere opplever det ikke som formålstjenlig, gitt deres svake posisjon på arbeidsplassen og deres ønske om videre arbeid, å benytte en «voice»-strategi. Vi finner at de som har kunnskap om arbeidsmiljøloven, uttrykker at loven *i praksis* ikke gjelder for dem, fordi risikoen forbundet med å kreve fast jobb anses som for stor.

Hva skjer med saker som tas opp??

Hvor mange saker tas opp, og hva skjer med disse? Det første trinnet for en arbeidstaker vil være å ta opp saken med arbeidsgiver, eventuelt etter først å ha vært i kontakt med tillitsvalgt. Vi har undersøkt om arbeidsgiverne får henvendelser om stillinger som etter lovverket egentlig skulle vært faste. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019 viser at de aller fleste *ikke* har fått slike henvendelser i løpet av de siste to årene. 7 prosent av personallederne har

fått en henvendelse fra en tillitsvalgt, noen færre fra arbeidstakeren selv. Klart færre virksomhetsledere i det private har fått slike henvendelser, sammenlignet med personalledere i offentlige (ikke statlige) virksomheter. Blant de som har fått en eller flere slik henvendelser, har nær halvparten opplevd det én gang, mens 22 prosent har opplevd det to ganger. 14 prosent av de som har opplevd dette, har fått slike henvendelser fire ganger eller mer i løpet av en toårsperiode.

En relativt stor andel tillitsvalgte (45 prosent av de LO-tillitsvalgte, 33 prosent av Negotias tillitsvalgte) har i løpet av de siste to årene opplevd å bli kontaktet av medlemmer med spørsmål om medlemmet utsettes for ulovlig bruk av midlertidig ansettelse eller innleie. Andelen LO-tillitsvalgte som ofte eller av og til har blitt kontaktet med spørsmål om arbeidstakere har vært utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, varierer mellom ulike deler av arbeidslivet og er lavest blant tillitsvalgte i privat tjenesteproduksjon (21 prosent) og høyest innen kommunal og fylkeskommunal sektor (30 prosent). En del tillitsvalgte har blitt kontaktet av arbeidstakere innleid fra bemanningsforetak/vikarbyråer hvor de innleide lurer på om innleien er gjort på et lovlig grunnlag. 45 prosent av de LO-tillitsvalgte og 37 prosent av de tillitsvalgte fra Negotia har blitt kontaktet i løpet av de siste to årene. 17 prosent av de LO-tillitsvalgte og 5 prosent av Negotias tillitsvalgte opplever dette ofte eller av og til.

Denne rapporten viser videre at når det først har blitt en sak hvor arbeidstakeren bestemmer seg for å fremme den, synes de formelle prosessene å fungere relativt bra, ifølge både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Sakene løses i all hovedsak på et lavt nivå (nivå 1) mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Gjennom Fafos virksomhetsundersøkelse fra 2019 ble personallederne spurt om på hvilket nivå saker om midlertidige ansettelser som de har opplevd de siste to årene, til slutt ble løst. 58 prosent ble forlikt der og da, mens 37 prosent ble forlikt etter møte(r) mellom arbeidstaker og ledelsen. Kun i en svært liten andel av sakene ble saken tatt opp på et høyere nivå og forlikt etter møter med advokat eller fagforbund. Ingen av personallederne svarte at det ble tatt ut søksmål.

Vi var opptatt av hva som ble utfallet av saker, uenigheter, rundt midlertidige ansettelser. I virksomhetsundersøkelsen fra 2019 ble personallederne spurt hva som ble utfallet av sakene de hadde vært borti. Nesten ni av ti svarte at de ble «enige om hva stillingen var», mens 8 prosent svarte at «vedkommende valgte å ikke gå videre med uenigheten». Dette innebærer at i noen av sakene er arbeidsgiver og arbeidstaker fortsatt uenige om den midlertidige stillingen egentlig burde vært fast, men arbeidstakeren forfølger

ikke «voice»-strategien videre. Regelbrudd eller uenighet om reglene ikke opp til de er fullt ut løst.

Tillitsvalgte spiller en viktig rolle i disse prosessene. Noen tillitsvalgte i LO (15 prosent) og Negotia (9 prosent) har opplevd at innleide har fått fast ansettelse i deres virksomhet fordi innleie var gjort på et ulovlig grunnlag. Imidlertid er det en stor andel, spesielt blant de Negotia-tillitsvalgte, som svarer at de ikke er sikre på dette. LO-tillitsvalgte i privat sektor har i klart større grad enn i kommunal og fylkeskommunal sektor opplevd at innleide har fått fast jobb på grunn av at de har vært ansatt på et ulovlig grunnlag. Det er nok så naturlig, da innleie også brukes i større grad i privat sektor.

Gjennomgangen tyder imidlertid på at det er relativt få saker som bringes opp til organisasjonene. Dette kan være et utslag av at prosedyrene for forhandling mellom partene synes å fungere bra. Om ikke forhandlingsmøter fører fram, hender det at saker løser seg etter stevning, for eksempel i rettsmekling. I denne rapporten har vi gjennomført et søk i Lovdata som etter eksklusjon av saker ut fra ulike forhold ga 39 saker i perioden 2006–2019 hvor § 14-9 eller §14-12 var brukt som lovhenvvisning. Dette omfatter alle saker fra Høyesterett og lagmannsrettene, men kun et utvalg av saker fra tingrettene. 30 saker gjaldt midlertidig ansettelse, mens ni dreide seg om ulovlig innleie. At tillitsvalgte og arbeidstakerorganisasjonene har en sentral betydning, framkommer også av sakene som ender opp i domstolene. Av saker om ulovlige midlertidige ansettelser eller innleie var fagforbund involvert i 28 av 39 saker siden 2005.

I og med at ikke alle tingrettssakene er med i vår opptelling, kan det være flere saker som blir behandlet i domstolene, enn disse tallene viser. Inntrykket fra våre informanter i organisasjonene og i fri rettshjelpiltak var imidlertid også at få saker havner for domstolene. Dataene tyder på at de fleste sakene løses gjennom dialog, ofte på arbeidsplassen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men dialogformen preger også høyere nivåer. Våre informanter ga uttrykk for å motta langt flere henvendelser som gjelder ønske om råd og veiledning, noe som også kan forklare et lavt antall saker for domstolene. Antall formelle saker og henvendelser framstår som stabilt over tid. Ifølge informantene er hovedtyngden av saker ikke relatert til grunnlagene for midlertidig ansettelse, men knyttet til merarbeidsreglene (§ 14-4 bokstav a), tre-/fireårsregelen og størrelsen på grunnbemanningen. Innleiesaker gjaldt ofte den skriftlige avtalen som en kan gjøre med tillitsvalgte. Basert på erfaringene til informantene så det ut til at saker som gjelder midlertidige ansettelser, er mest utbredt i kommunal sektor, mens saker knyttet til ulovlig innleie er mest utbredt i privat sektor, primært byggebransjen og industri. Våre informanter understrekte imidlertid at disse sakene kom fra det

«organiserte» arbeidslivet, og juristene i arbeidstakerorganisasjonene antok at de kun så «toppen av isfjellet», og at det var «mørketall» dersom hele det norske arbeidslivet skulle tas i betraktning.

Er mange brudd og manglende håndheving et problem?

Resultatene fra vår undersøkelse tyder altså på at det er mange virksomheter som opererer i gråsonen og eventuelt bryter arbeidsmiljøloven når det gjelder midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. Få av disse bruddene synes også å bli håndtert. Det er nærliggende å tro at det er en sammenheng mellom risikoen for at regelbrudd blir påpekt, og virksomheters oppmerksomhet rundt reglene. At det finnes brudd, betyr ikke nødvendigvis at bruddene er grove, men kan være et utslag av at det har blitt skapt en praksis som ikke er helt i tråd med lovgivers intensjon. En stor andel regelbrudd kan være betenkelig i seg selv, da dette kan ha konsekvenser for reglenes posisjon, for konkurranseforholdene mellom virksomheter og for arbeidstakerne det gjelder. Konsekvensen for arbeidstakerne kan imidlertid være ulik, alt etter hvilken posisjon de er i. Enkelte har ikke ambisjoner om å bli i stillingen over lengre tid og er kanskje mindre opptatt av om stillingen er midlertidig eller ikke. Konsekvensen av regelbrudd er sannsynligvis størst der personer blir i midlertidige stillinger over lengre tid. Nergaard (2018:130) har tidligere vist at en svært høy andel, 51 prosent, beveger seg over fra midlertidig jobb til fast jobb i løpet av et år. Slik sett er midlertidig ansettelse noe mange kun har i en kortere periode, noe som nok også bidrar til at mange ikke velger å forfølge brudd på forutsetningen for stillingen de har. Imidlertid viser Svalund og Nielsen (2017) at mange av de som har en midlertidig jobb, og spesielt de som har svakest fotfeste i arbeidsmarkedet – unge, lavt utdannede, de som er tilkallingsvikarer – i mindre grad klarer å få seg en fast jobb. Svalund og Berglund (2018) har videre vist at unge, personer med lavere utdanning og innvandrere fra land utenfor Europa eller USA i større grad er utsatt for å senere oppleve arbeidsledighet og andre former for marginalisering. Også en kommende studie av Berglund, Svalund, Nielsen og Reichenberg viser at en del midlertidig ansatte ikke nødvendigvis kommer over i fastere tilknytning til arbeidsmarkedet over tid. Simson (2009, 2012) har studert om jobber i bemanningsforetak kan være et springbrett inn i andre deler av arbeidsmarkedet for innvandrere og ungdom uten fullført videregående utdanning, og finner at innvandrerne som har hatt en slik jobb, i større grad enn de som

overhodet ikke har hatt en jobb, er sysselsatt på et senere tidspunkt (Simson 2009)

Samlet viser disse studiene at det er bedre for ens sjanser for å få en ny jobb eller for å være sysselsatt senere å være i arbeidsmarkedet enn å være utenfor. Selv om midlertidige jobber og jobber i bemanningsforetak øker sjansen for sysselsetting senere, viser flere av studiene at det er noen i slike jobber som i større grad er og forblir marginalisert, og som i mindre grad kommer seg ut av midlertidigheten og de utrygge jobbene. Midlertidige kontrakter og en svak stiling i arbeidsmarkedet varer ved for noen, de kommer seg ikke over i bedre jobber. For dem er det avgjørende at reglene følges, eller at det finnes noen som sanksjonerer arbeidsgivere som bryter loven, og som støtter opp under deres posisjon og rettigheter.

I tråd med teorien om at arbeidstakere kan velge mellom «exit», «voice» og «loyalty», synes «voice» så langt å være den minst brukte veien for de arbeidstakerne som mener at regelverket er brutt. Resultatene fra undersøkelsen illustrerer også hvor viktige tillitsvalgte er i håndhevingsprosessen. Dette kan tale for at problemet med håndheving er størst i bransjer der organisasjonsgrad og avtaledekning er lavest. En eventuell utvikling i form av svakere kollektive institusjoner på virksomhetsnivå kan føre til at myndighetene må ta et større ansvar for å sikre håndheving av reglene i årene framover.

Summary

Compliance with the regulation of temporary contracts and agency work

This is the main report emanating from a project examining compliance with the provisions for the use of temporary contracts and temporary agency workers under the Working Environment Act. The purpose of the project was to generate knowledge on the following:

1. the extent of violations to the provisions on temporary contracts and the use of temporary agency workers in the private and municipal sectors, and
2. enforcement of provisions on temporary employment and the use of temporary agency workers, who enforces the provisions and why they are (not) enforced.

About the regulatory framework

The legal provisions on the use of temporary contracts and temporary agency workers are pivotal to interpreting the findings of the project. The main rule is that employees must be offered a permanent contract, i.e. without a time limit, cf. section 14-9 (2) of the Working Environment Act. However, employers can, under certain conditions, hire employees temporary or use temporary agency workers. In principle, the latter is admissible under the same conditions that the company is permitted to hire temporary employees, with some exceptions, cf. section 14-12. In other words, mapping the extent of violations of the legal provisions on the use of temporary contracts and temporary agency workers entails assessing whether the conditions in the provisions have been met.

Using temporary contracts

The provisions in the Working Environment Act concerning hiring employees on a temporary contract are laid down in section 14-9 (2) as follows:

‘Temporary appointment may nevertheless be agreed upon

- a) when the work is of a temporary nature
- b) for work as a temporary replacement for another person or persons
- c) for work as a trainee
- d) with participants in labour market schemes under the auspices of or in cooperation with the Labour and Welfare Service
- e) with athletes, trainers, referees and other leaders within organised sports
- f) for a maximum period of twelve months. Such agreements may apply to a maximum of 15 per cent of the employees of the undertaking, rounded off upwards, but temporary appointment may be agreed upon with at least one employee.’

The non-regulated minimum staffing doctrine

Section 14-9 (2) b of the Working Environment Act allows for temporary contracts when companies need labour temporarily. In some cases, such as in large organisations where many employees perform the same types of tasks (e.g. nurses in a nursing home), there may be a constant need for labour temporarily due to, for example, sick leave. In some such cases, where this constant need is predictable, creating permanent positions may be the proper choice as opposed to hiring staff temporary on a regular basis. This rule is referred to as the non-regulated minimum staffing doctrine. Assessments of whether a need is permanent or temporary may to some extent be subject to discretion, and so far, the non-regulated minimum staffing doctrine has not been used as a legal basis for court decisions on the use of temporary agency workers.

Using temporary agency workers

Temporary agency workers can be used under the same conditions as for temporary employees, with the exception of the general rule on temporary employment in section 14-9 (2) f, see section 14-12 of the Working Environment Act, which stipulates the following:

‘(1) Hiring of workers from undertakings whose object is to hire out labour shall be permitted to the extent that temporary appointment of employees may be agreed pursuant to section 14-9, second paragraph (a) to (e).

(2) In undertakings bound by a collective pay agreement concluded with trade unions with the right of nomination pursuant to the Labour Disputes Act, the employer and the elected representatives who collectively represent a majority of the employees in the category of workers to be hired may enter into a written agreement concerning the hiring of workers for limited periods notwithstanding the provisions laid down in the first paragraph. In response to an enquiry from the Norwegian Labour Inspection Authority, the undertaking shall provide documentation that the hirer undertaking is bound by a collective agreement concluded with trade unions with the right of nomination and that an agreement has been entered into with the employees' elected representatives as referred to in the first sentence.

[...]

(4) In connection with the hiring of workers pursuant to this section, the provisions of section 14-9, seventh paragraph shall apply correspondingly.'

In addition, where a collective agreement is in place, the employer and employee representatives may sign a written agreement concerning further rights to use temporary agency workers. A requirement was introduced on 1 January 2019 stipulating that a collective agreement must be signed with a trade union with the right of nomination, but this change had not yet entered into force at the time of the data collection for the project.

Compliance with the legal provisions

The employment contract is a private-law agreement between the individual employee and the employer. This means that, in principle, it is up to the individual employee to address violations of the provisions. Where such matters are brought before the courts, the court may decide that a permanent employment relationship exists, and the employee may be awarded compensation, see section 14-11 of the Working Environment Act. If the court determines that the provisions for temporary agency workers have been violated, the company must employ the worker concerned in a permanent position. However, in special cases and after balancing the parties' interests, the court may decide that the employment relationship should be terminated, both in relation to temporary employees and agency workers.

Possible violations of the legal provisions

Temporary employees

In the project, we define the extent of violations of the regulatory framework as the proportion of temporary employment that is not provided for in section 14-9 (1) (a) to (f) of the Working Environment Act. For the provisions on the use of temporary agency workers, our aim was to identify whether the conditions for use are met, i.e. whether the use of agency workers is intended to meet a temporary need as stipulated in section 14-9 (1) (a) to (e). The reasons for using temporary employees or agency workers are therefore central. When temporary agency workers are used in a way that does not cover temporary needs, we also investigate whether a written agreement has been entered into that allows for exceptions to this requirement, as provided for in section 14-12 (2).

The extent of possible violations of the Working Environment Act can be measured in two ways: either by asking employees why they are a temporary employee or an agency worker, or by asking employers why they use temporary employees or agency workers. Neither method of measurement is infallible, and nor will it provide an exact answer to the proportion of violations, but it can give an indication of possible violations.

In the project, we used the Labour Force Survey to analyse the reasons that employees gave for being a temporary employee. These analyses showed that between 23 and 35 per cent of temporary appointments lack a clear justification in the legislative framework. This involves between 40 000 and 65 000 workers in the private sector, the municipal sector and the health trusts. There are clear differences between industries in relation to the justification for temporary employment, but the number of temporary employees who are not classified under any of our indicators does not vary significantly.

Surveys completed by companies were used to analyse employers' reasons for using temporary employees and agency workers. The analyses showed that between 30 and 42 per cent of the companies, depending on which indicator is used, justify the use of temporary employees by referring to conditions that indicate possible violations of the Working Environment Act. The proportion of possible violations is higher in municipal and county administration and teaching, as well as in health and social care, than in the other main industry categories.

Temporary agency workers

The Company Survey 2019 indicates that between 23 and 36 per cent of companies in the last two years have stated reasons for using temporary agency workers that appear to contravene section 14-11 of the Working Environment Act, cf. section 14-9 (2) (a) to (e), without this being provided for in an agreement with employee representatives. The use of labour from East Europe, including from agencies, has also been mapped through a separate survey of construction companies, parts of the manufacturing industry and the hospitality industry. Here, we find that between 3 and 6 per cent of all companies use temporary agency workers as part of their daily operations, without this non-conformance being provided for in an agreement. This suggests that temporary agency workers are being used unlawfully.

Are companies deliberately breaking the law?

In the project, the companies' reasons for using temporary employees or agency workers form the basis of our estimate of the proportion of companies that are violating the provisions. The analyses do not involve a legal assessment and can therefore only be used as an indication of the proportion violating the regulatory framework. In the project, we also asked company managers if they themselves think their company is breaking the rules. The Company Survey 2019 shows that nine per cent of companies' state that they had entered a grey area, or had broken the rules on temporary employment in the last two years. The percentage of companies that admitted to breaking the rules on temporary positions, or applying them in a way that is perceived to be in a grey area, is highest in municipal and county administration, primary and secondary education (17 per cent), and health and social services (13 per cent). We also found that two per cent of the companies had used temporary agency workers in a way that had, or may have, contravened the provisions. Thus, far fewer companies acknowledge that they are breaking the rules compared to the stipulation we arrived at when looking at the reasons cited by the companies for using temporary employees and agency workers.

Addressing violations of the regulatory framework

The analyses indicate that many companies are breaking the rules, and many employees are in positions that should be permanent rather than temporary. The other main research question in the project is whether these violations are being addressed. We examine reasons for non-compliance of the

regulatory framework, and the nature of the compliance processes for matters that are actually addressed.

Violations of the regulatory framework can be addressed at various levels. The employee can raise the issue with his employer, or with the support of a local employee representative. If this does not resolve the matter, workers who are trade union members can contact their union, and others can contact a solicitor or other advisor for assistance. If the matter is still not resolved, mediation or the courts can be used. In the project, we examined the extent of cases that are dealt with at these levels, as well as the reasons for not addressing temporary employment issues.

What factors lead to violations not being addressed?

Knowledge on the reasons for not addressing violations was generated from focus group interviews with temporary employees and agency workers, and qualitative interviews with employees in trade unions and employers' organisations. The data collected indicates that many workers are not familiar with the law, and they do not know whether their terms of employment comply with the legal requirements. This particularly applies to casual part-time workers, on-call staff, etc. Several participants in the focus groups were uncertain whether the Working Environment Act applies to them, because they are not permanent employees.

Knowledge was particularly poor among agency workers with a foreign background working in the construction and catering industries. These informants expressed a low level of knowledge about the regulatory framework, and this is probably partly due to poor Norwegian skills. The results of the focus group interviews are supported by data from an employee representatives panel in the Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) from autumn 2019, which shows that the representatives believe that lack of knowledge about the regulatory framework (45 per cent) and the fear of losing their job (43 per cent) are the two main reasons why agency workers seldom or never contact them or other employee representatives.

Many temporary workers, especially those from agencies, have short employment contracts and do not know the terms of their own position. It takes some time before they know whether the contract is legal or not, and by then it is near the end date. This reduces the opportunities for addressing violations of the provisions. Furthermore, there is a risk attached to reporting violations or suspected violations. Many temporary employees or agency workers are in a weak position in the workplace. These employees tended to adopt a short-term perspective due to the short-term nature

of their contracts, and they were more concerned about keeping their job than about acquainting themselves with the regulatory framework and their rights. If temporary employees/agency workers believe that they are being used unlawfully, the risk associated with demanding a permanent position can often be considered *too* great.

The results from the focus group interviews are supported by surveys of LO's employee representatives: 69 per cent agree completely or to some extent that workers will not report the illegal use of temporary contracts because they fear not having their contract extended, and 51 per cent agree completely or to some extent that foreign workers are more anxious about reporting such conditions than Norwegian workers.

In the choice between not reporting possible violations (loyalty), leaving their job (exit) and addressing issues (voice), we find that temporary employees and agency workers choose loyalty. For some, the option may be having a temporary job or no job at all. Exit is therefore not a relevant course of action for the workers, but a natural consequence of the contract expiring. Many workers do not find the voice strategy appropriate, given their weak position in the workplace and their desire to continue working. We find that those with knowledge of the Working Environment Act express that the law does not apply to them *in practice* because the risk associated with demanding a permanent job is considered too great.

What happens when an issue is raised and addressed?

How many issues are reported and what is the outcome? The first step for a worker is to raise the matter with the employer, or to do so after contacting an employee representative. We have examined whether employers receive enquiries about positions that should, in accordance with the law, be permanent. Fafo's Company Survey 2019 shows that most have not received such enquiries in the past two years. Seven per cent of HR/company managers had received an enquiry from an employee representative, and somewhat fewer from the worker in question. Relatively fewer business managers in the private sector had received such enquiries, compared with the HR/company managers in public (not central government) companies. Among those who had received one or more such enquiries, almost half had received one, while 22 per cent had received two. Fourteen per cent of those who had received such enquiries had done so four times or more over a two-year period.

During the past two years, a relatively large proportion of employee representatives (45 per cent from LO and 33 per cent from Negotia) have been asked by union members whether these trade union members are being

unlawfully used as temporary employees or agency workers. The proportion of LO employee representatives who have frequently or occasionally been contacted with questions about employees being exposed to the illegal use of temporary employment varies between the different parts of the labour market, and is lowest among employee representatives in service production (21 per cent) and highest in the municipal and county sector (30 per cent). Some representatives have been contacted by agency workers looking to establish whether their working terms were legal. Forty-five per cent of the LO representatives and 37 per cent of the Negotia representatives have been contacted during the past two years. Seventeen per cent of the LO representatives and 5 per cent of the Negotia representatives are contacted frequently or occasionally about such matters.

This report further shows that once an employee decides to address/report an issue, the formal processes seem to work relatively well, according to both the employers' organisations and the trade unions. The issues are mainly resolved at a low level (level 1) between the employer and the employee. In Fafo's Company Survey 2019, the HR/company managers were asked at what level the temporary employment issues they have dealt with in the last two years were resolved. Fifty-eight per cent were settled on the spot, while 37 per cent were settled after a meeting(s) between the employee and management. Only in a very small percentage of cases was the matter escalated to a higher level, and settled after meetings with a solicitor or trade union at a higher level. None of the HR/company managers reported legal proceedings.

We were interested in the outcome of issues and disagreements concerning temporary employment. In the Company Survey 2019, HR/company managers were asked about the outcome of the cases they were involved in. Nearly nine out of ten replied that the parties had 'reached agreement about the position', while 8 per cent said 'the employee chose not to take the matter further'. This means that in some cases, the employer and the employee still disagreed about whether the temporary position should actually be permanent, but the employee nevertheless chose not to pursue a voice strategy. Violations of provisions and disagreements about regulatory compliance are therefore not always fully resolved.

Employee representatives play an important role in these processes. Some employee representatives in LO (15 per cent) and Negotia (9 per cent) have experienced that temporary agency workers were given permanent employment in the companies they were working for because the basis for their temporary employment was unlawful. However, a large proportion, especially among Negotia employee representatives, were uncertain about this. LO employee representatives in the private sector have seen the described sce-

nario to a much greater extent than those in the municipal or county sector. This is to be expected, however, since agency workers are also used more frequently in the private sector.

However, the review indicates that relatively few cases are raised with the organisations. This may be a result of effective negotiation procedures between the parties. If negotiations do not lead to a solution, the case may be resolved as the result of, for example, court-administered mediation. For this report, we performed a search in Lovdata, which, after the exclusion of cases for varying reasons, resulted in 39 cases in the period 2006–2019, where section 14-9 or section 14-12 was referred to as a legal basis. This includes all cases from the Supreme Court and the appeals courts, but only a selection of cases from the district courts. Thirty cases related to temporary employees, while nine involved the unlawful use of temporary agency workers. The key role of the employee representatives and trade unions is also reflected in the cases that end up in the courts. Trade unions have been involved in 28 of the 39 cases involving unlawful temporary employment or use of agency workers since 2005.

Since not all district court cases are included in our search, the actual figure may be higher. However, our informants in the organisations and various legal aid schemes also gave the impression that few cases end up in the courts. The data suggests that most cases are resolved through dialogue. This often takes place in the workplace between the employee and employer, but such dialogues are also held at higher levels. Our informants reported that they receive far more requests for advice and guidance, which could also explain the low number of cases brought before the courts. The volume of formal cases and enquiries appears to be stable over time. According to the informants, the majority of issues are not related to the grounds for temporary employment, but to the provision on additional work (section 14-4a), the three-/four-year rule and the minimum staffing level. Issues relating to temporary agency workers often involved the written agreement that can be made with employee representatives. Based on the experiences of the informants, issues relating to temporary employees appeared to be most prevalent in the municipal sector, while issues relating to unlawful use of agency workers were most prevalent in the private sector, particularly in the construction industry and in manufacturing. However, our informants emphasised that these cases were examples taken from the unionised labour force. As such, the legal professionals in the trade unions assumed that they only saw ‘the tip of the iceberg’ and that the entire labour force in Norway would need to be examined in order to uncover the hidden figures.

Is the large extent of violations and non-compliance a problem?

The results of our survey indicate that many companies are operating in a grey area and may be violating the Working Environment Act in relation to temporary employees and the use of temporary agency workers. Additionally, few of these violations appear to be addressed. It is reasonable to assume that there is a link between the risk of a violation being identified and the employers' focus on the provisions in question. Violations are not necessarily of a serious nature, but may be the result of practices evolving that have not been fully in line with the intention of the law. The large proportion of violations can be problematic in itself, as this can have consequences for the integrity of the provisions, for the competition between companies and for the workers concerned. However, the consequences for the workers may vary, depending on the position they hold. Some workers do not have ambitions to stay in their position for a long time, and may be less concerned about whether the position is temporary or not. The consequences of violating the provisions are probably greatest where workers remain in temporary positions for a longer period of time. Nergaard (2018: 130) has previously shown that a very high percentage, 51 per cent, move to a permanent job from a temporary job during the course of a year. As such, many only have a temporary employment contract for a short period of time, which may partly explain why so many choose not to pursue violations with regard to the position they hold. However, Svalund and Nielsen (2017) show that many of those with a temporary job, and particularly those with the weakest attachment to the labour market, such as the young, those with a low level of education and casual workers, are less likely to secure a permanent job. Svalund and Berglund (2018) have further shown that young people, those with a low level of education and immigrants from outside Europe and the USA are more likely to subsequently experience unemployment and other forms of marginalisation. An upcoming study by Berglund, Svalund, Nielsen and Reichenberg also shows that some temporary workers do not necessarily achieve a stronger attachment to the labour market over time. Simson (2009; 2012) has studied whether agency working can be a stepping stone to other parts of the labour market for immigrants and young people with no upper secondary qualifications, and finds that this is more often the case for immigrants who have had such a job than for those who have not had a job at all (Simson 2009).

Overall, these studies show that attachment to the labour market increases the likelihood of securing a new job or being employed at a later. Although temporary jobs and agency work increase the chances of subsequent

employment, several of the studies show that some of those in such work are more likely to be marginalised and to remain so, and less likely to find permanent, secure work. Some people do not go on to find a better job, and remain on temporary contracts and continue to have a weak position in the labour market. For this group, it is vitally important that the provisions are complied with, or that a mechanism is in place to sanction employers who contravene such provisions and to protect and support the rights of workers.

In line with the theory that workers can choose between exit, voice and loyalty, voice seems to be the least common path for workers who believe that the regulatory framework is not being complied with. The results of the survey also illustrate how important the employee representatives are in the compliance process. This may indicate that the problem of compliance is greatest in sectors with the lowest unionisation rates and contract coverage. If the Norwegian working life will face wakened collective institutions at company level, the authorities might have to take greater responsibility for ensuring compliance in the years ahead.

1 Innledning

Stillingsvernet, det vil si regulering av arbeidsgivers mulighet til å si opp fast ansatte og ansette arbeidstakere midlertidig, eller leie dem inn gjennom et bemanningsselskap, er en grunnleggende og viktig rettslig ramme rundt arbeidsmarkeders funksjonsmåte. Det påvirker den enkeltes jobbtrygghet og inntektstrygghet. Styrken i stillingsvernet har vært sentralt i debatter om «fleksible arbeidsmarkeder» og jobbskapning i Europa (Esping-Andersen & Regini 2000; Pissarides 2001). Hvor effektivt dette vernet er, vil ikke bare avhenge av reglens utforming, men også av hvordan disse blir håndhevet. I denne rapporten ser vi på omfanget av brudd på reglene om midlertidig ansettelse og innleie, og i hvilken grad disse reglene håndheves. Dette er sluttrapporten i et prosjekt som har pågått siden 2018, og hvor det tidligere har blitt utgitt en delrapport (Bergene mfl. 2018).

I mange europeiske land, for eksempel Sverige, har deregulering av stillingsvernet skjedd gradvis. Stillingsvernet for fast ansatte endres i liten grad, men det har blitt enklere for arbeidsgivere å ansette midlertidig (Svalund, Peixoto, Jesnes & Dølvik 2018). I Norge har midlertidige ansettelser siden arbeidsmiljøloven av 1977 vært regnet som et unntak fra hovedregelen om fast stilling, og adgangen til å ansette midlertidig har vært begrenset til bestemte tilfeller og situasjoner. Etter langvarig politisk debatt og strid ble også den norske reguleringen av midlertidige stillinger endret noe i 2015 (Øistad, Svalund, Dølvik & Jesnes 2019). Med virkning fra 1. juli 2015 ble det åpnet, på visse vilkår, for en generell adgang til å benytte direkte midlertidige ansettelser i inntil tolv måneder i Norge.

Lovendringen i 2015 har så langt hatt begrenset effekt på bruken av midlertidige stillinger (Øistad mfl. 2019). I Norge er andelen midlertidige ansettelser relativt lav, og den har vært stabil over tid (Nergaard 2018). Forekomsten av midlertidige ansettelser varierer imidlertid mellom ulike bransjer. I 2018 var andelen midlertidig ansatte lavest i «finansierings- og forsikringsvirksomhet», med 1,2 prosent, mens den var høyest i «overnattings- og serveringsvirksomhet» med 14,5 prosent (SSB¹).

¹ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>

Utleie av arbeidskraft fra bemanningsselskaper var i utgangspunktet forbudt fram til år 2000. Da forbudet mot å drive utleie av arbeidskraft ble fjernet, ble adgangen til å leie inn koblet til adgangen til å bruke midlertidige kontrakter, se arbeidsmiljøloven § 14-12, jamfør § 14-9. Denne parallelliteten består i hovedsak også i dag (se nedenfor). Adgangen til å leie inn er videre enn adgangen til å ansette midlertidig, der virksomheten er bundet av en tariffavtale og det er inngått en avtale med tillitsvalgte, se nærmere om dette i § 14-12 (2). Beregninger viser at det i 2017 var mellom 1,5 og 2 prosent innleide arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet, og det er store variasjoner mellom ulike bransjer (Nergaard 2018).

I denne rapporten er vi både opptatt av brudd på reglene for midlertidig ansettelse og reglene for bruk av innleie fra bemanningsselskaper og håndheving av disse. Håndhevingen av regelverket for bruk av midlertidige stillinger eller innleie fra bemanningsforetak er i hovedsak privatrettslig, se arbeidsmiljøloven §§ 14-11 og 14-14. Det innebærer at det vil være opp til den enkelte arbeidstaker, eventuelt med støtte fra fagforbund eller andre, å framsette krav mot sin arbeidsgiver eller innleier dersom reglene er brutt.

1.1 Rapportens problemstillinger

Denne rapporten har to hovedproblemstillinger.

Den første gjelder hvilket omfang det er av brudd på reglene som regulerer arbeidsgiveres bruk av midlertidige ansettelser og innleie fra bemanningsselskaper:

Hva gjelder brudd og omfanget av disse, dreier det seg om brudd på *grunnlagene* for midlertidig ansettelse eller innleie slik disse er fastsatt i arbeidsmiljøloven §§ 14-9 og 14-12. Det finnes ulike grunnlag for midlertidig ansettelse. I praksis er det særlig vikariater, arbeidstopper og behov for spesialkompetanse som er de mest brukte begrunnelsene for arbeidsgivere som ansetter midlertidig eller leier inn arbeidstaker fra bemanningsforetak. Dette vil være ansettelser som kan dekkes av § 14-9 (2) bokstav a og b eller f. Praksisplasser er også en hyppig begrunnelse, mens arbeidsmarkedstiltak benyttes i noe mindre grad.

Et særlig spørsmål er knyttet til ansettelser som er begrunnet i eller kan begrunnes i bestemmelsens bokstav f. Tidligere forskning viser at denne bestemmelsen i liten grad er tatt i bruk (Alsos, Oldervoll & Øistad 2017; Øistad mfl. 2019). Dette grunnlaget er derfor mindre sentralt i dette prosjektet. Samtidig kan midlertidige ansettelser som ikke oppfyller vilkårene i

de andre alternativene, kunne være lovlige etter bokstav f. Hvilket grunnlag som er benyttet, skal etter § 14-6 oppgis i ansettelseskontrakten, men erfaringsmessig gjøres ikke dette i alle tilfeller. Arbeidsgiverne vil likevel gjerne ha en begrunnelse for valg av ansettelsesform som sannsynligvis kan relateres til de ulike alternativene i § 14-9.

Når gjelder innleie, kan ikke omfanget av brudd kartlegges uten at en i tillegg ser på om partene har inngått en lokal avtale om at innleie kan benyttes også hvor vilkårene i § 14-9 (2) (a-e) ikke er omfattet, se § 14-12 (2). For å kartlegge dette undersøker vi om vilkårene for å inngå en slik avtale er oppfylt, det vil si om virksomheten er bundet av en tariffavtale (som definert i arbeidstvistloven § 1 bokstav e), om tillitsvalgte representerer et flertall av arbeidskategorien som innleien gjelder, om det er inngått en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte, samt om det gjelder tidsbegrenset innleie. Vilkaene for å inngå en slik avtale har blitt endret i løpet av prosjektperioden, og per i dag stilles det krav om at tariffavtalen er inngått med en fagforening med innstillingsrett, se arbeidstvistloven § 39. Datainnsamlingen i prosjektet har i hovedsak vært gjennomført før lovendringen trådte i kraft, og det er dermed den tidligere reguleringen som legges til grunn for analysene i denne rapporten.

Vi er her opptatt av reglene knyttet til når det er lov å ansette midlertidig, eller leie inn, altså grunnene for å benytte denne typen arbeidskraft, ikke om reglene for varighet brytes når noen først er ansatt. Brudd på bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 14-9 (7) om at arbeidstakere som har vært sammenhengende ansatt i mer enn tre år (eller fire år hvis grunnlaget er bokstav a, skal anses som fast ansatt, ligger derfor utenfor våre problemstillinger. I arbeidet med å se nærmere på håndhevingen av reglene kommer vi imidlertid enkelte ganger inn på reglene om varighet, da håndhevingen av disse reglene må skilles fra forholdene vi primært er opptatt av. Disse to forholdene (midlertidig behov og varighet på stillingen) krysser hverandre i den forstand at det er kjent at enkelte virksomheter «bytter ut» arbeidstakere på midlertidig kontrakt etter en viss tid, for å unngå å ansette dem fast etter tre-/fireårsregelen (se for eksempel Øistad 2014). I slike tilfeller brukes midlertidige stillinger der det er et permanent behov, det vil si i tilfeller hvor det gjerne ikke er åpning for å bruke midlertidige stillinger. Dette kan også være tilfelle ved langvarig innleie av arbeidstakere.

Prosjektets andre hovedproblemstilling, og den mest sentrale i denne rapporten, gjelder *håndheving* av regelverket, det vil si i hvilken grad §§ 14-11 og 14-14 påberopes ved brudd på reglene om henholdsvis midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak.

Reglene som regulerer bruk av innleie og midlertidige stillinger, er en del av en større *institusjonell* regulering. I tillegg til reglene i seg selv reguleres arbeidsgiveres og arbeidstakeres praksiser av normer og forståelser av hva som er rett, og hvordan reglene skal forstås (Scott 2008:48). Vilåårene for ansettelse er privatrettslige. Det er dermed den enkelte ansatte som alene, eller ved hjelp av tillitsvalgte, advokater, rettshjelpsorganisasjoner, må fremme krav og forsøke å endre sin stilling dersom vedkommende mener innleien eller den midlertidige stillingen ikke er riktig og burde vært fast. Arbeidstilsynet har kun en veilednings- eller rådgivningsrolle når det gjelder vilåårene for midlertidig ansettelse og innleie.

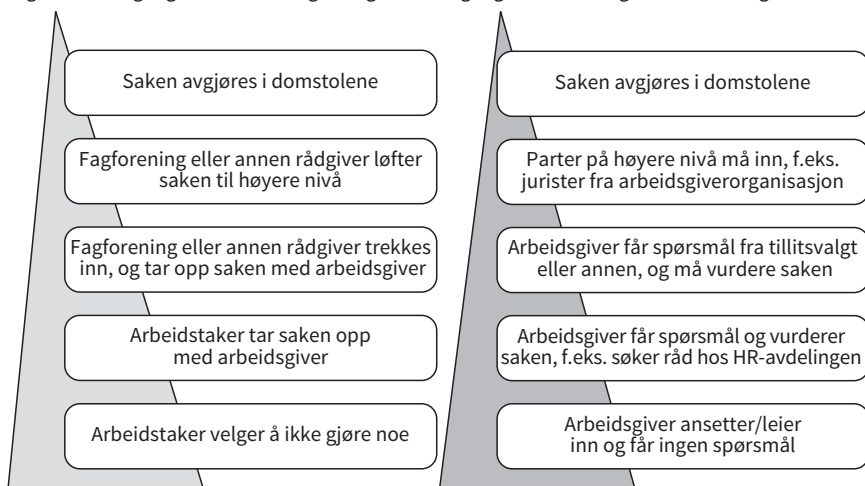
Det kan være ulike begrunnelser for at en arbeidstaker ikke påberoper seg fast ansettelse selv om vedkommende mener at reglene er brutt. Hvorvidt arbeidstakere følger opp brudd, kan være knyttet til kjennskap til regelverket, vurderingen av sannsynlighet for å få ny jobb eller viktigheten av å beholde jobben og tilgang til støtte fra tillitsvalgt, forbund, rettshjelpere og andre. Bergene mfl. (2018:20) viste at kun 13 prosent av norske arbeidstakere kjenner bestemmelsene om midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven veldig godt, mens 33 prosent svarte at de kjenner dem «godt». 27 prosent av norske arbeidstakere kjenner ikke reglene i det hele tatt eller ikke så godt. Det er særlig der arbeidstakeren ønsker en fast stilling i virksomheten, men av ulike årsaker ikke tør å framsette krav om dette, eller ikke når fram med et berettiget krav, som er viktige ut fra et håndhevingsperspektiv. Både en god og en dårlig relasjon til arbeidsgiver kan påvirke hvorvidt den ansatte vil ta opp problemstillingen, og tilgangen på andre stillinger i bransjen og virksomhetens posisjon i det lokale arbeidsmarkedet kan også virke inn.

Innleie utgjør et triangulært arbeidsforhold mellom arbeidstaker, utleier og innleier. Dette kan medføre ytterligere utfordringer med ansvar, håndheving og arbeidstakeres trygghet og vern (se f.eks Alsos & Jensen 2013; Nergaard, Nesheim, Alsos, Berge, Trygstad & Ødegård 2011). Triangulære arbeidsforhold begrenser mulighetene innleide arbeidstakere har til å kreve rett til fast stilling, da dette krever kunnskap om forholdene i innleiebedriften, altså en annen virksomhet enn der arbeidstakeren er ansatt. Det har også blitt hevdet at håndheving kompliseres ved at forholdet mellom innleier og utleier langt på vei er preget av «avtalefrihet [...] [når det] gjelder varighet og opphør av innleieforholdet» (Egede-Nissen & Lund 2012:82). Det kan med andre ord «oppstå en utfordrende situasjon i de tilfeller hvor arbeidstaker krever å fortsette i stillingen etter arbeidsmiljølovens § 14-11. Bemanningsforetaket har normalt ikke selv arbeid å tilby arbeidstakeren, og det vil i praksis være vanskelig å gjennomføre slik sysselsetting mot innleiebedriftens vilje» (Egede-Nissen & Lund 2012:89). Forskning på innleie og imple-

menteringen av EUs vikarbyrådirektiv (2008/104/EF) i nasjonal rett viser at manglende trygghet/vern i seg selv er problematisk i reguleringen av tilknytningsformer, da opplevelse av utsatthet setter begrensninger for arbeidstakeres vilje til å påpeke brudd og å følge opp (Bergene & Ewing 2015).

Fra arbeidstakeren oppfatter at innleien eller den midlertidige stillingen bryter med lovens forutsetninger, til saken kommer for retten, og eventuelt avgjøres av domstolen, vil saken gå gjennom mange ulike ledd. Dette kan illustreres med følgende to akser, én for arbeidstakere og én for arbeidsgivere (figur 1.1):

Figur 1.1 Saksgangen i håndheving av regler om adgang til midlertidige ansettelser og innleie.



Kilde: (Bergene mfl. 2018:figur 2.1).

Delrapporten pekte på at det antagelig ikke er mange saker for domstolene om brudd på reglene for midlertidige kontrakter eller innleie fra bemanningsforetak. I rettspleien er det et ønske om at saker skal løses på lavest mulig nivå. At det ikke er mange saker, innebærer derfor ikke nødvendigvis at brudd ikke håndteres. I rapporten ser vi nærmere på håndhevingsprosessen. Har arbeidstakere kunnskap om reglene, eller kontakter de fagforeninger eller andre for å skaffe seg slik kunnskap? Og dersom arbeidstakerne fremmer krav om fast stilling, hva skjer med kravene? På hvilket nivå håndteres de? Hvor langt opp i sakspyramiden beveger de fleste saker seg? Figuren illustrerer de ulike nivåene og de ulike aktørene som kan ha roller i håndhevingen av reglene. Av de ulike aktørene er det først og fremst arbeidstakerne og arbeidsgiverne, som avtaleparter, som har de sentrale rollene. Når det gjelder bruk av innleie fra bemanningsforetak, kan fagforeninger med innstillings-

rett avtale bruk av innleie ut over det arbeidsmiljølovens § 14-9 åpner opp for, og i disse avtalene har de lokale fagforeningene en sentral rolle. Et viktig spørsmål i forståelsen av hvordan håndhevingen fungerer, er om fagforeninger eller arbeidsgiverorganisasjoner trekkes inn for å løse sakene.

1.2 Nærmere om regelverket

I Norge skal arbeidstakere som hovedregel ansattes fast, det vil si uten tidsbegrensning, jmfør § 14-9 (1). Det åpnes likevel for at arbeidsgivere på bestemte vilkår kan ansette eller leie inn arbeidstakere midlertidig. Adgangen til innleie fra bemanningsforetak gjelder i utgangspunktet for de samme situasjonene som virksomheten kan ansette midlertidig, med enkelte unntak, jmfør § 14-12. Å kartlegge omfanget av brudd på reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak handler med andre ord om å vurdere hvorvidt vilkårene i bestemmelsene er oppfylt.

Midlertidig ansettelse

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om adgangen til å ansette midlertidig er nedfelt i § 14-9 (2) og lyder som følger:

«Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås:

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter,
- b) for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat),
- c) for praksisarbeid,
- d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten,
- e) med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten eller
- f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan omfatte inntil 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, avrundet oppover, likevel slik at det kan inngås avtale med minst én arbeidstaker»

Den ulovfestede grunnbemanningen

§ 14-9 (2) bokstav b åpner for midlertidig ansettelse der virksomheter har behov for vikarer. I en del tilfeller, som i store organisasjoner med mange som fyller de samme typer oppgaver (for eksempel sykepleiere på et sykehjem), vil det kunne være et stabilt behov for vikarer, for eksempel på grunn av sykefravær. I noen tilfeller kan et slikt vedvarende og forutsigbart vikarbe-

hov innebære at virksomheten heller skal bruke faste stillinger enn midlertidige. Denne regelen omtales som den ulovfestede grunnbemanningslæren.² En tidligere undersøkelse tyder på at det er store forskjeller mellom tillitsvalgte i kommunene om de stiller krav etter grunnbemanningslæren eller ikke (Alsos mfl. 2017:43). Vurderinger av om et behov er varig eller forbigående, vil i noen grad kunne være et skjønnsspørsmål. Det kan være vanskeligere å fremme et slik krav enn krav som i større grad er uomtvistelige, slik et krav om fast ansettelse etter et gitt tidsrom i de fleste tilfeller vil være. Så langt har den ulovfestede grunnbemanningslæren ikke vært lagt til grunn av domstolen i innleiesituasjoner.

Innleie/utleie fra bemanningsforetak

Innleie kan brukes i samme situasjoner som en arbeidsgiver kan ansette personer i midlertidig stilling, med unntak av den generelle adgangen til å ansette midlertidig i § 14-9 (2) bokstav f, se arbeidsmiljøloven § 14-12 som har følgende ordlyd:

«(1) 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 a til e

(2) I virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått av 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 uten hinder av det som er bestemt i første ledd. Virksomheten skal på forespørsel fra Arbeidstilsynet fremlegge dokumentasjon på at den er bundet av tariffavtale og at det er inngått avtale med de tillitsvalgte som nevnt i første punktum.

[...]

(4) Ved innleie etter denne paragraf gjelder reglene i § 14-9 sjuende ledd tilsvarende»

I tillegg kan arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter bundet av tariffavtale skriftlig avtale en videre adgang til innleie. Fra 1. januar 2019 stilles det krav om at det må foreligge en tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, men denne endringen var ikke trådt i kraft da dataene som er grunnlag for dette delprosjektet, ble samlet inn.

² Jf. Rt. 2009 s. 975.

Håndheving av reglene

Arbeidskontrakten er privatrettslig og en avtale mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette innebærer at brudd på reglene i utgangspunktet må håndteres av den enkelte arbeidstaker. Der slike saker blir brakt inn for rettsapparatet, kan det det avses dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold, og arbeidstakeren kan tilkjennes erstatning, se arbeidsmiljøloven § 14-11. For den innleide arbeidstakeren vil det være fast ansettelse i innleiebedriften som vil være resultatet dersom domstolen skulle komme til at reglene er brutt. Retten kan imidlertid, både for midlertidig ansatte og innleide i særlige tilfeller og etter en interesseavveining, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre.

For midlertidige ansettelser vil spørsmålet om reglene er brutt eller ikke, i hovedsak knytte seg til kjennetegn ved den stillingen som arbeidstakeren er ansatt i. For innleie vil også kjennetegn ved stillingen være sentralt. I de tilfeller der de lokale parter har benyttet seg av avtaleadgangen i § 14-12 (2), vil imidlertid kravet om midlertidighet etter § 14-9 falle bort, men innleie skal likevel være tidsbegrenset. I slike tilfeller vil det ikke være kjennetegnet med stillingen som er det sentrale, men kjennetegnet ved den avtalen som er inngått, og hvilke forutsetninger den hviler på. Dette innebærer at en innleid arbeidstaker som mener at en virksomhet har leid inn vedkommende i strid med § 14-12, først må bringe på det rene om det foreligger en lokal avtale som tilfredsstiller vilkårene etter andre ledd, og dersom det ikke er tilfellet, om innleieavtalen dekker et midlertidig behov i tråd med § 14-9.

1.3 Gangen i rapporten

I kapittel 2 går vi gjennom de ulike datakildene som er brukt i rapporten, og hvilke metodiske valg som er tatt. I kapittel 3 følger vi opp delrapporten og presenterer nye data om forekomsten av brudd på reglene om midlertidige ansettelser og bruk av innleie fra bemanningsforetak. I kapittel 4 går vi gjennom ulike grunner til at arbeidstakere som opplever at de er midlertidig ansatt eller leid inn fra et bemanningsforetak, likevel ikke krever at reglene blir fulgt. I kapittel 5 ser vi nærmere på ulike forhold som kjennetegner sakene som tas opp, om arbeidstakere kontakter arbeidsgivere og stiller spørsmål ved om egen stilling er i henhold til arbeidsmiljølovens regler, på hvilket nivå de håndteres, og hva som blir utfallet av sakene. Endelig, i kapittel 6, avslutter vi rapporten med en oppsummering og en drøfting av prosjektets hovedfunn.

2 Metode og datakilder

En viktig del av denne rapporten er å undersøke om og hvordan reglene for midlertidige ansettelser håndheves, hvilke aktører som gjør det, og hvorfor de gjør det. At få saker når retten, betyr ikke at det ikke er uenighet om bruk av innleie og midlertidige stillinger, det er mulig å tenke seg at slike uenigheter håndteres på den enkelte arbeidsplass, mellom kontraktspartene. I kapittel 1 pekte vi på at det er flere aktører som sitter på informasjon om antall saker og hva som skjer med dem. Både arbeidstakere, tillitsvalgte, arbeidsgivere og aktører i fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner kan være kilder til ulik informasjon om tematikken. Det er derfor naturlig å gå bredt ut og hente inn informasjon fra flere ulike kilder. Vi benytter oss av et metodisk design som ofte kalles metodetriangulering. Bruk av flere ulike former for data fra ulike aktører bidrar samlet til å gi et mer komplett bilde av forholdene.

2.1 Datakilder og metodiske valg

Denne rapporten bygger på både kvantitative og kvalitative undersøkelser. For å kartlegge brudd har vi tatt i bruk en indirekte strategi. Vi bruker informasjon fra midlertidig ansatte om begrunnelsene for at de har en midlertidig kontrakt, som indikator på andelen midlertidige ansettelser som bryter med lovens krav (se Bergene mfl. 2018:29 - 36). I tillegg har vi gjennom spørreundersøkelser til virksomheter bedt arbeidsgiverne begrunne bruk av midlertidige stillinger og innleie. Dette ble presentert i delrapporten (Bergene mfl. 2018).

Til denne rapporten har vi gjennomført en ny virksomhetsstudie, hvor brudd på reglene for bruk av innleie fra bemanningsforetak og bruk av midlertidige stillinger kartlegges. I den nye virksomhetsstudien er vi også opptatt av om det er uenigheter mellom virksomhet og arbeidstakere/tillitsvalgte rundt om de midlertidige ansettelsene eller innleien egentlig skulle vært fast, og hvordan slike uenigheter håndteres.

I denne rapporten benytter vi også data fra en undersøkelse blant arbeidstakere gjennomført av Fafo i 2018 og spørreundersøkelser om midlertidige ansettelser gjennomført blant tillitsvalgte i LO (LOs tillitsvalgtspanel), Negotia og Norsk Sykepleierforbund i 2018 og om innleie gjennomført blant

tillitsvalgte i LO og Negotia i 2019. I tillegg har vi gjennomført kvalitative intervjuer, både individuelle og i fokusgrupper, for å samlet gi et godt bilde av problemstillingene vi er opptatt av i prosjektet.

Virksomhetsundersøkelsen 2019

Virksomhetsundersøkelsen ble gjennomført våren 2019 blant et representativt antall virksomheter (virksomhetsundersøkelsen 2019). Målet med undersøkelsene er å få oversikt over arbeidsgiveres (virksomheters) praksis, holdninger og erfaringer relatert til regler for bruk av innleie fra bemanningsforetak og midlertidig ansatte og håndheving av disse reglene. Undersøkelsen gir et representativt bilde av norske virksomheter med ti eller flere ansatte, som omfattes av arbeidsmiljøloven. Se nærmere beskrivelse av data, utvalg og metoder i vedlegg 1. Spørreskjemaet kan lastes ned fra rapportens side på Fafos nettsider.

Fafo-undersøkelsen om holdninger 2018

I rapporten benytter vi oss av data fra en undersøkelse om holdninger til arbeidslivsrelaterte spørsmål. Undersøkelsen ble gjennomført av TNS Gallup for Fafo i 2018 og benyttet seg av TNS Gallup sitt web-panel. Totalt 10 206 personer ble kontaktet, og 4412 personer svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 43 prosent.

Tillitsvalgtundersøkelser

Midlertidig ansatte og innleiede fra bemanningsforetak kan kontakte tillitsvalgte for hjelp og rådgivning dersom de mener at kontrakten eller innleieforholdet bryter med lovens bestemmelser. Tillitsvalgte vil derfor kunne sitte på kunnskap om hvorvidt bestemmelsene håndheves. Undersøkelsene blant tillitsvalgte som ble gjennomført i 2018, hadde spørsmål om midlertidig ansatte og midlertidige ansettelsener og om det er uenigheter knyttet til disse ansettelsene (Bergene mfl. 2018). I denne rapporten benyttes nye spørsmål fra noen av de samme tillitsvalgtundersøkelsene fra 2018. I 2019 er det i tillegg gjennomført nye undersøkelser blant tillitsvalgte i LO og Negotia. Temaet var innleie og bruk av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak. De tillitsvalgte ble spurt om det benyttes innleide arbeidstakere på deres arbeidsplass, hvor lenge innleiekontraktene vanligvis varer, og blant annet om de er i kontakt med de innleide om hvorvidt arbeidsoppgavene egentlig skulle vært i form av en fast stilling. Dette vil gi indikasjon på hvor vanlig

det er å diskutere om arbeidskontrakten bryter forutsetningene, uten at det i seg selv kan gi informasjon om forekomsten av brudd på reglene om innleie.

I LOs tillitsvalgtpanel er det ikke mulig å skille de tillitsvalgte i staten fra de tillitsvalgte i sykehusene. Derfor er også tillitsvalgte i staten med i tallene som presenteres i undersøkelsen, selv om disse er underlagt statsansatteloven, ikke arbeidsmiljøloven.

LOs tillitsvalgtpanel sommeren 2019 hadde et bruttoutvalg på 3468 tillitsvalgte, og 1300 svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 37. Negotia-undersøkelsen hadde et bruttoutvalg på 1036, og 277 svarte på den, noe som gir en svarprosent på 27.

Fokusgruppeintervjuer

For å få innsikt i hvorfor eller hvorfor ikke arbeidstakere følger opp brudd på reglene, har vi gjort fokusgruppeintervjuer med innleide og midlertidig ansatte. Fokusgrupper er uformelle gruppeintervjuer hvor deltakere med samme erfaringsbakgrunn diskuterer et bestemt tema. Gruppene ledes av en møteleder. Hensikten med fokusgruppeintervjuer er å få innsikt i deltakerenes erfaringer, holdninger og forståelse av virkeligheten. I likhet med øvrige kvalitative metoder kan fokusgrupper bidra til å gi en dypere forståelse av sosiale fenomener og sammenhenger. En fordel med fokusgrupper sammenlignet med individuelle intervjuer er at metoden åpner opp for at deltakerne har mulighet til å drøfte sine erfaringer og forståelser i fellesskap, noe som gjør at temaet for intervjuet kan belyses fra ulike vinkler (Nøtnæs 2001).

Temaet for fokusgruppeintervjuene var arbeidstakernes erfaringer med det å være midlertidig ansatt eller innleid. Deltakerne diskuterte fordeler og ulemper ved å være midlertidig/innleid, hva de mente var årsaken til at de hadde tidsbegrensede stillinger, og grad av kjennskap til og erfaringer med håndheving av regelverket.

Opprinnelig ønsket vi å rekruttere innleide i fire bransjer med relativt høy forekomst av innleie: pleie og omsorg, bygg og anlegg, hotell og restaurant og luftfart. Det skulle vise seg at det var svært vanskelig å få nok personer fra disse bransjene til å stille opp, til tross for velvilje fra NHO Service og Handel. Vi justerte derfor det opprinnelige opplegget ved å inkludere midlertidig ansatte i to av fokusgruppene. Totalt deltok 31 personer i gruppene. Tre av gruppene hadde åtte deltakere, den siste hadde syv deltakere. Deltakerne i gruppene med innleide ble rekruttert fra medlemsbedrifter i NHO Service og Handel sin bransjeforening Bemanning og Rekruttering, som bidro med kontaktinformasjon til sine ansatte i bemanningsforetak i Oslo-området. Gjennom Norstat inviterte Opinion andre aktuelle deltakere via telefon og

e-post. Den ene gruppen med innleide besto av håndverkere fra Polen, og intervjuet ble gjennomført med tolk. Den andre gruppen med kantinepersonale besto av personer med bakgrunn fra land i Afrika, Asia og Europa. Vi ønsket å rekruttere folk som snakket norsk, men det viste seg at flere av deltakerne som møtte opp, i praksis snakket lite norsk og hadde problemer med å uttrykke seg på engelsk. Dette gjorde at utbyttet fra denne gruppen ble noe begrenset.

Deltakerne i fokusgruppene med midlertidig ansatte ble rekruttert fra Norstats befolkningspanel. Å rekruttere midlertidig ansatte var langt lettere, og fokusgruppene med midlertidige besto av personer fra ulike bransjer, med et bredt spenn i alder, erfaring og utdanning – alt fra ufaglærte til personer med doktorgrad. Noen var nyutdannede, mens andre hadde lang fartstid i arbeidslivet og jobbet som midlertidig/innleid i mange år. Samtlige deltakere i fokusgruppene fikk et gavekort som takk for innsatsen.

Både rekrutteringen og gjennomføringen av fokusgruppene ble utført av Opinion. Forskere fra Fafo var til stede under alle fokusgruppene som observatører, tilgjengelig for kommentarer og spørsmål.

Intervjuer med organisasjoner

For å få innblikk i hvordan håndhevingsprosessen foregår, og omfanget av saker har vi intervjuet et utvalg ansatte i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt det juridiske lavterskeltilbudet Jussbuss. Intervjuene ble gjennomført på telefon og tok 30–45 minutter. Vi fulgte en semistrukturert intervjuguide som sikret at alle informantene fikk de samme spørsmålene, samtidig som det var rom for å gå nærmere inn på temaer som informantene var opptatt av. Sentrale spørsmål var blant annet omfang av saker de selv og/eller organisasjonen har vært involvert i, om saksomfanget er avtakende eller økende, hvordan slike saker håndteres, hva som er de vanligste påstandene om brudd, og hva som kjennetegner arbeidstakerne som tar kontakt. Vi spurte også om hvordan de vurderte dagens regelverk. Totalt har vi gjennomført 19 intervjuer med representanter fra ulike organisasjoner (tabell 2.1). På arbeidsgiversiden har vi intervjuet advokater i hovedorganisasjonene på sentralt nivå samt et utvalg landsforeninger i bransjer med relativt mye midlertidighet og innleie. På arbeidstakersiden har vi på samme vis intervjuet advokater i hovedorganisasjonene og enkelte av forbundenes regionale enheter – som ofte er de tillitsvalgtes første kontaktpunkt i forbindelse med saker. Intervjuer med aktører på ulike nivåer gir innblikk i hvordan saksgangen i en håndhevingsprosess arter seg – fra arbeidstakernes første kontakt med fagforeningen til saker som til slutt ender i rettsalen.

Tabell 2.1 Informantintervjuer høsten 2018 og vår/sommer 2019.

Organisasjon	Rolle	År
Spekter	Juridisk direktør	2018
BNL	Jurist	2018
KS	Jurist	2018
NHO	Jurist	2018
Jussbuss	3 medarbeidere/saksbehandlere	2018
LO	Jurist	2018
Parat	Jurist	2018
NSF	Jurist	2018
Parat	Jurist i forhandlingsavdelingen, kollektiv arbeidsrett	2018
Større kommune	Arbeidsgiver/HR-avdeling	2019
Virke	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
NHO Reiseliv	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
Fagforbundet	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
NJ*	Advokat i medlemsservice / juridisk avdeling	2019
NJ*	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
NSF fylkeskontor	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
Parat	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019
Oslo Bygningsarbeiderforening	Medlemsservice / juridisk avdeling	2019

Note: *NJ= Norsk Journalistlag

Saker for domstolene

For å få et inntrykk av hvor mange saker om brudd på regelverket om midlertidig ansettelse og innleie som behandles av domstolene, har vi gjennomført søk i Lovdata. I registreringen i Lovdata oppgis lovhensvisninger i dommen. Vi har gjennomgått alle saker hvor arbeidsmiljøloven § 14-9 eller § 14-12 har vært oppgitt som lovhjemmel. Dette gir imidlertid ikke noe oversikt over det totale antallet saker. Dette henger sammen med at det kun er dommer fra Høyesterett og Lagmannsrettene som er fulltallige i dette registeret.³ Dommer fra tingretten er ikke fulltallige, men fra 2003 (Oslo tingrett fra 2002) finnes et utvalg av upubliserte avgjørelser fra landets tingretter. Totalt ga søket treff på 123 saker, men noen av disse var likevel ikke relevante, se nærmere i punkt 5.2.

³ Lovdata mottar ikke lagmannsrettsdommer som er unntatt offentlighet.

Analysestrategi kvantitative data

I presentasjonen av kvantitative data legger vi fram resultatene på de enkelte spørsmålene og i tillegg, der det er relevant, fordelingen etter et utvalg bakgrunnsvariabler, som etter virksomhetsstørrelse og en grov næringshovedgruppe. For å holde mengden tabeller nede og øke leservennligheten presenterer vi ikke tall for næringer og/eller størrelse der det ikke er signifikante forskjeller mellom næringer.⁴

⁴ I rapporten kommenterer vi bare forskjeller som er signifikante på 5-prosentnivå.

3 Brudd på reglene om midlertidige ansettelses og innleie

I rapporten er vi opptatt av hvordan reglene for midlertidige ansettelses og bruk av innleie håndheves. Et første steg for å nærme seg problemstillingene er å se nærmere på om virksomheter bryter reglene for bruk av den typen arbeidskraft. I delrapporten (Bergene mfl. 2018) analyserte vi en rekke kilder som kan si noe om mulige brudd på arbeidsmiljøloven. I dette kapitlet ser vi nærmere på omfanget av mulige brudd. Dette gjør vi både ved å vende tilbake til hvilke begrunnelser arbeidstakere oppgir for ansettelsen i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), slik det framkom i delrapporten, og ved å se nærmere på hva arbeidsgiver oppgir som begrunnelse i virksomhetsundersøkelsen gjennomført i 2019. Spørreundersøkelser vil ikke kunne gi noe eksakt svar på andelen brudd, da dette krever konkrete vurderinger av de enkelte ansettelsene, men vil kunne gi en indikasjon på hvor stor muligheten for brudd er, og hvordan dette varierer i ulike deler av arbeidslivet. Vi starter med arbeidsgivernes begrunnelse for bruk av midlertidige ansettelses og innleie.

3.1 Begrunnelser for bruk av midlertidige kontrakter og innleie 2019

I delrapporten reanalyserte vi data fra en virksomhetsundersøkelse i 2016/2017 om tilknytningsformer (se Bergene mfl. 2018). Vi fant da at mellom 19 og 25 prosent av virksomhetene brukte begrunnelser for å ansette midlertidig som kunne være i strid med arbeidsmiljøloven. Av disse var det imidlertid bare 1 prosent som kun hadde begrunnet bruk i forhold som synes å ligge utenfor det loven åpner opp for.

Som en del av dette prosjektet gjennomførte vi en ny virksomhetsundersøkelse i 2019 (se kapittel 2).⁵ Undersøkelsen omfatter virksomheter med ti ansatte eller mer, som hadde benyttet midlertidige ansettelser / innleide de siste to årene.⁶ I undersøkelsen ble virksomhetene spurt om bakgrunnen for at de hadde benyttet midlertidig ansatte / innleide fra bemanningsforetak.

Hvilke av de følgende årsaker til å benytte midlertidig ansatte i form av vikarer, på grunn av sesongsvingninger, arbeidstopper, et tidsbegrenset prosjekt mv., de siste 2 årene passer for dere? Flere svar mulige.

1. For å fylle vikariater
2. Arbeidsmarkedstiltak (KUN NEVNT VED MIDLERTIDIGE ANSETTELSE)
3. Praksisplasser/annen utplassering fra NAV (KUN NEVNT VED MIDLERTIDIGE ANSETTELSE)
4. For å fylle behov for ekstra kapasitet
5. For å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode
6. Som en del av den løpende virksomheten
7. For å teste ut personer for fast ansettelse
8. For å få mindre administrasjon og oppfølging
9. For å få arbeidstidsordningene til å gå opp
- 10.10: Fordi vi ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser
11. Denne type oppgaver faller utenfor vår kjernekompetanse
12. Fordi det er billigere
13. Annet: Noter
14. Ikke sikker

Svaralternativene inkluderer noen grunner som er i tråd med arbeidsmiljølovens regler (arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) a–e), mens andre ligger utenfor. Flere av begrunnelsene er i «gråsonen».

⁵ Undersøkelsene er ikke utformet helt identisk. I undersøkelsen fra 2016/2017 ble det spurt om begrunnelser for bruk av innleie fra bemanningsforetak eller bruk av midlertidig ansatte blant respondenter i virksomheter som svarte at midlertidige ansettelser og/eller innleie fra bemanningsforetak var én av de to viktigste tilknytningsformene for arbeidskraft. I 2019-undersøkelsen inkluderes alle virksomheter som har brukt midlertidig ansatte / leid inn fra bemanningsforetak uavhengig av hvor viktige disse har vært. I tillegg spør vi i denne undersøkelsen om bruk de siste to årene, mens perioden i 2016/2017 var begrenset til de siste tolv månedene. Resultatene i undersøkelsen bør av den grunn ikke sammenlignes.

⁶ For informasjon om hvor stor andel som hadde brukt midlertidige og innleide, se vedlegg 2.

I analysene har vi valgt å skille disse begrunnelsene alt etter hvor strengt eller mildt en skal vurdere dem opp mot det gjeldende regelverket. Resultatene vil ikke gi noe presist svar på antall brudd, da det ikke er en juridisk vurdering som ligger til grunn, men vil antyde forekomsten av brudd. For begrunnelser i gråsonen vil en streng fortolkning innebære at begrunnelsene anses å ligge utenfor det lovgiver har åpnet for, mens en mild fortolkning gjør at de anses å ligge innenfor. Hvordan vi har gruppert de ulike årsakene for bruk av innleie / midlertidig ansatte, kommer fram i boksen under.

Begrunnelser innenfor § 14-9 (2) a-e:

For å fylle vikariater

Arbeidsmarkedstiltak

Praksisplasser / annen utplassering fra NAV

For å fylle behov for ekstra kapasitet

Denne typen oppgaver faller utenfor vår kjernekompetanse

For å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode

Begrunnelser i gråsonen av § 14-9 (2) a-e:

For å få arbeidstidsordningene til å gå opp

Fordi vi ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelse

Begrunnelser utenfor § 14-9 (2) a-e:

Som en del av den løpende virksomheten

For å teste ut personer for fast ansettelse

For å få mindre administrasjon og oppfølging

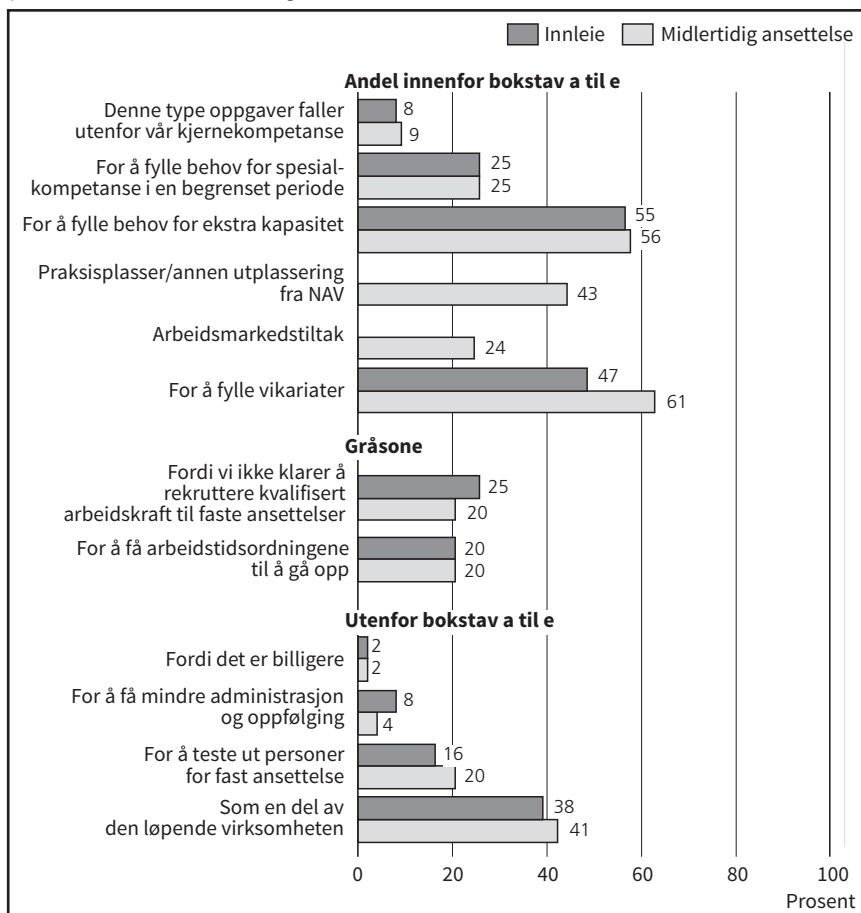
Fordi det er billigere

Figur 3.1 viser at den mest utbredte begrunnelsen for bruk av midlertidig ansatte er «å fylle vikariater» (61 prosent), etterfulgt av «å fylle behov for ekstra kapasitet» (56 prosent) og på grunn av «praksisplasser / annen utplassering fra NAV» (43 prosent). Fire av ti virksomheter oppgir at de har benyttet midlertidig ansatte «som en del av den løpende virksomheten», noe som kan ligge utenfor hva arbeidsmiljøloven åpner for. Én av fem begrunner bruk av midlertidig ansatte i at de gjør det «for å få arbeidstidsordningene til å gå opp», fordi de «ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelse», og «for å teste ut personer for faste ansettelse». 3 prosent av respondentene i virksomheter som hadde brukt midlertidige ansettelse, svarte

«ikke sikker», mens 1 prosent av virksomhetene som hadde brukt innleie fra bemanningsforetak, svarte det samme.

Figur 3.1 viser videre at 55 prosent av virksomhetene begrunner sin bruk av innleide fra bemanningsforetak med at de ble benyttet «for å fylle behov for ekstra kapasitet», som kan ligge innenfor arbeidsmiljølovens unntak. Den nest hyppigste begrunnelsen som ble benyttet, er at dette er «som en del av den løpende virksomheten», etterfulgt av «for å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode».

Figur 3.1 Hvilke av de følgende årsaker til å benytte midlertidig ansatte i form av vikarer, på grunn av sesongsvingninger, arbeidstopper, et tidsbegrenset prosjekt mv., de siste 2 årene passer for dere? Flere svar mulig. Prosent. N.



Note: N midlertidig ansettelse = 909, N innleie = 314.

I tabell 3.1 kommer de samme begrunnelsene fram etter næringshovedgruppe. Tabellen viser at begrunnelsene for bruk av midlertidig ansatte varierer kraftig. I næringshovedgruppene som domineres av offentlige virksomheter, kommunal og fylkeskommunal administrasjon, undervisning i grunnskole og videregående skole og helse- og sosialtjenester, er hovedbegrunnelsen for bruk av midlertidig ansatte behovet for å fylle vikariater. Dette er en klart mindre vanlig begrunnelse i privat sektor. Her er det mer utbredt å bruke midlertidig ansatte for å fylle et behov for ekstra kapasitet.

Tabell 3.1 Hvilke av de følgende årsaker til å benytte midlertidig ansatte i form av vikarer, på grunn av sesongsvingninger, arbeidstopper, et tidsbegrenset prosjekt mv., de siste 2 årene passer for dere? Flere svar mulig. Etter næringshovedgruppe. Prosent. N.

	Varepro- sierende	Varehandel, faglært	Varehandel, kontor (og kultur)	Kommunal og fylkes- kommunal adminis- trasjon og undervis- ning grunnskole og videregående skole	Helse- og sosial- tjenester
Innenfor bokstav a til e					
For å fylle vikariater	29	51	52	90	80
Arbeidsmarkedstiltak	23	25	26	24	24
Praksisplasser/annen utplassering fra NAV	34	49	38	50	43
For å fylle behov for ekstra kapasitet	75	61	59	48	43
For å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode	27	18	27	33	25
Denne type oppgaver faller utenfor vår kjernekompetanse	13	8	5	11	8
Gråsone					
For å få arbeidstidsord- ningene til å gå opp	17	23	11	16	25
Fordi vi ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser	25	12	9	29	25
Utenfor bokstav a til e					
Som en del av den løpende virksomheten	40	37	34	48	44
For å teste ut personer for fast ansettelse	30	28	20	8	13
For å få mindre adminis- trasjon og oppfølging	5	5	4	0	4
Fordi det er billigere	5	6	1	0	0
N	170	197	159	115	268

Hvis en kun ser på virksomheter som begrunner bruken med at det er en del av den løpende virksomheten, ser vi at denne begrunnelsen er utbredt på tvers av næringshovedgrupper, men vanligst i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning. Begrunnelsen at en vil teste ut personer for fast ansettelse, er derimot vanligere innen privat sektor. Bruk av midlertidig ansatte for å få arbeidstidsordningene til å gå opp er en mer brukt begrunnelse innen virksomheter i varehandel, faglært, og innen helse- og sosialtjenestene enn i de andre næringshovedgruppene. Problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til fast ansettelse er derimot mindre vanlig i varehandel enn i de øvrige bransjene. Dette er et funn som er i tråd med tidligere forskning (Svalund mfl. 2018).

3.2 Bruk av midlertidig ansatte som er ulovlig eller i lovens «gråsoner»

Arbeidsgivere kan ha flere begrunnelser for valg av tilknytningsform og bruk av arbeidskraft på en og samme tid. En midlertidig ansatt kan fylle et vikariat (noe som er innenfor hva arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) åpner opp for) samtidig som det for eksempel gir virksomheten mulighet for å teste ut om personen er egnet for en fast ansettelse om det skulle dukke opp et slikt behov

Hvordan de ulike begrunnelsene fortolkes, vil ha betydning for andelen virksomheter med mulige brudd på reguleringene. I det følgende har vi lagt til grunn at det ikke er alle begrunnelser som ligger utenfor loven, som vil være lovlige, selv om disse er brukt i kombinasjon med en lovlig begrunnelse. Dette gjelder virksomheter som oppgir å bruke midlertidig ansatte som en del av den løpende virksomheten. Bakgrunnen er at grunnbemanningslæren (se kapittel 1) setter en begrensning for dette. Også tilfeller hvor midlertidige brukes i løpende virksomhet, kan være lovlige, men vi kan ikke å skille ut dette i en spørreundersøkelse.

For å fange opp noe av dette har arbeidsgivere som begrunner bruk av midlertidige ansettelser med at de 1) ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser, (og at det derfor er) 2) en del av den løpende virksomheten, blitt klassifisert som et tilfelle i «gråsonen», på linje med enkeltbegrunnelsene vi tidligere har definert som i lovens gråsoner. Etter rettspraksis vil en virksomhet i slike tilfeller kunne ha adgang til å ansette midlertidig (Rt. 1985 s. 1141). Foruten denne kombinasjonen har vi lagt til grunn at virksomheter som begrunner bruk av midlertidige ansettelser med at det er en del av den løpende virksomheten, alltid har brutt loven.

senere. Samlet vil ikke disse to begrunnelsene innebære at virksomheten har brutt lovregelen. Dersom virksomhetene kun begrunner sitt bruk av midlertidig ansatte de siste to årene med årsaker som ikke gir adgang til å bruke midlertidige ansettelser, er det en indikasjon på at de midlertidige ansettelsene ikke er i tråd med loven.

I tabell 3.2 forholder vi oss til begrunnelsene trukket fram tidligere (boks, figur 3.1 og tabell 3.1), men vi har gruppert disse etter hvor stor andel av virksomhetene som *kun* bruker begrunnelser som ligger innenfor det arbeidsmiljøloven åpner opp for, hvor stor andel som kombinerer begrunnelser som er innenfor det arbeidsmiljøloven åpner opp for, og begrunnelser som ligger i gråsonen eller utenfor, og endelig andelen virksomheter som kun bruker begrunnelser som ligger utenfor det arbeidsmiljøloven åpner opp for.⁷

Vi har videre fortolket gråsonene som innenfor lovens rammer (mild fortolkning) i den øverste delen av tabellen, og nederst definerer vi gråsonebegrunnelse som å ligge utenfor loven.⁸

Tabell 3.2 viser at det etter en mild fortolkning er 47 prosent av virksomhetene som har hatt midlertidig ansatte de siste to årene, og som kun begrunner dette i forhold som er klart innenfor lovens rammer, mens 23 prosent begrunner det både i forhold klart innenfor lovens rammer, og i forhold som synes å ligge utenfor. 30 prosent av virksomhetene begrunner bruken av midlertidige ansettelser de siste to årene med forhold som arbeidsmiljøloven helt klart ikke åpner for. En streng fortolkning innebærer at 38 prosent av virksomhetene kun bruker begrunnelser som ligger innenfor lovens rammer, mens 19 prosent av virksomhetene bruker begrunnelser som både er innenfor og utenfor. I en streng fortolkning er det 42 prosent av virksomhetene som kun har begrunnelser som kan indikere mulige brudd. Dette omfatter de som kun bruker begrunnelser i gråsonen og/eller begrunnelser som ligger utenfor loven, samt alle som sier at de bruker midlertidige ansettelser som en del av den løpende virksomheten.

I både den strenge og den milde fortolkningen legger vi til grunn at virksomheter som oppgir at de benytter midlertidige ansettelser som en løpende del av driften (uten at det kombineres med rekrutteringsproblemer), handler i strid med loven, også om de kombinerer bruken med andre, lovlige begrun-

⁷ Noen få av respondentene svarer kun usikker/annet, og de er ikke med i beregningene og tabellen.

⁸ Måten vi kategoriserer virksomhetenes begrunnelser på her, hvor begrunnelsen om bruk som en del av den løpende virksomhet kategoriseres som brudd selv om virksomheten også har oppgitt begrunnelser innenfor lovens rammer, er strengere enn det som ble gjort i delrapporten, slik at resultatene ikke kan sammenlignes.

nelser, som vikariater. 27 prosent av alle virksomhetene gjør det. I den strenge forståelsen legger vi dessuten til grunn at virksomheter som begrunner bruken av midlertidige ansettelser blant annet med at de har rekrutteringsproblemer, og at de (derfor?) benytter midlertidige ansettelser som en del av den løpende virksomheten, også handler i strid med loven. 12 prosent av alle virksomhetene gjør det (tabell 3.2).

Tabell 3.2 Virksomheters begrunnelser for å ha brukt midlertidig ansatte siste 2 år. Etter om de fortolkes som å ligge innenfor eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Mild og streng fortolkning av begrunnelser i lovens gråsoner. Prosent. N.

	Begrunnelser for bruk av midlertidig kontrakt	Andel av virksomheter som har hatt midlertidig ansatte siste 2 år
Begrunnelser i gråsonen oppfattes ikke som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	47
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven	23
	Mulige brudd*	30
	Totalt (N)	100 (888)
Begrunnelser i gråsonen oppfattes som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	38
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven**	19
	Mulige brudd***	42
	Totalt (N)	100 (891)

Note: * Virksomheter som kun har ulovlige begrunnelser, og virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, uten at de samtidig svarer at de har rekrutteringsvansker, er inkludert her. ** Virksomheter som har lovlige og ulovlige begrunnelser, men ikke virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet. *** Virksomheter som oppgir lovlige grunner i kombinasjon med at de svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, og virksomheter som kun oppgir gråsoner begrunnelser eller ulovlige begrunnelser.

Tabell 3.1 viste at virksomheter i ulike næringsgrupper har ulike begrunnelser for sin bruk av midlertidige stillinger. Forskjellen vi finner der, gjenspeiler seg også i andelen virksomheter som begrunner bruken av midlertidige ansettelser på måter som tyder på at de bryter loven (tabell 3.2 og 3.3). Der som vi legger til grunn at virksomhetenes praksis er innenfor loven når de bruker begrunnelser i gråsonen, er det ingen signifikante forskjeller i andelen virksomheter som bryter loven. Legger vi derimot til grunn at slike gråsoner begrunnelser er utenfor det loven legger til grunn, er andelen brudd høyere blant virksomheter innen kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning i grunnskolen og videregående skole, samt i helse- og sosialtjenestene enn den er blant virksomheter innen varehandel, både faglært og kontor (og kultur). Dette er i tråd med funn fra tidligere forskning hvor

problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft og problemer med å fylle alle vakter i en arbeidsplan i helse- og sosialsektoren har vist seg å bli løst med tilkallingsvakter (se for eksempel Alsos, Berge & Ødegård 2012). Det må samtidig understrekes at bruk av midlertidig ansettelse i gitte tilfeller kan være lovlig der en virksomhet ikke klarer å rekruttere kvalifiserte søkere, og da særlig innen helsevesenet.

Tabell 3.3 Virksomheters begrunnelser for å ha brukt midlertidig ansatte siste 2 år. Etter om de fortolkes som å ligge innenfor eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Mild og streng fortolkning av begrunnelser i lovens gråsoner. Etter næringshovedgruppe. Prosent. N.

	Begrunnelser for bruk av midlertidig kontrakt	Vareproduserende	Varehandel, faglært	Varehandel, kontor (og kultur)	Kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning grunnskole og videregående skole	Helse- og sosialtjenester
Begrunnelser i gråsonen oppfattes ikke som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	44	45	55	48	46
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven	28	26	16	23	23
	Mulige brudd*	28	29	30	29	30
	Totalt (N)	100 (169)	100 (186)	101 (152)	100 (115)	99 (263)
Begrunnelser i gråsonen oppfattes som ulovlig	Kun lovlig begrunnelse	37	37	47	39	35
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven**	21	24	17	11	19
	Mulige brudd***	42	39	36	49	46
	Totalt (N)	100 (170)	100 (189)	100 (152)	99 (114)	100 (265)

Note: * Virksomheter som kun har ulovlige begrunnelser, og virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, uten at de samtidig svarer at de har rekrutteringsvansker, er inkludert her. ** Virksomheter som har lovlige og ulovlige begrunnelser, men ikke virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet. *** Virksomheter som oppgir lovlige grunner i kombinasjon med at de svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, og virksomheter som kun oppgir gråsoner begrunnelser eller ulovlige begrunnelser.

Hva vet vi om mulige brudd?

Virksomhetsundersøkelsen 2019 indikerer at mellom 30 og 42 prosent av virksomheter som har brukt midlertidige ansettelser de siste to årene, har gjort dette med begrunnelser som indikerer mulige brudd på reglene. Vi kan imidlertid ikke vite hvor mange ansettelser dette gjelder i hver virksomhet. I to tilleggsundersøkelser til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), i 2016 og 2017, ble midlertidig ansatte spurt om begrunnelsen for at de er midlertidig ansatt. De fikk seg forelagt en rekke begrunnelser som de skulle ha stilling

til, og disse begrunnelsene ble så brukt til å klassifisere om ansettelsen er innenfor det loven åpner opp for, eller ikke. Analysene (gjennomført i Bergene mfl. 2018:29 - 36) tyder på at mellom 23 prosent og 35 prosent av alle som var ansatt i en midlertidig stilling, oppgir en begrunnelse som ikke kan gjenfinnes i lovverket.⁹ Dette dreier seg om mellom 40 000 og 65 000 personer i privat sektor, kommunal sektor og helseforetakene. Analysene viste videre at det ikke er vesentlige forskjeller mellom bransjer i hvor stor andel midlertidig ansatte som ikke ble klassifisert som lovlig midlertidig ansatt etter våre indikatorer. Samlet sett indikerer disse funnene at en betydelig andel av midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv ligger utenfor det arbeidsmiljøloven åpner opp for.

3.3 Bruk av innleie som er ulovlig eller i lovens «gråsoner»

Med grunnlag i virksomhetsundersøkelsen 2019 har vi gjort tilsvarende analyser av de begrunnelsene virksomheter har oppgitt for å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak de siste to årene. Som for midlertidige ansettelser fortolker vi begrunnelsene i gråsonen først mildt, det vil si at begrunnelser i gråsonen fortolkes som å være innenfor arbeidsmiljøloven § 14-12 (1).¹⁰

En mild fortolkning viser at 49 prosent av virksomhetene begrunner bruken av innleie de siste to årene med forhold som synes å ligge innenfor loven, mens 22 prosent både bruker slike begrunnelser og begrunnelser som loven ikke åpner opp for. Innenfor en slik mild fortolkning av begrunnelsene finner vi at 29 prosent av virksomhetene kun begrunner bruken av innleie med forhold som ligger utenfor det loven åpner opp for.¹¹

En streng fortolkning innebærer at 34 prosent av virksomhetene bruker begrunnelser som er innenfor det loven åpner for, mens 23 prosent bruker begrunnelser som vi fortolker som lovlige, og forhold kategorisert som utenfor det loven åpner for. 44 prosent av virksomhetene begrunner bruken av innleide arbeidstakere fra bemanningsforetak kun med begrunnelser som ligger utenfor loven, i en slik strengere fortolkning.

I begge definisjonene legger vi til grunn at virksomheter som oppgir at de benytter midlertidige ansettelser som en løpende del av driften (uten at

⁹ Vi ser bort fra de som oppgir at de er ansatt på grunnlag av § 14-9 (2) bokstav f.

¹⁰ Virksomheter som ikke har oppgitt en begrunnelse, som har svart «ikke sikker» eller «annet», er ikke tatt med i tabellen.

¹¹ Virksomhetene har etter § 14-12 (2) mulighet for å avtale innleie utover det som gjelder for midlertidige ansettelser. Dette kommer vi tilbake til senere i analysen.

det kombineres med rekrutteringsproblemer), handler i strid med loven, også om de kombinerer bruken med andre, lovlige begrunnelser. 21 prosent av alle virksomhetene som bruker innleie, gjør det. I den strenge forståelsen i tabell 3.4 begrunner 13 prosent av virksomhetene bruken av innleie fra bemanningsforetak blant annet med at de har rekrutteringsproblemer, og at de (derfor?) benytter innleie som en del av den løpende virksomheten.

Tabell 3.4 Virksomheters begrunnelser for å ha leid inn fra bemanningsforetak siste 2 år. Etter om de fortolkes som å ligge innenfor eller utenfor arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav a–e. Mild og streng fortolkning av begrunnelser i lovens gråsoner. Prosent. N.

Begrunnelser for bruk av innleie		Andel av virksomheter som har leid inn fra bemanningsforetak siste 2 år
Begrunnelser i gråsoner oppfattes ikke som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	49
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven	22
	Mulige brudd*	29
	Totalt (N)	100 (353)
Begrunnelser i gråsoner oppfattes som ulovlig	Kun lovlige begrunnelse	34
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven**	23
	Mulige brudd***	44
	Totalt (N)	100 (359)

Note: * Virksomheter som kun har ulovlige begrunnelser, og virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, uten at de samtidig svarer at de har rekrutteringsvansker, er inkludert her. ** Virksomheter som har lovlige og ulovlige begrunnelser, men ikke virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet. *** Virksomheter som oppgir lovlige grunner i kombinasjon med at de svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, og virksomheter som kun oppgir gråsonerbegrunnelser eller ulovlige begrunnelser.

Gyldige avtaler om bruk av innleie etter § 14-12: Reduserer det andelen virksomheter som bruker innleie utenfor lovens rammer?

Selv om begrunnelsen for innleie ligger utenfor arbeidsmiljøloven § 14-12 (1), jmfør § 14-9 (2) bokstav a–e, kan innleien være lovlig dersom det er inngått avtale om det. Arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) åpner for at virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, kan inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd.¹² Dette betyr at virksomheter som

¹² Spørreundersøkelsen ble gjennomført før lovendringen som krever tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, trådte i kraft. Alle virksomheter som oppga å ha en tariffavtale, uavhengig av om dette var en husavtale eller ikke, anses derfor for å ha oppfylt vilkårene i vår analyse.

har en slik gyldig, skriftlig avtale, kan bruke innleie også med begrunnelser som i vår kategorisering er i gråsonen eller utenfor det loven åpner opp for.

Nedenfor ser vi derfor på om dette endrer tallene vi finner rundt innleie.¹⁵ Tabell 3.5 er laget etter mønster av tabell 3.4, men hvor vi tar hensyn til at noen av virksomhetene har avtalt en videre adgang til bruk av innleie enn de andre. Den øverste raden er lik som i tabell 3.4, og forskjellene vi er opptatt av, dreier seg om bruk av innleie hvor det brukes begrunnelser i gråsonen eller utenfor det loven i utgangspunktet gir rom for, uten at virksomheten har en gyldig avtale med fagforeningen som åpner opp for det.

Tabell 3.5 Virksomheters begrunnelser for å ha leid inn fra bemanningsforetak siste 2 år. Etter om de fortolkes som å ligge innenfor eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser. Mild og streng fortolkning av begrunnelser i lovens gråsoner. Blant virksomheter som har benyttet innleie fra bemanningsforetak de siste 2 årene, og som har en gyldig avtale om adgangen til å leie inn fra bemanningsforetak. Prosent. N.

		Andel av virksomheter som har leid inn fra bemanningsforetak siste 2 år
Begrunnelser i gråsoner oppfattes ikke som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	47
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven, med avtale med fagforening*	2
	Bruker både begrunnelser som er lovlige og som ligger utenfor loven, uten avtale med fagforening	20
	Mulig brudd på § 14-9 (2), men lovlig etter avtale med fagforening*	7
	Mulig brudd, uten avtale med fagforening*	23
Totalt (N)		100 (353)
Begrunnelser i gråsoner som ulovlig	Kun lovlige begrunnelser	34
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven, med avtale med fagforening**	3
	Bruker både begrunnelser som er lovlige, og som ligger utenfor loven, uten avtale med fagforening**	20
	Mulig brudd på § 14-9 (2), men lovlig etter avtale med fagforening**	8
	Mulig brudd, uten avtale med fagforening***	36
Totalt (N)		101 (359)

Note: * Virksomheter som kun har ulovlige begrunnelser, og virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, uten at de samtidig svarer at de har rekrutteringsvansker, er inkludert her. ** Virksomheter som har lovlige og ulovlige begrunnelser, men ikke virksomheter som svarer at bruken er en del av løpende virksomhet. *** Virksomheter som oppgir lovlige grunner i kombinasjon med at de svarer at bruken er en del av løpende virksomhet, og virksomheter som kun oppgir gråsonerbegrunnelser eller ulovlige begrunnelser.

¹⁵ Se vedlegg 2 for mer om andelen virksomheter som har inngått slike avtaler.

I en mild fortolkning finner vi at 23 prosent av virksomhetene har begrunnelser som ligger utenfor loven, uten å ha en gyldig avtale med fagforeningene. En streng fortolkning indikerer at nesten alle virksomhetene som kun bruker begrunnelser som ligger utenfor loven (36 prosent), mangler en avtale med fagforeningene som kunne ha åpnet opp for slik bruk.

Totalt sett indikerer våre analyser at mellom 23 og 36 prosent av virksomheter som har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak de siste to årene, kan ha gjort dette uten at de hadde adgang til det.

3.4 Mener ledere i virksomhetene at de bruker midlertidige ansettelser eller innleie fra bemanningsforetak ulovlig?

Ovenfor har vi benyttet oss av ledernes utsagn om hvorfor de har brukt midlertidig ansatte eller innleide fra bemanningsforetak til å karakterisere virksomhetens bruk som innenfor eller utenfor lovens rammer. En slik framgangsmåte krever ikke at de som svarer, selv har kunnskap om loven. En utfordring med analysene vi har konsentrert oss om hittil, er at respondentene kunne gi flere begrunnelser, uten at vi vet om de ulike begrunnelsene gjelder en og samme midlertidige stilling/innleieforhold eller ulike ansettelser/innleieforhold. Vi har derfor også spurt de som deltok i undersøkelsen, om de mener virksomheten har brutt reglene for henholdsvis midlertidige ansettelser eller innleie de siste to årene. Spørsmålet forutsetter at de som svarer, kjenner arbeidsmiljøloven og svarer ærlig. Svalund mfl. (2018) fant at de som håndterer ansettelser i ulike typer virksomheter, ikke nødvendigvis kjenner arbeidsmiljølovens begrunnelser veldig godt, men følger praksiser som de antar er innenfor lovens rammer, de følger «bransjepraksis» (slik andre virksomheter gjør det), tidligere praksis i virksomheten eller konsernet etc. Det er derfor en fare for at noen respondenter svarer at deres praksis er lovlig, selv om den rent faktisk ikke har vært det. På den andre siden kan spørsmålet få fram hvor stor andel av virksomhetene, ved deres personalsjefer, som selv mener at de bryter loven eller befinner seg «på kanten» av den. Det gir, i den grad de svarer ærlig, en indikasjon på hvor stor andel av virksomhetene som med viten og vilje bryter loven. Slik sett fungerer ikke dette spørsmålet som en indikator eller et «mål» på omfanget av virksomheters brudd på loven, men heller som et mål på virksomheters kunnskap om loven.

Tabell 3.6 viser at i alt 9 prosent av virksomhetene oppgir at de har brutt reglene for midlertidige ansettelser de siste to årene, eller at de har befunnet seg i en gråsoner. Dette er en klart lavere andel enn vi finner ved hjelp av

indikatorene vi brukte i tabell 3.2. Videre kommer det fram at 2 prosent av virksomhetene som har benyttet innleie fra bemanningsforetak, mener de har, eller kan ha, brutt reglene for innleie de siste to årene. Dette innebærer at det er et klart skille mellom hva vi finner ved hjelp av indikatorene i tabell 3.5, hvor vi anslår at minst 23 prosent og kanskje så mye som 36 prosent av virksomhetene har leid inn fra bemanningsforetak med begrunnelser som krever tariffavtale og skriftlig avtale med fagforening(e), uten å ha det. Kun 2 prosent av virksomhetene tror, eller opplever selv, at de opererer i gråsoner eller utenfor lovens grenser. Dette kan indikere at kunnskapen om regelverket er for dårlig.

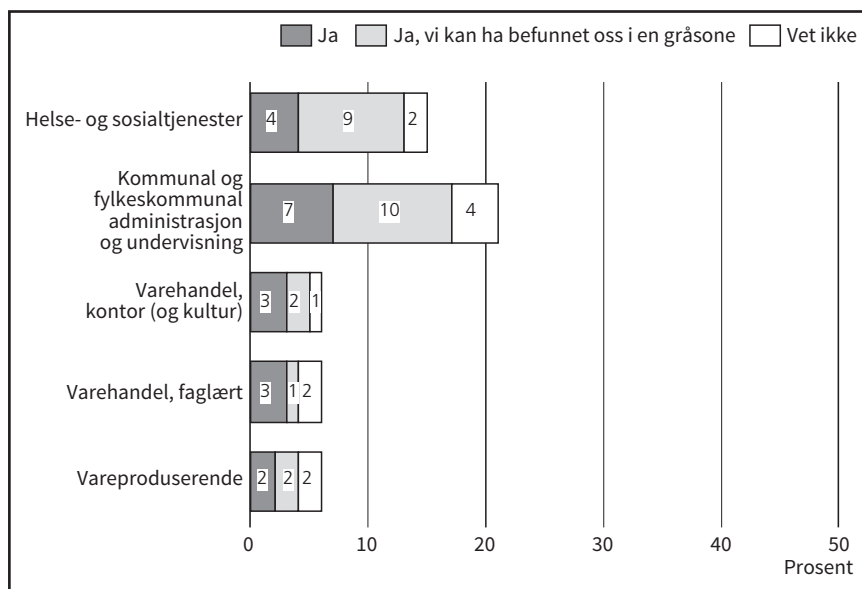
Tabell 3.6 Mener virksomhetene de har brutt reglene for midlertidige ansettelser / innleie fra bemanningsforetak de siste 2 årene? Prosent. N.

	Tror du virksomheten har brutt reglene for midlertidig ansettelse de siste 2 årene?	Tror du virksomheten har brutt reglene for innleie fra bemanningsforetak de siste 2 årene?
Ja	4	1
Ja, vi kan ha befunnet oss i en gråsoner	5	1
Nei	90	97
Vet ikke	2	1
Total (N)	101 (909)	100 (378)

Som vi har sett tidligere i kapitlet, varierer begrunnelsene for å ha brukt midlertidige ansettelser mellom næringsgrupper. I figur 3.2 ser vi at andelen virksomheter som mener de har brutt reglene, eller iallfall har brukt midlertidige ansettelser på en måte som er i gråsonen, er høyest innen kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning i grunnskole og videregående skole (17 prosent totalt) og helse- og sosialtjenestene (13 prosent totalt). Andelen som er usikre, er også høyest i disse næringsgruppene. Dette følger i stor grad det vi fant da vi brukte virksomhetenes begrunnelser til å finne andelen virksomheter som begrunner bruk av midlertidige ansettelser på en slik måte at det er brudd på loven.

Antallet respondenter er for lavt til at vi kan undersøke om det er lignende forskjeller som i figur 3.2 blant virksomheter som svarer at de har befunnet seg i en gråsoner, eller brutt reglene, for bruk av innleie fra bemanningsforetak.

Figur 3.2 Mener virksomhetene de har brutt reglene for midlertidige ansettelser de siste 2 årene? Etter næringshovedgruppe. Prosent.



Note: N i vareproduserende = 171, N i varehandel, faglært = 197, N i varehandel, kontor (og kultur) = 158, N i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning = 115, og N i helse- og sosialtjenester = 268.

3.5 Oppsummering

I kapitlet har vi fulgt opp delrapporten fra 2018 og analysert nye data som kan belyse brudd på reglene for innleie fra bemanningsforetak og håndheving av reglene for midlertidige ansettelser. I kapitlet, og i oppsummeringen, trekker vi inn dataene samlet og noen av hovedresultatene fra Bergene mfl. (2018).

Midlertidige ansettelser

- Mellom 30 og 42 prosent av virksomhetene begrunner ifølge virksomhetsundersøkelsen 2019 bruken av midlertidige ansettelser kun med forhold som indikerer mulig brudd på arbeidsmiljøloven. Andelen mulige brudd er høyere i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning, samt i helse og sosial, enn i de andre næringshovedgruppene.

- 9 prosent av virksomhetene oppgir på direkte spørsmål at de har befunnet seg i en gråsoner, eller brutt reglene, for midlertidige ansettelser de siste 2 årene.
- Andelen virksomheter som selv oppgir å ha brutt reglene for midlertidige stillinger, eller brukt dem på en måte som oppleves å være i gråsonen, er høyest blant kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning i grunnskolen og videregående skole (17 prosent) og helse- og sosialtjenestene (13 prosent).
- AKU (Bergene mfl. 2018:29 - 36) viser at mellom 23 prosent og 35 prosent av alle midlertidig ansatte oppgir at ansettelsen er begrunnet i forhold som synes å ligge utenfor loven. Dette dreier seg om mellom 40 000 og 65 000 personer i privat sektor, kommunal sektor og helseforetakene. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom bransjer etter våre indikatorer.

Innleie fra bemanningsforetak

- Virksomheter som har en tariffavtale, og som har en gyldig, skriftlig avtale med en fagforening, kan bruke innleie også med begrunnelser som faller utenfor det § 14-11, jmf § 14-9 (2) bokstav a–e åpner opp for. Analysene indikerer at mellom 23 og 36 prosent av virksomhetene de siste to årene har oppgitt begrunnelser for bruk av innleie som synes å være i strid med arbeidsmiljøloven § 14-11, jmf § 14-9 (2) bokstav a–e, uten at de har hatt en avtale med tillitsvalgte om å gjøre dette.
- Resultatene endres ikke i særlig grad når vi tar hensyn til om de har en slik avtale eller ikke. Bare mellom 7 prosent (mild fortolkning) og 8 prosent (streng fortolkning) har brukt begrunnelser som ligger utenfor loven, men etter avtale med de tillitsvalgte.
- 2 prosent av virksomhetene oppgir på direkte spørsmål at de har benyttet innleie fra bemanningsforetak hvor de har, eller kan ha, brutt reglene for innleie.

4 Hvorfor krever ikke arbeidstakere at regelverket blir fulgt?

Ut fra resultatene i kapittel 3 i denne rapporten kan vi konstatere at det trolig forekommer langt flere brudd på regelverket enn hva omfanget av saker som når arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, og ikke minst retten, skulle tilsi. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor mange arbeidsgivere som har opplevd at arbeidstakere eller tillitsvalgte har tatt opp saker knyttet til om midlertidige stillinger eller innleie fra bemanningsforetak egentlig skulle vært faste ansettelser. Vi kommer inn på hva som gjøres, men hovedvekten i dette kapitlet ligger på hvilke faktorer som bidrar til at arbeidstakere lar være å ta opp brudd på regelverket. Hvorfor tar ikke arbeidstakere brudd på reglene for bruk av innleie eller midlertidige ansettelser opp med arbeidsgiver, og dersom de ikke blir enige med arbeidsgiver, hvorfor tar de dem ikke videre fra arbeidsplassnivået? Til grunn for analysene ligger både virksomhetsundersøkelsen 2019, tillitsvalgtundersøkelsene og kvalitative intervjuer og fokusgrupper.

4.1 «Exit», «voice» og «loyalty»

For å forstå midlertidige og innleides erfaringer og oppfatninger knyttet til håndheving av regelverket tar vi i analysene utgangspunkt i Hirschmans (1970) rammeverk som inkluderer begrepene «exit», «loyalty» og «voice». Når en organisasjon – for eksempel en arbeidsplass – forvitrer og/eller ikke lenger svarer til medlemmenes forventninger, har aktørene tre valg: De kan forlate organisasjonen – «exit», ta til orde og forsøke å endre situasjonen – «voice», eller, i tilfeller hvor «exit» og «voice» anses for risikofylt, velge å binde seg til organisasjonen – «loyalty». Opprinnelig var Hirschmans begreper ment for å beskrive hvordan stater og organisasjoner responderer i nedgangstider, men de har blitt mye brukt for å forstå hvordan aktører reagerer på utilfredsstillende forhold generelt (Sverke & Goslinga 2003). Dersom en arbeidstaker mistenker at arbeidskontrakten er ulovlig, kan hun enten si opp eller jobbe

ut kontrakten og deretter lete etter en ny jobb (exit), hun kan gå til arbeidsgiver, påpeke bruddet og kreve fast stilling (voice), eller hun kan la være å foreta seg noe og håpe på at det vil ordne seg på sikt, enten i form av fornyet midlertidig kontrakt eller fast ansettelse (loyalty). I sistnevnte tilfelle kan arbeidstaker velge å overse regelbrudd fordi hun ikke vil risikere konflikt og minske sjansene for videre ansettelse eller ansettelse i andre virksomheter.

Håndhevingen av regelverket knyttet til midlertidige ansettelser og innleie forutsetter at arbeidstaker velger «voice» som strategi: Hun må vurdere lovligheten av ansettelseskontrakten sin selv, eller få hjelp til det fra noen, og så fremme sin sak overfor arbeidsgiver. For at arbeidstaker skal kunne kreve at regelverket blir fulgt, må hun ha en viss kjennskap til det. I delrapporten kom det fram at kun om lag 13 prosent av arbeidstakere kjenner bestemmelsene om midlertidige ansettelser veldig godt, mens 33 prosent kjenner dem godt (Bergene mfl. 2018:20). Mange vil derfor selv ha et dårlig grunnlag for å vurdere lovmessigheten av ansettelsen. Samtidig har ansatte på midlertidige kontrakter ofte en mer usikker og dermed sårbar posisjon på arbeidsmarkedet sammenlignet med fast ansatte. Sverke og Goslinga (2003) viser at det å ha en usikker jobb i større grad assosieres med «exit»- og «loyalty»-strategier enn med «voice».

De fleste studier av arbeidstakeres muligheter for «voice», «exit» og «loyalty» har tatt utgangspunkt i fast ansatte. Et unntak er Rybnikova (2016) som har sett på hvilke faktorer som bidrar til at innleide arbeidstakere sier fra om forhold på arbeidsplassen, og hvilke faktorer som bidrar til taushet (silence). Studien omhandler ikke håndheving direkte, men vi legger til grunn at de strukturelle og sosiale faktorene for «voice» og «silence» på arbeidsplassen som skisseres i studien, også vil gjøre seg gjeldende i arbeidstakeres vurderinger om å forfølge brudd på regelverket knyttet til midlertidige ansettelser og innleie. Rybnikovas studie viser at løsere tilknytningsformer ofte er et hinder for arbeidstakernes muligheter for å si fra om forhold på arbeidsplassen generelt. Av strukturelle faktorer peker Rybnikova (2016) på arbeidsforholdets varighet og arbeidsorganisering som avgjørende. Jo kortere arbeidsforholdet varer, jo mindre er sjansen for at arbeidstakere benytter seg av «voice»-strategier. Forklaringen ligger i at arbeidskontrakten uansett er over om kort tid, men også at en på den korte tiden ikke får tilstrekkelig innsikt i arbeidsforholdet. Når det gjelder arbeidsorganisering, kan for eksempel alenearbeid og jobbing på ubekvemme tidspunkter (natt/kveld) begrense kontakten med kollegaer og ledere og dermed også mulighetene for å si fra. Sosiale forhold som bidrar til at innleide lar være å si fra, er først og fremst frykt for negative konsekvenser (for eksempel å miste jobben) og at ansatte på korte kontrakter ofte har lav status innad i virksomheten og begrenset

kjennskap til de interne forholdene sammenlignet med fast ansatte. I sum bidrar disse faktorene til å redusere sjansen for at midlertidig ansatte og innleide forfølger brudd på regelverket. I en nordisk kontekst, hvor lokale tillitsvalgte ofte har vært viktige i håndheving av regler på den enkelte virksomhet, kan det også tenkes at fravær av tillitsvalgte kan øke barrieren for å bruke «voice-strategier». For innleide kan det være spesielt utfordrende å kreve at reglene blir fulgt, da disse reglene er mer kompliserte. De innleide må for eksempel finne ut om fagforeningene har inngått en avtale om fravik fra reglene i arbeidsmiljølovens § 14-12 (1), hvor innleie knyttes til de generelle bestemmelsene om midlertidige ansettelser. De innleide må også få kunnskap om årsaken til innleie, noe som innebærer kunnskap om forhold i en annen virksomhet enn den innleide er ansatt i.

4.2 Erfaringer med håndheving

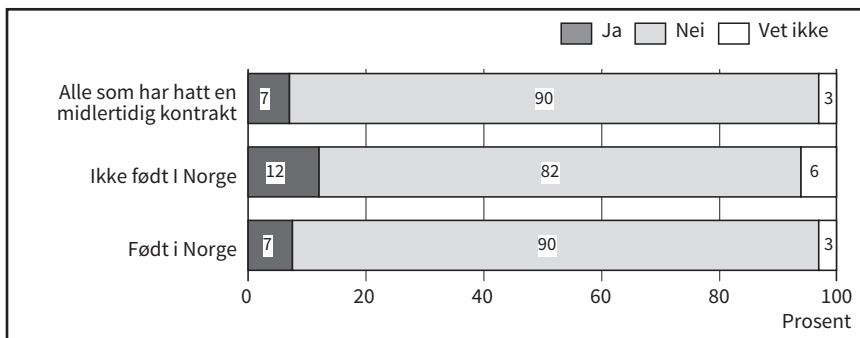
Hvor mange har krevd fast ansettelse?

Er det slik at arbeidstakere krever eller får fast ansettelse? I Fafo-undersøkelsen 2018 ble de som deltok i undersøkelsen, bedt om å forholde seg til følgende spørsmål: «Har du selv noen gang krevd fast ansettelse, eller blitt fast ansatt, fordi din midlertidige kontrakt var ulovlig?» Svaralternativene var «ja», «nei», «har aldri hatt midlertidig kontrakt» og «vet ikke». Spørsmålet er ikke tidsavgrenset. Legg merke til at formuleringen «krevd fast ansettelse, eller blitt fast ansatt», den enkelte kan også ha blitt fast ansatt uten egen inngripen, dersom arbeidsgiver eller tillitsvalgt har foretatt seg noe, for eksempel der vedkommende har vært midlertidig ansatt over tre eller fire år og derfor uten tvil har rett på fast stilling. På den andre siden kan en person svare ja på spørsmålet, hun har krevd fast ansettelse, uten at dette nødvendigvis førte til at vedkommende ble fast ansatt. 32 prosent av respondentene i undersøkelsen svarte at de aldri hadde hatt midlertidig kontrakt, og er ikke med i figur 4.1. Av de som hadde hatt midlertidig kontrakt, svarte 7 prosent at de én gang (eller flere) hadde krevd fast ansettelse, 90 prosent svarte nei, og 3 prosent svarte at de ikke vet (figur 4.1). Det er ingen signifikante forskjeller på kvinner og menn eller etter aldersgrupper (under 30 år, 30–44, 45–59, 60 år og eldre) på dette spørsmålet. Imidlertid finner vi at personer som ikke er født i Norge, i større grad har krevd, eller fått, fast ansettelse fordi deres midlertidige kontrakt var ulovlig.

Det kan være vanskelig å avgjøre om dette er en stor eller liten andel. En mulig indikator vil være å ta utgangspunkt i antall mulige brudd, slik disse

ble beregnet ut fra AKU-tallene. Her var det mellom 23 og 35 prosent av de som på intervjuetidspunktet var midlertidig ansatt, som oppga et ulovlig grunnlag for ansettelsen (Bergene mfl 2018: 29 – 36). Disse tallene kan ikke sammenlignes direkte med vår undersøkelse, blant annet fordi dette omfatter personer som en eller annen gang har vært midlertidig ansatt, men antyder at det er et mindretall av personer i ulovlige midlertidige kontrakter som bruker «voice» som strategi.

Figur 4.1 Andel som har krevd å bli eller har blitt fast ansatt fordi den midlertidige kontrakten var ulovlig. I alt og etter om vedkommende er født i Norge eller ikke. Prosent. Fafo-undersøkelsen 2018.



Note: N alle som har hatt en midlertidig kontrakt = 3024, født i Norge N = 2708 og ikke født i Norge N = 225.

Ingen erfaring med håndheving i fokusgruppene

En annen måte å få tak i midlertidig ansatte og innleides erfaringer med regelverk og håndheving på, er kvalitative intervjuer og fokusgrupper. Formålet med fokusgruppene var å få de midlertidige/innleide i tale om sine erfaringer i arbeidshverdagen og få innsikt i hvordan deres erfaringer former oppfatninger om muligheter for å håndtere brudd på regelverket. I prosjektet har vi som nevnt i kapittel 2 gjennomført fire fokusgruppeintervjuer med arbeidstakere som er midlertidig ansatt, og arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak. I disse ble både norske og utenlandske arbeidstakere intervjuet. I fokusgruppene var vi opptatt av hvordan deltakerne opplever eller tenker rundt håndheving av regelverket for midlertidige ansettelser og innleie.

Ingen av deltakerne i fokusgruppene hadde selv direkte erfaring med å ta opp håndheving av reglene. Et par i utvalget kjente til kollegaer på arbeidsplassen som har fått fast jobb etter å ha vært midlertidig ansatt over lengre tid:

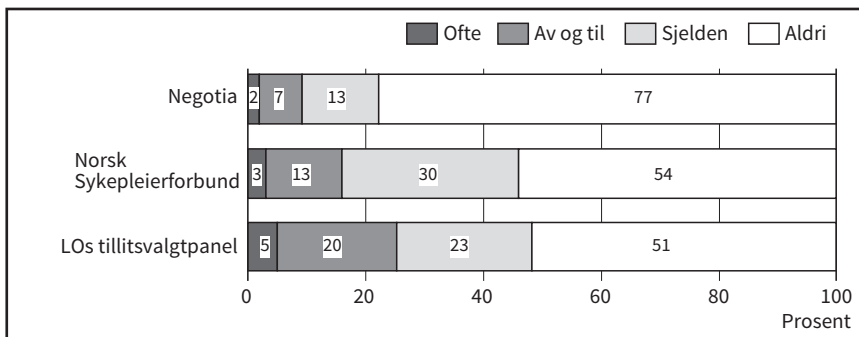
På forskningsgruppa mi da jeg tok master, hadde en førsteamanuensis vært ansatt siden tidenes morgen, 12–13 år. Da ble det sak med instituttet, for han var ikke fast ansatt. Han ble fast ansatt, men det var mye om og men. (midlertidig ansatt)

Informanten som er sitert over, vektla at hun ikke kunne tenke seg å gå gjennom en slik prosess på grunn av de personlige omkostningene. De som hadde lite kjennskap til regelverket, var usikre på hvor de skulle finne informasjon om dette.

Får tillitsvalgte spørsmål om bistand?

I 2018 ble et utvalg av LOs tillitsvalgte og et utvalg tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund og Negotia spurt om de har blitt kontaktet av arbeidstakere som har spørsmål om de er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, og hvor ofte dette eventuelt har skjedd. Spørsmålet ble i disse undersøkelsene ikke avgrenset til et gitt tidsrom. Resultatene ble vist i delrapporten (Bergene mfl. 2018: 49 - 50), men vi gjentar allikevel resultatene her (figur 4.2). 77 prosent av Negotias tillitsvalgte, 54 prosent av Norsk Sykepleierforbunds og 51 prosent av LOs tillitsvalgte svarer at de aldri har opplevd dette. Det er vanskelig å si om det er lite eller mye, gitt at spørsmålet ikke er tidsavgrenset.

Figur 4.2 Tillitsvalgte som har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om de er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, og hvor ofte. LOs tillitsvalgtpanel, tillitsvalgte i Negotia og i Norsk Sykepleierforbund. Prosent. 2018.



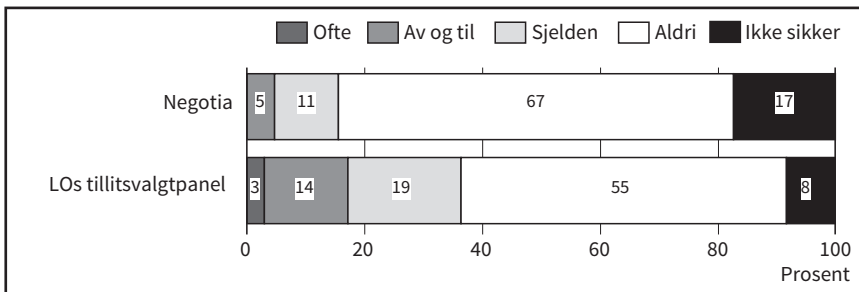
Note: N LOs tillitsvalgtpanel = 1521, Negotia = 270 og Norsk Sykepleierforbund = 260. Ha i mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene fra LOs tillitsvalgtpanel.

Kilde: Figur 5.1 Bergene mfl. 2018, side 50.

I delrapporten (Bergene mfl. 2018: 50) ble det vist at andelen LO-tillitsvalgte som ofte eller av og til har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om de har vært utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, varierer noe mellom ulike deler av arbeidslivet, og at andelen er lavest blant tillitsvalgte i privat tjenesteproduksjon (21 prosent) og høyest innen kommunal og fylkeskommunal sektor (30 prosent).

Vi ser også at tillitsvalgte flest sjelden eller aldri blir kontaktet av arbeidstakere som vil ha arbeidsforholdet sitt vurdert. De tillitsvalgte fra LO og Negotia ble høsten 2019 stilt følgende spørsmål: «Hvis du ser tilbake de siste to årene, hvor ofte har du eller andre tillitsvalgte blitt kontaktet av arbeidstakere innleid fra bemanningsforetak/vikarbyråer med spørsmål om innleie er gjort på et lovlig grunnlag, det vil si at det er et midlertidig behov og/eller foreligger avtale med de tillitsvalgte?» I figur 4.3 kommer svaralternativene og svarfordelingen blant de tillitsvalgte fram. Figuren viser at 55 prosent av de LO-tillitsvalgte mot 67 prosent av de tillitsvalgte fra Negotia ikke har blitt kontaktet i det hele tatt de siste to årene, mens 17 prosent av de LO-tillitsvalgte og 5 prosent av Negotias tillitsvalgte opplever det ofte eller av og til. Disse resultatene viser at tillitsvalgte innimellom kontaktes om innleie, men de sier ingen ting om hva som skjer med saken, om saken tas videre, eller om den innleide arbeidstakeren avslutter saken etter å ha vært i kontakt med den tillitsvalgte. Hva som skjer med saken, kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Figur 4.3 Andel tillitsvalgte som har blitt kontaktet av innleide arbeidstakere de siste 2 årene, og hvor hyppig det eventuelt har skjedd. Negotia og LO. 2019.



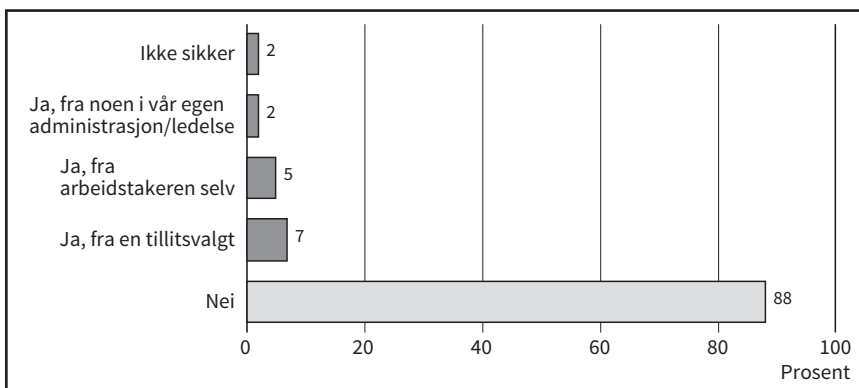
Kilde: N Negotia = 127, LOs tillitsvalgtpanel høst 2019 = 434. Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene fra LOs tillitsvalgtpanel.

Antallet LO-tillitsvalgte i tillitsvalgtpanelet er stort nok til at vi kan undersøke om det er forskjell på hvor stor andel som kontaktes, etter hvor i arbeidslivet de er tillitsvalgte. Imidlertid er det ingen signifikante forskjeller etter sektor (privat, kommunal/fylkeskommunal og statlig virksomhet, inklusive helseforetak, fristilte virksomheter og annet).

Får arbeidsgiver henvendelser ved mulige brudd på reglene?

Dersom arbeidstakere alene eller i samråd med tillitsvalgt opplever at den midlertidige stillingen de har, egentlig skulle vært fast, vil vedkommende eller hennes tillitsvalgte, dersom hun ønsker å få en fast stilling, måtte kontakte arbeidsgiver. I Fafos virksomhetsundersøkelse 2019 fikk HR/personallederne spørsmål om de i løpet av de siste to årene har fått henvendelse fra en arbeidstaker eller tillitsvalgt om at den midlertidige stillingen til en ansatt etter lovverket egentlig skulle vært fast, fordi adgangen til å ansette midlertidig ikke var til stede. Det ble oppgitt enkeltgrunner til dette. Det var at vedkommende opplevde at han/hun ikke var vikar for noen, ikke var sesongarbeider eller prosjektarbeider eller rent faktisk var en del av grunnbemanningen. Svaralternativene og svarene på dette spørsmålet kommer fram i figur 4.4.¹⁴ De aller fleste personallederne har ikke fått slike henvendelser. 7 prosent har fått en henvendelse fra en tillitsvalgt, noen færre fra arbeidstakeren selv. En liten andel har også fått slike henvendelser fra noen i administrasjonen eller ledelsen.

Figur 4.4 Fått henvendelse de siste 2 årene om at en midlertidig stilling egentlig skulle vært fast. Flere svar mulig. Prosent. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019.



Note: N = 972

Svarene på dette spørsmålet varierer etter størrelsen på virksomheten, bransje og sektor (tabell 4.1). I tabellen framkommer andelen som har mottatt slike henvendelser, uavhengig av hvem de har fått den fra. Ledere i virksomheter med mange ansatte har i større grad opplevd å få slike henvendelser,

¹⁴ Personallederne kunne også svare «ja, fra noen i vår egen virksomhet», men det var mindre enn en halv prosent som svarte dette, og alternativet er derfor ikke med i figuren.

noe som er nokså naturlig. Jo flere ansatte det er i en virksomhet, jo større er sannsynligheten for at de har hatt (flere) midlertidig ansatte, noe som kan øke sannsynligheten for å få slike henvendelser.

Tabellen viser videre at en relativt sett høy andel personalledere i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og i undervisning i grunnskole og videregående skole, og i helse- og sosialtjenester opplever slike henvendelser i løpet av en toårsperiode. Det er en lav andel personalledere i næringshovedgruppene i det private som opplever dette, noe som også gjenspeiler seg i at kun 6 prosent av virksomhetslederne i det private har fått slike henvendelser, sammenlignet med 24 prosent av personallederne i offentlige (kommunale/fylkeskommunale) virksomheter.

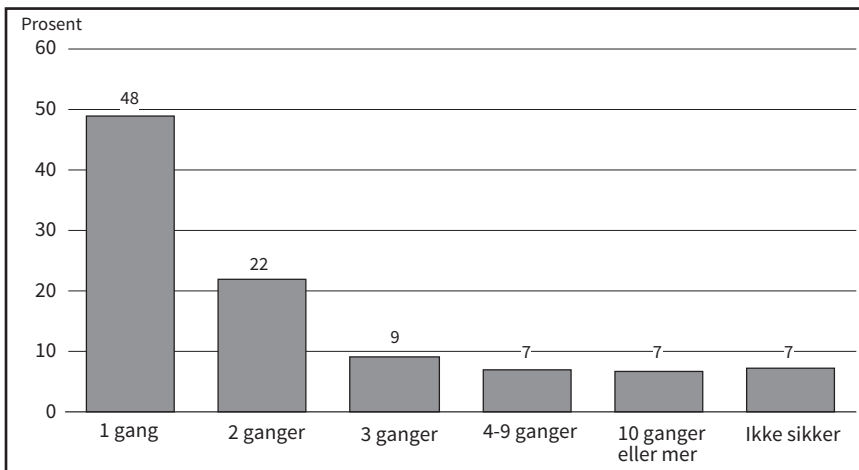
Tabell 4.1 Fått en eller flere henvendelser de siste 2 år om at en midlertidig stilling egentlig skulle vært fast. Etter virksomhetsstørrelse, bransjehovedgruppe og sektor. Prosent. N. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019.

	Andel	N
Antall ansatte		
10–19 ansatte	4	323
20–49	12	294
50–99	15	149
100 ansatte eller mer	39	204
Bransje		
Vareproduserende (NACE A–F)	5	199
Varehandel, faglært (NACE G–I)	7	237
Varehandel, kontor (og kultur) (NACE J–N, R–S)	9	168
Kommunal og fylkeskommunal administrasjon og undervisning i grunnskole og videregående skole (NACE O–P)	23	170
Helse- og sosialtjenester (NACE Q)	17	198
Sektor		
Privat	6	608
Offentlig	24	329

De som svarte at de hadde fått én eller flere slik henvendelser de siste to årene, fikk videre et spørsmål om hvor mange ganger dette hadde skjedd. Figur 4.5 viser at nær halvparten har opplevd det én gang, mens 22 prosent har opplevd det to ganger. 14 prosent av de som har opplevd dette, har fått slike henvendelser fire ganger eller mer i løpet av en toårsperiode.

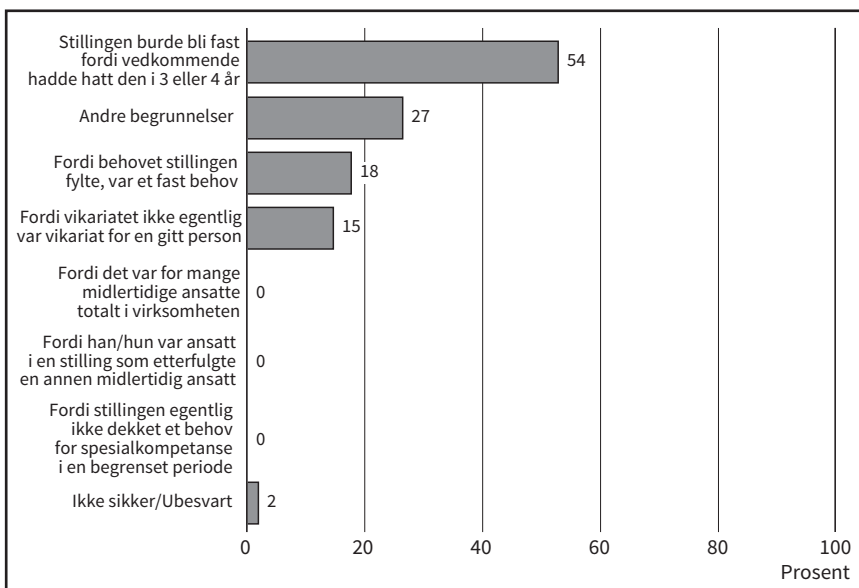
De som svarte at de hadde fått slike henvendelser, fikk også spørsmål om hvorfor arbeidstakeren eller den tillitsvalgte mente stillingen skulle vært fast. De som hadde fått flere slike henvendelser, ble bedt om å ta utgangspunkt i den siste henvendelsen de fikk, når de skulle svare på dette spørsmålet. Respondentene fikk seg forelagt en liste med ulike begrunnelser og

Figur 4.5 Antall henvendelser de siste 2 årene om at en midlertidig stilling egentlig skulle vært fast. Blant respondenter som har fått henvendelser de siste 2 årene. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019.



Note: N = 120

Figur 4.6 Begrunnelser for at arbeidstaker/tillitsvalgt mente en midlertidig stilling egentlig skulle vært fast. Prosent. Blant respondenter som har fått henvendelser siste 2 årene. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019.



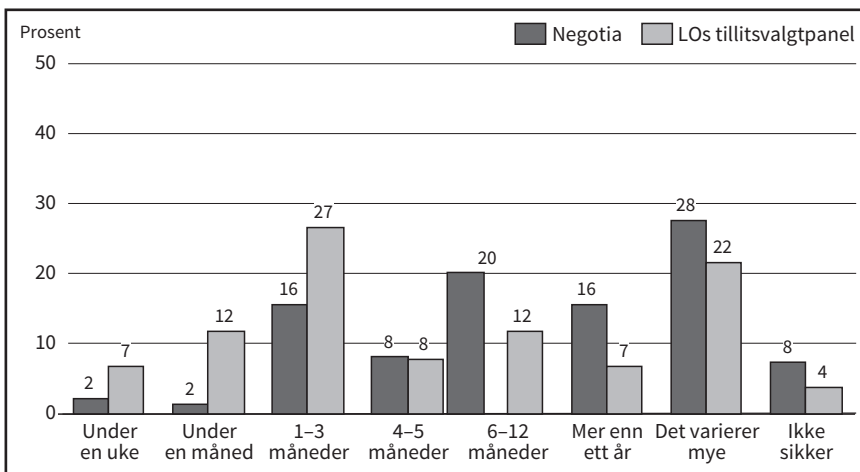
Note: N = 120

kunne oppgi flere enn ett svar. Svarene kommer fram i figur 4.6. Figuren viser at over halvparten av personallederne oppgir tre-/fireårsregelen som en begrunnelse for at de fikk en slik henvendelse, mens 18 prosent oppgir at de fikk en slik henvendelse fordi behovet stillingen fylte, var et fast behov. 15 prosent fikk en slik henvendelse fordi arbeidstaker/tillitsvalgt opplevde at vikariatet ikke egentlig var et vikariat for en gitt person. Figuren viser videre at en stor andel oppgir andre begrunnelser enn det som ble oppgitt i listen de fikk lest opp. På spørsmål om hva slags begrunnelser som ble gitt, ble rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid (arbeidsmiljølovens § 14-4 a) også trukket inn. En tidligere studie, Alsos mfl. (2017), peker på at disse to forholdene, midlertidige stillinger og små stillinger, og rett til fastere og større stilling i en del sammenhenger knyttes sammen i den enkelte virksomhet.

4.3 Barrierer for håndheving

Som vi har vært inne på, forekommer det mest sannsynlig en rekke brudd på regelverket som verken oppdages eller håndteres. Informantene i arbeidstakerorganisasjonene anslår at de kun ser toppen av isfjellet. For å forklare den manglende håndteringen av brudd må vi derfor nøste opp i grunner til at mange arbeidstakere ikke forfølger mulige brudd.

Figur 4.7 Omtrent hvor lenge varer vanligvis et oppdrag for en innleid arbeidstaker fra bemanningsforetak/vikarbyrå? 2019.



Note: N Negotia = 132, LO-tillitsvalgtpanelet = 450. Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene fra LOs tillitsvalgtpanel.

Kort kontrakt – kortsiktig perspektiv

Tall fra tillitsvalgte hos Negotia og LO (tillitsvalgtpanelet) viser at mange innleiekontrakter er korte. Disse tillitsvalgte fikk i 2019 spørsmål om hvor lenge et oppdrag på deres arbeidsplass vanligvis varer for en innleid arbeidstaker fra et bemanningsforetak. 54 prosent av de LO- tillitsvalgte oppgir at kontraktene vanligvis er kortere enn seks måneder, mens 22 prosent oppgir at det varierer mye (figur 4.7). De Negotia-tillitsvalgte opplever at de innleide er i virksomheten noe lengre, noe som gir større muligheter for å orientere seg og eventuelt ta opp en sak.

I *fokusgruppene* snakket deltakerne mye om de negative sidene ved å være midlertidig ansatt, og flere fortalte om en hverdag preget av økonomisk usikkerhet og stress på grunn av korte kontrakter og oppdrag. De korte kontraktene ga dem også et kortsiktig perspektiv. De var mer opptatt av å beholde jobben her og nå enn å sette seg inn i regelverk og rettigheter.

Særlig for de innleide førte de mange korte oppdragene til en fragmentert arbeidshverdag med mye reising og stadig nye kollegaer og utstyr å forholde seg til. En innleid håndverker fra Polen forklarer, formidlet via tolk:

Han sier at han ville foretrekke å jobbe for et fast firma, fordi du blir satt fra oppdrag til oppdrag med forskjellige folk, du har aldri faste kollegaer på jobb. Og så må du jobbe med forskjellig redskap. Hvis han hadde vært fast ansatt, hadde det bare vært å komme på jobb og gjøre det han skal, men her må han konstant lære andre maskiner. I løpet av en måned har han byttet plass fra Nordkapp til Bergen, Trondheim og Fredrikstad. (innleid arbeidstaker)

Korte kontrakter og oppdrag bidrar også til at en ikke blir godt kjent med verken kollegaer eller interne forhold i virksomheten. I forskningen framheves stabile relasjoner til kollegaer og arbeidsgiver/kundebedrift som viktige forutsetninger for å heve stemmen (Rybnikova 2016). Med andre ord fungerer strukturelle faktorer som *arbeidets varighet og organisering*, i form av korte kontrakter og stadig nye arbeidsgivere, som barrierer mot å håndheve regelverket – for både midlertidig ansatte og innleide. Det kommer også fram i våre fokusgruppeintervjuer.

Ønsker de fast jobb?

Flere undersøkelser tyder på at de fleste arbeidstakere foretrekker fast jobb framfor midlertidig (Andresen, Strand & Ødegård 2017; Bø 2005). Dette var også tilfellet for deltakerne i fokusgruppene, som sitatet over viser. Nær

samtlige i fokusgruppene ønsket fast jobb, men anså midlertidig ansettelse/innleie som et bedre alternativ enn å ikke ha en jobb overhodet. Samtidig var det en del som ønsket seg fast jobb, men ikke hos nåværende arbeidsgiver. Dette handlet ofte om mistriivsel i jobben, for eksempel fordi jobben ikke er utdanningsrelevant, eller fordi en er underkvalifisert for stillingen. Andre er i en livsfase hvor en midlertidig jobb passer bedre, for eksempel fordi en snart skal begynne å studere. Dette er faktorer som var tydelige i fokusgruppene, og som bidrar til at arbeidstakere ikke tar saken videre, selv om de mistenker eller har avdekket brudd på regelverket knyttet til midlertidige ansettelser / innleie. Vi kan derfor anta at en del brudd på regelverket ikke forfølges videre, rett og slett fordi arbeidstaker ikke har interesse av det.

Det ble tydelig i fokusgruppene at midlertidig ansatte og innleide opplever å ha lavere status på arbeidsplassen i forhold til de fast ansatte, noe også tidligere forskning har vist (Friberg & Haakestad 2015). Særlig de utenlandske arbeidstakerne innen bygg og anlegg forteller om sosial ekskludering og forskjellsbehandling på arbeidsplassen, der etnisitet og tilknytningsform virker sammen og plasserer dem lavest på rangstigen: For eksempel har innleide utlendinger og nordmenn separate pausebrakker, og de innleide får de tyngste arbeidsoppgavene.

Teoretisk sett skal det ikke være noen forskjellsbehandling mellom de som er fast ansatt, og de som jobber innleid. Men praktisk sett går de tyngste jobbene til de som er ansatt gjennom bemanningsforetak, og de letteste jobbene går til de som er fast ansatt. Det foregår ofte en type mobbing på arbeidsplasser hvor for eksempel en arbeider som er fast ansatt, får en hel dag til å gjøre én oppgave, og hvis han gjør feil, kan han gå tilbake og rette opp i det. Mens som innleid arbeidskraft har man mye kortere tid på å gjøre samme oppgave. Og hvis de gjør noe feil, kan det hende de blir erstattet av noen andre. (innleid arbeidstaker fra Polen)

Også slike forhold bidrar til at mange ønsker fast jobb. Likevel finner vi at mange ikke følger opp brudd eller mulige brudd på lover rundt midlertidige ansettelser og bruk av innleie fra bemanningsforetak. Hvorfor ikke?

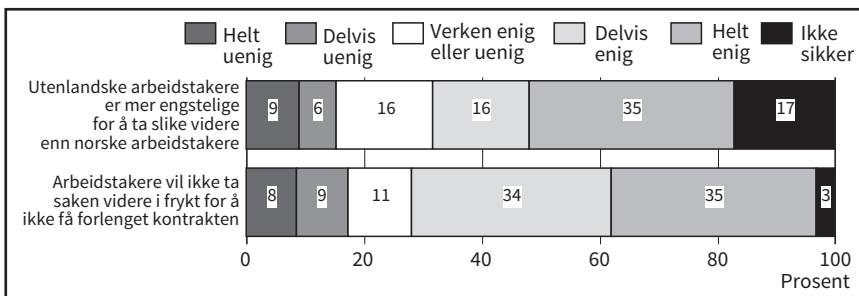
Frykt for å miste jobben

En annen avgjørende årsak til at arbeidstakerne ikke krever at regelverket blir fulgt, er frykten for sanksjoner fra arbeidsgiver. Som nevnt i figur 4.2 ble tillitsvalgte spurt om de har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål

om de er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelses. En stor andel (én av fire LO-tillitsvalgte) oppga at de hadde det ofte eller av og til.

LO-tillitsvalgte som ofte eller av og til blir kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om arbeidstakeren er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelses, ble bedt om å ta stilling til følgende utsagn: «Arbeidstakere vil ikke ta saken videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten», og «Utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike saker videre enn norske arbeidstakere»¹⁵. Svaralternativene var «helt enig», «delvis enig», «verken enig eller uenig», «delvis uenig», «helt uenig» og «ikke sikker». 69 prosent av de LO-tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at arbeidstakere ikke vil ta ulovlig bruk av midlertidig ansatte videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten. Tillitsvalgte opplever dermed at mange er redd for konsekvensene av å ta saken videre og slik kreve at regelverket blir fulgt. Videre opplever de tillitsvalgte at utenlandske arbeidstakere er enda mer engstelige, 51 prosent av de LO-tillitsvalgte er helt eller delvis enige i påstanden om at utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike saker videre, enn det norske arbeidstakere er (figur 4.8). Det er viktig å legge merke til at andelen tillitsvalgte som svarer «ikke sikker» er klart høyere når det gjelder utsagnet om utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike saker videre enn norske (17 prosent), sammenlignet med det generelle utsagnet om forlenget av kontrakten (3 prosent). Dette tyder på at en høy andel tillitsvalgte ikke er sikre på om de utenlandske arbeidstakerne er mer engstelige for å ta sakene videre.

Figur 4.8 Er arbeidstakere generelt og utenlandske spesielt redd for å ta saker om ulovlige midlertidige ansettelses videre? Prosent. 2018.



Kilde: LOs tillitsvalgtpanel 2018. N = 364. Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene.

¹⁵ Spørsmålsformuleringen kan legge opp til en viss grad av «ja-siing», det vil si at andelen som sier seg helt eller delvis enig i formuleringen, kan ha blitt noe høyere enn om formuleringen var utformet nøytralt.

LOs tillitsvalgtpanel høsten 2018 viser videre at de tillitsvalgte opplever av om arbeidstakerne er redd for å ta saker om ulovlige midlertidige ansettelser videre, varierer etter sektor. Det er ingen signifikante forskjeller etter sektor når det gjelder om de tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at arbeidstakerne er redd for å ta saken videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten, men det er stor forskjell når det gjelder om tillitsvalgte opplever at utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike saker videre. Mens 60 prosent av de LO-tillitsvalgte i privat sektor er helt eller delvis enige i at utenlandske arbeidstakere er mer engstelige enn norske arbeidstakere, svarer klart færre, 45 prosent, det samme i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Tabell 4.2 Er arbeidstakere generelt, og utenlandske spesielt, redd for å ta saker om ulovlige midlertidige ansettelser videre? Etter sektor. Prosent. N.

		Privat sektor	Kommunal og fylkeskommunal sektor	Stat, helseforetak, fristilt og annet
Arbeidstakere vil ikke ta saken videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten	Helt uenig	12	6	5
	Delvis uenig	9	10	7
	Verken enig eller uenig	9	16	7
	Delvis enig	26	37	43
	Helt enig	43	25	36
	Ikke sikker	2	6	1
	Totalt (N)	100 (141)	100 (131)	100 (94)
Utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike saker videre enn norske arbeidstakere	Helt uenig	11	9	5
	Delvis uenig	4	11	4
	Verken enig eller uenig	13	21	16
	Delvis enig	17	15	17
	Helt enig	43	30	30
	Ikke sikker	13	15	28
Totalt (N)	100 (141)	100 (131)	100 (94)	

Kilde: LOs tillitsvalgtpanel 2018

Frykten for å miste jobben var også et gjennomgangstema blant *fokusgruppedeltakerne*. De mente at et krav kan skape konflikt med arbeidsgiver, og de var villige til å strekke seg langt for å unngå dette. De uttrykte bekymring for at hvis de krever fast jobb, kan de bli ansett som så «vanskelige» at de ødelegger framtidige utsikter til jobb – til både forlengelse av det midlertidige ansettelsesforholdet og til fast jobb.

Når man får en jobb, så blir man så oppslukt av det at man tar den og glemmer litt hva man har krav på. Og da blir arbeidsgiver kjempeglad,

for da har de funnet en de kan «tulle med» så mye de vil. Så man er veldig sårbar som vikar eller ekstravakt, fordi man dagen etter kanskje ikke har noe jobb. Man prøver bare å være snill pike og gjøre alt best mulig og så godt man kan, og litt til. Man klamrer seg til den stillingen man har. (midlertidig ansatt)

Det var flere i fokusgruppene som mente det ikke nyttet selv om de hadde lovverket på sin side, fordi arbeidsgiver uansett fant en måte å omgå reglene på. Det var også flere som vegret seg for å forfølge saken med tanke på framtidige jobbutsikter hos andre arbeidsgivere. Dette gjaldt særlig i mindre bransjer, der kontaktnettverket er ekstra viktig for å få jobb. En av informantene i organisasjonene uttrykte det samme:

Vi sier at de har krav på fast ansettelse, fagforeningen kjører sak for deg, men folk backer ut likevel. De er redd for å komme i unåde, og at det sprer seg til andre arbeidsgivere. (jurist, arbeidstakerorganisasjon)

Kjennskap til lovverk og rettigheter

Som nevnt gjennomførte Fafo i 2018 en undersøkelse blant arbeidstakere, som viste at mange ikke kjenner arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige ansettelser særlig godt. De fleste er fast ansatte, og for en del av de som er det, er reglene om midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven ikke nødvendigvis veldig relevant. Delrapporten (Bergene mfl. 2018) viser at andelen som svarer at de kjenner bestemmelsene godt eller veldig godt, ikke er signifikant forskjellig mellom fast ansatte (47 prosent) og de som er midlertidig ansatt i vikariat eller engasjement (51 prosent). Samtidig er det en signifikant lavere andel blant de som er midlertidig ansatt som ekstrahjelp, tilkallingsvikar eller lignende, som svarer at de kjenner bestemmelsene godt eller veldig godt (36 prosent), sammenlignet med fast ansatte. Det er derfor grunn til å fortolke dette som at kjennskap til loven til dels henger sammen med tilknytning til arbeidsmarkedet, hvor de som har en svak tilknytning, i mindre grad kjenner disse lovbestemmelsene.

Fokusgruppene bekreftet at kunnskapen om regelverket er begrenset. For eksempel var flere i fokusgruppene usikre på om arbeidsmiljøloven gjelder for dem, fordi de ikke er fast ansatt. Det var særlig innleide med utenlandsk bakgrunn innen bygg og kantine som uttrykte dårlig kjennskap til regelverket. En medvirkende årsak er trolig manglende norskkunnskaper. Men det er ingen automatikk i at arbeidstakere som ikke kan norsk, heller ikke kjenner til lover og rettigheter. En fagforeningsansatt innen bygg forklarer:

De som kommer til oss, er de som skjønner at det er noe galt, selv om de ikke kan norsk. [...] Det handler ikke bare om at utlendinger ikke kan språket, det er sjargongen i lovverket. Den kan være vanskelig å forstå selv for de som snakker norsk (fagforeningsansatt, bygg)

De som visste mest om lovverket i fokusgruppene, var fagorganiserte og/eller ansatte i offentlig virksomhet. Samtidig er det en god del avmakt å spore blant flere av deltakerne i fokusgruppene. Ikke bare sliter mange av dem med å få seg en fast ansettelse. De som har kunnskap om arbeidsmiljøloven, uttrykker at loven i praksis ikke gjelder for dem, fordi risikoen forbundet med å kreve fast jobb anses som for stor:

Jeg er kjempeopptatt av regelverket og har begynt å se på det etter at jeg begynte å jobbe her, for selv i det offentlige ser jeg at det er misbruk av regelverket. Men jeg er ikke i en posisjon nå der jeg kan si at det er ulovlig, fordi jeg har søkt på min egen stilling. Jeg må vente til innstillingskomiteen sier noe, og så kan jeg begynne å uttrykke meg. Men til nå har jeg bare vent meg til å smile. (midlertidig ansatt i statlig virksomhet)

Dette viser at arbeidstakeren ikke opplever det som formålstjenlig, gitt hennes svake posisjon på arbeidsplassen og hennes ønske om videre arbeid, å benytte en «voice»-strategi.

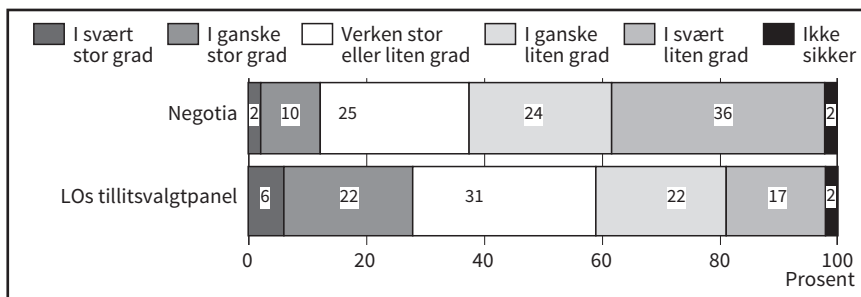
Kjennskap blant tillitsvalgte

Lokale tillitsvalgte har tradisjonelt hatt en viktig rolle i å bistå arbeidstakere ved krav om at regler blir fulgt på den enkelte arbeidsplass. Dersom de tillitsvalgte skal kunne hjelpe arbeidstakere som kommer til dem med spørsmål knyttet til innleie eller midlertidige stillinger, er det viktig at de tillitsvalgte har god nok kunnskap rundt regler og avtaler til at de kan håndtere de spørsmålene som måtte komme. Slik kunnskap vil også kunne være avgjørende for at de tillitsvalgte skal kunne gå aktivt ut og oppfordre medlemmer og andre på arbeidsplassen om å ta kontakt med dem. Fafo-undersøkelsen 2018 viste videre at blant tillitsvalgte er andelen som oppgir at de kjenner bestemmelsene godt eller svært godt, klart høyere (71 prosent).

I tillitsvalgtundersøkelsene til Negotia og LO høsten 2019 ble de tillitsvalgte spurt om i hvilken grad den enkelte vil si at de har fått tilstrekkelig opplæring for å håndtere spørsmål om innleie av arbeidstakere. Svarene kommer fram i figur 4.9. I underkant av 30 prosent av de LO-tillitsvalgte opplever at de i svært stor eller stor grad har fått tilstrekkelig opplæring,

mens nesten én av tre svarer «i verken stor eller liten grad». Blant de tillitsvalgte i Negotia er det færre (12 prosent) som svarer at de i svært eller ganske stor grad har fått tilstrekkelig opplæring. Forskjellene mellom organisasjonene kan ha ulike forklaringer, og faktorer som fartstid som tillitsvalgt kan ha betydning. Vi har ikke hatt mulighet til å se nærmere på disse forskjellene.

Figur 4.9 Tilstrekkelig opplæring for å håndtere spørsmål om innleie? Negotia og LO-tillitsvalgte. 2019. Prosent.



Note: *Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene fra LOs tillitsvalgtpanel. N Negotia = 128, N LO-tillitsvalgte = 441.

LOs tillitsvalgtpanel er stort nok til at vi kan undersøke om det er forskjell mellom tillitsvalgte i kommunal og fylkeskommunal sektor og privat sektor, men vi finner ingen signifikante forskjeller.

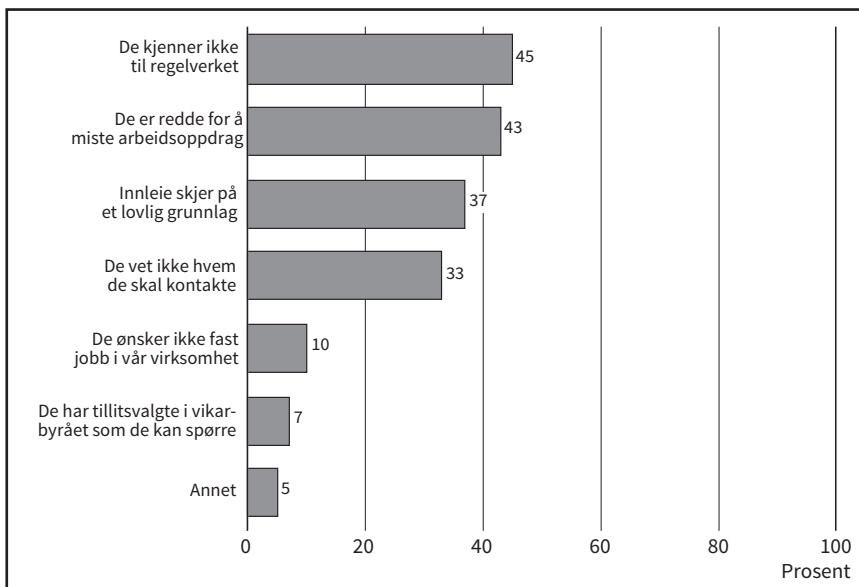
Hvorfor blir ikke tillitsvalgte kontaktet?

I LOs tillitsvalgtpanel høsten 2019 ble de som deltok, bedt om å oppgi de viktigste grunnene til at innleide arbeidstakere sjelden eller aldri tar kontakt med tillitsvalgte. Svarene (figur 4.10) viser at de tillitsvalgte mener at manglende kjennskap til regelverket (45 prosent) og frykten for å miste arbeidsoppdrag (43 prosent) er de to viktigste årsakene til at innleide sjelden eller aldri tar kontakt med dem eller andre tillitsvalgte (figur 4.10).

Tillitsvalgte i Negotia fikk det samme spørsmålet, men måtte der oppgi den viktigste grunnen. Svarene fra deres utvalg av tillitsvalgte (N = 107) var noe annerledes, noe som kan skyldes at de kun måtte velge én hovedgrunn. De fleste Negotia-tillitsvalgte mener er hovedgrunnen er at innleie skjer på lovlig grunnlag (45 prosent), fulgt av at de ikke kjenner til regelverket (22 prosent), og at de er redd for å miste arbeidsoppdrag (12 prosent).

LOs tillitsvalgtpanel er stort nok til at vi kan undersøke om tillitsvalgte i ulike deler av arbeidslivet svarer ulikt på utsagnene i figur 4.10. På de fleste av dem er det ingen forskjell etter sektor, mens det er en forskjell på to av

Figur 4.10 De viktigste grunnene* til at innleide arbeidstakere sjelden eller aldri tar kontakt med tillitsvalgte i innleiebedriften. Prosent.



Note: *De tillitsvalgte kunne velge inntil tre viktige grunner. N = 323, ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N.

Kilde: LOs tillitsvalgtpanel høsten 2019

utsagnene (tabell 4.3). Mens 45 prosent av de LO-tillitsvalgte i privat sektor mener en viktig grunn til at de sjelden eller aldri blir kontaktet, er at innleie skjer på lovlig grunnlag, gjelder det kun 31 prosent av de tillitsvalgte i kommunal eller fylkeskommunal sektor. Videre finner vi at mens 16 prosent av de LO-tillitsvalgte i privat sektor svarer at de innleide ikke ønsker fast jobb i deres virksomhet, gjelder det langt færre i kommunal og fylkeskommunal sektor og i virksomheter i staten, i helseforetakene, fristilte virksomheter og andre.

Tabell 4.3 To grunner til at innleide ikke kontakter LO-tillitsvalgte. Etter sektor. Prosent. N.

	Privat sektor	Kommunal og fylkeskommunal sektor	Stat, helseforetak, fristilt og annet
Innleie skjer på et lovlig grunnlag	45	31	38
De ønsker ikke fast jobb i vår virksomhet	16	7	8
Totalt (N)	112	91	110

Kilde: LOs tillitsvalgtpanel høsten 2019

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på en del faktorer som bidrar til at arbeidstakere lar være å forfølge brudd på regelverket.

Kunnskap, informasjon og støtte

- Mange arbeidstakere kjenner ikke lovverket, de vet ikke om de er lovlig eller ulovlig ansatt, og det gjelder spesielt ekstrahjelper, tilkallingsvakter etc. Kunnskapen om reglene for midlertidige ansettelser og innleie er i hovedsak svært begrenset – med enkelte unntak.
- Flere i fokusgruppene var usikre på om arbeidsmiljøloven gjelder for dem, fordi de ikke er fast ansatt. Det var særlig de innleide med utenlandsk bakgrunn innen bygg og kantine som uttrykte lite kjennskap til regelverket. En medvirkende årsak er trolig dårlige norskkunnskaper.
- De som har kunnskap om arbeidsmiljøloven, uttrykker at loven *i praksis* ikke gjelder for dem, fordi risikoen forbundet med å kreve fast jobb anses som for stor. Kunnskap og risikovurderinger spiller i noen grad sammen.
- Arbeidstakere tar saker opp med tillitsvalgte: En relativt stor andel tillitsvalgte fra LO (49 prosent), Norsk Sykepleierforbund (46 prosent) og Negotia (23 prosent) har opplevd å bli kontaktet av medlemmer med spørsmål om medlemmet utsettes for ulovlig bruk av midlertidig ansettelse eller innleie. Andelen LO-tillitsvalgte som ofte eller av og til har blitt kontaktet med spørsmål om arbeidstakere har vært utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, varierer mellom ulike deler av arbeidslivet og er lavest blant tillitsvalgte i privat tjenesteproduksjon (21 prosent) og høyest innen kommunal og fylkeskommunal sektor (30 prosent).
- En del tillitsvalgte har blitt kontaktet av arbeidstakere innleid fra bemanningsforetak hvor de innleide lurer på om innleie er gjort på et lovlig grunnlag. 45 prosent av de LO-tillitsvalgte og 37 prosent av de tillitsvalgte fra Negotia har blitt kontaktet i løpet av de siste to årene. 17 prosent av de LO-tillitsvalgte og 5 prosent av Negotias tillitsvalgte opplever dette ofte eller av og til.
- Mange har korte kontrakter og kjenner ikke grunnlaget for egen stilling. Det tar tid før de vet om den er lovlig eller ikke, og da er kontrakten deres nesten løpt ut.
- Lengden på kontrakten påvirker også tillitsvalgtes mulighet til å komme i kontakt med innleide.

- Tillitsvalgte opplever at de ikke har fått opplæring nok til å kunne bistå innleide som tar kontakt. Kun i underkant av 30 prosent av de LO-tillitsvalgte opplever at de i svært stor eller stor grad har fått tilstrekkelig opplæring, mens nesten én av tre svarer verken – eller. Blant de tillitsvalgte i Negotia er det enda færre (12 prosent) som svarer at de i svært eller ganske stor grad har fått tilstrekkelig opplæring.
- En del arbeidstakere har fremmet en sak eller fått fast ansettelse på et tidspunkt.

Redsel/sikkerhet/risiko

- Dersom midlertidig ansatte / innleide vurderer sin stilling som ulovlig, vil ofte risikoen forbundet med å kreve fast stilling kunne vurderes som *for høy*. Vi finner at midlertidig ansatte og innleide ofte velger «loyalty» framfor «voice» (= ta opp saker). For noen kan handlingsalternativene være å ha en midlertidig jobb eller ingen jobb. «Exit» er derfor ikke et egentlig handlingsalternativ for arbeidstakerne, men en naturlig konsekvens av at kontrakten går ut.
- Det er knyttet risiko til å ta opp brudd eller mistanke om brudd. Mange midlertidig ansatte eller innleide har en svak stilling på arbeidsplassen. I fokusgruppene snakket deltakerne mye om de negative sidene ved å være midlertidig ansatt, og flere fortalte om en hverdag preget av økonomisk usikkerhet og stress på grunn av korte kontrakter og oppdrag. De korte kontraktene ga dem også et kortsiktig perspektiv. De var mer opptatt av å beholde jobben her og nå enn å sette seg inn i regelverk og rettigheter.
- Mange arbeidstakere opplever det ikke som formålstjenlig, gitt deres svake posisjon på arbeidsplassen og deres ønske om videre arbeid, å benytte en «voice»-strategi. Uavhengig av kjennskap til regelverket mener flere at arbeidsgivere uansett omgår reglene for eksempel å unngå å havne i en situasjon der de er nødt til å gi midlertidig ansatte fast jobb som følge av tre-/fireårsregelen.

Resultatene fra fokusgruppene støttes av spørreundersøkelser blant tillitsvalgte:

- 69 prosent av de LO-tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at arbeidstakere ikke vil ta ulovlig bruk av midlertidig ansatte videre i frykt for å ikke få forlenget kontrakten, og 51 prosent av de LO-tillitsvalgte er

helt eller delvis enige i at utenlandske arbeidstakere er mer engstelige for å ta slike videre enn norske arbeidstakere.

- LOs tillitsvalgtpanel høsten 2019 viser at de tillitsvalgte opplever manglende kjennskap til regelverket (45 prosent) og frykten for å miste arbeidsoppdrag (43 prosent) som de to viktigste årsakene til at innleide sjelden eller aldri tar kontakt med dem eller andre tillitsvalgte.

Hva opplever arbeidsgiverne?

Vi har også undersøkt om arbeidsgiverne får henvendelser om hvorvidt stillinger etter lovverket egentlig skulle vært faste.

- Fafos virksomhetsundersøkelse 2019 viser at de aller fleste ikke har fått slike henvendelser. 7 prosent av personallederne har fått en henvendelse fra en tillitsvalgt, noen færre fra arbeidstakeren selv. Klart færre ledere i det private enn i offentlige (ikke statlige) virksomheter har fått slike henvendelser.
- Blant de som har fått en eller flere slik henvendelser, har nær halvparten opplevd det én gang, mens 22 prosent har opplevd det to ganger. 14 prosent av de som har opplevd dette, har fått slike henvendelser fire ganger eller mer i løpet av en toårsperiode.

5 Hva kjennetegner sakene som tas opp, og arbeidstakerne som følger opp brudd?

Kapittel 4 viste at noen arbeidsgivere én eller flere ganger i løpet av en toårsperiode har blitt kontaktet av arbeidstakere eller tillitsvalgte med spørsmål om en midlertidig stilling egentlig skulle vært fast. Hva skjer etter at de blir kontaktet? I dette kapitlet skal vi se nærmere på prosessen i de tilfellene hvor det er avdekket brudd og arbeidstaker velger å ta saken videre. Det gjør vi både analytisk, ved å diskutere handlingsvalg og hvilke muligheter arbeidstakerne har, og empirisk, ved å få fram hvordan arbeidstakere, virksomheter og tillitsvalgte opplever dette.

5.1 Håndhevingsprosessen – steg for steg

I forrige kapittel ble det pekt på at arbeidstakeren må ha tilstrekkelig kjennskap til regelverket for at vedkommende skal kunne forstå at reglene for midlertidige stillinger eller for bruk av innleie fra bemanningsforetak brytes. Slike kunnskapsbrister kan eventuelt bøtes på ved at kollegaer eller tillitsvalgte på arbeidsplassnivå som kjenner reglene, opplyser den enkelte arbeidstaker. Videre, når arbeidstakere forstår at reglene brytes, er de i en posisjon hvor de kan velge mellom tre «strategier» – «exit», «voice» og «loyalty» (Hirschman 1970). Selv om en arbeidstaker kjenner til at reglene gir henne rett på fast stilling, kan det hende hun velger å forholde seg lojalt til kontrakten, i håp om å få en ny, eller hun velger å arbeide ut kontrakten og heller få seg en jobb hos en bedre eller mer seriøs arbeidsgiver (exit). Er kontrakten kort, reduseres sjansen for å finne ut at reglene brytes. Hjelp og støtte fra tillitsvalgte på den enkelte arbeidsplass har betydning også utover å eventuelt opplyse selve saken (om at det foreligger et brudd).

Informantene peker på at mange lovbrudd trolig går under radaren hos arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, fordi de kun er i befatning

med det organiserte arbeidslivet hvor det er tillitsvalgte til stede. De antok derfor at sakene de kjente til, kun var toppen av isfjellet av mulige brudd i arbeidslivet som helhet.

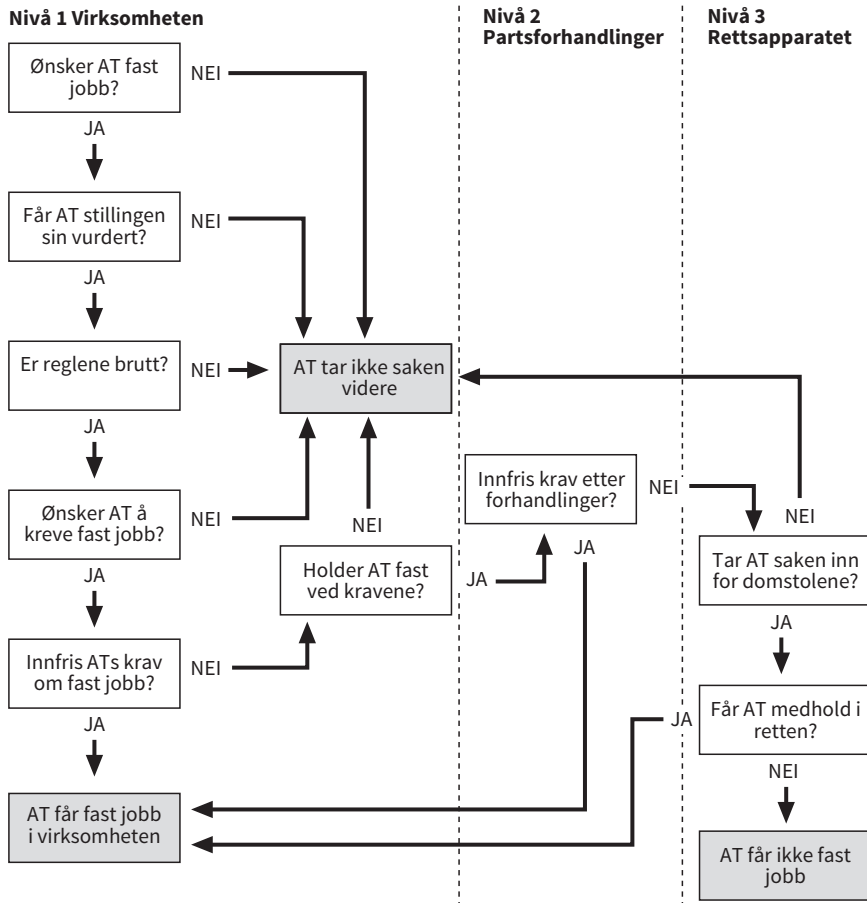
I tillegg til slike forhold er det forskjeller mellom innleiesaker og midlertidig-saker ved at midlertidig ansatte har en kontrakt med sin arbeidsgiver og jobber under ledelse av denne. Et innleieforhold dreier seg om et triangulært forhold, hvor den innleide er ansatt i bemanningsselskapet, mens brudd på reglene vil ha å gjøre med om firmaet som leier inn, har lovlig grunn til å leie inn. Å påpeke slike brudd vil kunne føre til at virksomheten som leier inn, slutter å leie inn siden de ikke har lov til det, uten at det endrer situasjonen for den som leies inn, til det bedre. Det vil derimot kunne lede til et dårligere forhold mellom den innleide og firmaet der vedkommende var leiet inn, og et dårligere forhold til bemanningsselskapet vedkommende er ansatt i. Insentivene er dermed ikke sterke for at innleide arbeidstakere skal forfølge slike brudd selv. Det er videre få bemanningsselskaper som er dekket av tariffavtale, og som dermed har tillitsvalgte. Dette kan også gjøre prosessen med å håndheve bestemmelsen vanskeligere.

I framstillingen av håndhevingsprosessen skiller vi mellom tre nivåer (se figur 5.1). På nivå 1 foregår prosessen på arbeidsplassnivå (virksomheten), mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og tillitsvalgt, der dette finnes. Etter at arbeidstaker tar kontakt med tillitsvalgt, samler tillitsvalgte inn tilgjengelig informasjon for å vurdere hvorvidt arbeidstakers arbeidsforhold er i strid med regelverket. Dersom tillitsvalgt eller en juridisk hjelpetjeneste vurderer at reglene ikke er brutt, stanser prosessen nødvendigvis her. Hvem tillitsvalgte søker råd hos, varierer med forbundets størrelse og organisering. I noen forbund tar tillitsvalgt kontakt med sitt regionskontor eller lignende. I andre tilfeller, og ofte i mindre forbund, kan tillitsvalgt ta direkte kontakt med forbundets jurister. Ifølge våre informanter hører det til sjeldenhetene at arbeidstaker tar kontakt med spørsmål i forkant av inngåelse av ansettelseskontrakten. Der det ikke er tillitsvalgte på arbeidsplassen, og den ansatte heller ikke engasjerer en ekstern rådgiver, vil oppfølging avhenge av at vedkommende selv tar opp saken med sin arbeidsgiver.

Dersom saken ikke løses på arbeidsplassnivå, og arbeidstaker framholder krav om fast ansettelse, er forhandlingsmøter mellom partene neste steg i prosessen (nivå 2), se arbeidsmiljøloven § 17-3 om arbeidstakers rett til å kreve forhandlinger. Dersom partene er organiserte, vil som regel rådgivere eller advokater fra fagforbund og arbeidsgiverforening kobles inn, og de vil delta i forhandlingene med arbeidsgiver og arbeidstaker. Også hovedsammenslutningene kan stille i forhandlingsmøter på nivå 2. Dersom partene ikke blir enige etter forhandlinger, kan saken bringes inn for domstolene. Her

vil det være mulighet til å komme til enighet gjennom bruk av rettsmekling, men dersom dette ikke lykkes, vil saken måtte avgjøres gjennom en dom (nivå 3).

Figur 5.1 Håndhevingsprosessen sett fra arbeidstakers (AT) perspektiv.



5.2 Kjennetegn ved sakene

Intervjuene med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, samt Jussbuss, vitner om at de fleste saker om mulige brudd på regelverket løses på laveste nivå (nivå 1), i dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassen. Det er i tillegg tilfeller hvor en løsning nås på nivå 2, gjennom forhandlingsmøter hvor også representanter fra fagforbund og arbeidsgiverforening

deltar. Et gjennomgående funn fra intervjuene er at dialogformen foretrekkes framfor rettsapparatet. Terskelen for å ta tvisten til domstolene er høy, da dette innebærer mer risiko for begge parter.

Informantenes erfaring er at problemstillinger knyttet til midlertidige ansettelser er mest utbredt i offentlig sektor, og da gjelder det helst tre-/fireårsregelen og grunnbemanningslæren. Saker om ulovlig innleie dukker i hovedsak opp i privat sektor, særlig i byggebransjen og industrien. Tvisespørsmålet er først og fremst kravet om skriftlig avtale med tillitsvalgte. Dette har nok også med å gjøre at ansatte i bemanningsselskaper sjelden er fagorganiserte, slik at de sakene som kommer inn til organisasjonene, stammer fra tvister hos innleier.

Informantene opplyser om at antall henvendelser og formelle saker har vært relativt stabilt over tid. Samtidig understreker flere at bevisstheten og kunnskapen om regelverket har bedret seg. Da aktørene i mange tilfeller ikke fører en oversikt over hvor mange henvendelser og saker knyttet til midlertidighet og innleie de har, er det vanskelig å tallfeste omfanget av saker.

- Kjennetegn ved sakene som fremmes:
 - løses i all hovedsak på nivå 1
 - enkle å avklare (tre-/fireårsregelen går greit, grunnbemanning mer komplisert)
 - at arbeidstakere ofte tar kontakt rett før kontraktens utløp – kompliserende faktor

De fleste sakene løses på laveste nivå

Informantene i fagforbundene peker på at det ofte er et problem eller en konflikt i arbeidsforholdet som er den utløsende faktoren for å ta kontakt med tillitsvalgt / juridisk lavterskeltilbud. Dette skjer gjerne helt på tampen av et midlertidig arbeidsforhold.

Man lukker øynene litt så lenge det går greit. Du stopper ikke og ser på kontrakten din en gang til hvis arbeidsforholdet ellers forløper greit. Hvis det er et grovt brudd eller arbeidsforholdet opphører, så blir du plutselig bevisst på at dette ikke var helt som det skulle, fra begynnelsen av. (saksbehandler, Jussbuss)

Som nevnt, etter at arbeidstaker tar kontakt, samler tillitsvalgte inn tilgjengelig informasjon for å vurdere hvorvidt arbeidstakers arbeidsforhold er i strid med regelverket. Men om de i det hele tatt tar kontakt, henger sammen med kontraktens varighet. Arbeidstakere som kun har vært hos nåværende

arbeidsgiver i en kort periode, for eksempel kun noen måneder, tar som regel ikke kontakt. Det hører til sjeldenhetene at arbeidstakere kontakter tillitsvalgt eller Jussbuss med spørsmål i det de er i ferd med å skrive under en ansettelseskontrakt.

Samtidig som terskelen for å kreve fast jobb oppleves som høy for arbeidstakerne, forteller informantene i fagforbundene at det i mange tilfeller ikke er mer enn et møte eller et brev til arbeidsgiver som skal til:

I stor grad så er det sånn at arbeidstaker får den faste ansettelsen vi krever. Vi er ganske sikre på at de faktisk har et krav. Jeg er usikker på om vi har skrevet brev til arbeidsgiver og *ikke* fått gjennomslag. (informant, NJ)

At det er slik, ser imidlertid ut til å først og fremst gjelde krav etter tre- og fireårsregelen. Intervjuene med organisasjonene viser videre at tillitsvalgte selv klarer å løse de aller fleste sakene på laveste nivå, etter en telefon til sitt regionkontor eller lignende. At mange saker løser seg på laveste nivå, kan imidlertid også henge sammen med at tillitsvalgte og deres organisasjoner vurderer sakene før de tar dem videre til arbeidsgiver eller opp på et høyere nivå i figur 5.1. En informant i en fagforening i bygningsbransjen uttrykte det slik:

Medlemmer kommer med et problem, vi ser på det, er det et brudd på loven, sender vi det videre til Fellesforbundet sammen med dokumentasjon med et ønske om å ta det videre. Hvis Fellesforbundet er enig, tar de det videre til LO juridisk. Men det må være en god sak, de går ikke til retten med en sak de taper. (informant, bygg)

Som sitatet over peker på, må det være en god (vinner-)sak. Opplever arbeidstakerorganisasjonene at det er uklart om de kan vinne fram, tas saken heller ikke inn for retten.

I kapittel 4 pekte vi på at mange arbeidstakere som står svakt i arbeidsmarkedet, ikke har ressurser og ønske om å ta saker til retten, da de ofte er usikre på hvordan dette skal gjøres, det er risiko involvert, og sakene vil kunne ta (for) lang tid. For arbeidstakere som har en sterkere posisjon i arbeidsmarkedet, vil bekymringene rundt om de i det hele tatt har/får en jobb framover, kanskje være mindre, men for noen som står sterkere i arbeidsmarkedet, vil framtidige karrieremuligheter og jobbmuligheter påvirke om sakene tas opp på et høyere nivå dersom den midlertidig ansatte ikke blir enig med arbeidsgiver i utgangspunktet. En informant i NJ uttrykker det slik:

Men vi har hatt saker hvor jeg sto på trappa til byfogden for å ta ut stevning, men så snur vedkommende helt om, hun turte ikke stevne arbeidsgiveren sin. Hun var med til vi hadde skrevet alt, men turte ikke levere stevningen. Arbeidstakere er redde for å spolere sine videre muligheter i bransjen. (informant, NJ)

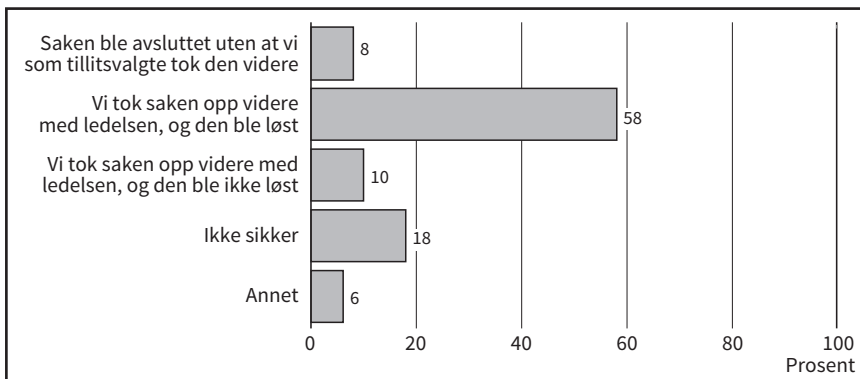
Avveininger mellom risiko og gevinst påvirker dermed ikke bare om saker tas opp i det hele tatt, men også om sakene tas videre i tilfeller hvor arbeidstaker ikke blir enig med arbeidsgiver på nivå 1, på arbeidsplassnivå.

Hva skjer med innleiesaker de tillitsvalgte tar videre?

I kapittel 4 kom det fram at mange tillitsvalgte i LO blir kontaktet av arbeidstakere innleid fra bemanningsforetak/vikarbyrå med spørsmål om innleien er gjennomført på et lovlig grunnlag. De tillitsvalgte som svarte at de ble kontaktet ofte, av og til eller sjelden, ble senere spurt hvordan (den siste) saken ble behandlet etter at saken ble tatt opp med den tillitsvalgte selv eller andre tillitsvalgte. I figur 5.2 kommer svarene til de LO-tillitsvalgte fram.¹⁶

Figuren viser at en del av sakene stoppet opp hos den tillitsvalgte, de blir ikke tatt videre til arbeidsgiver/virksomheten. Nesten seks av ti saker blir tatt videre og løst, mens 10 prosent av sakene blir tatt videre uten at de blir løst. En del av de tillitsvalgte, nesten to av ti, er usikre på hvordan saken ender.

Figur 5.2 Hvordan ble (den siste) saken om innleie behandlet etter at den ble tatt opp med deg eller andre tillitsvalgte? Prosent. LOs tillitsvalgtpanel. Høst 2019.



Note: N = 159. Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N.

¹⁶ Det var for få Negotia-tillitsvalgte som fikk dette spørsmålet, til at det gir mening å presentere svarene her (det er stor usikkerhet knyttet til dem).

Som vi ser av figur 5.2, løses over halvparten av sakene etter at fagforeningen har tatt dem opp med ledelsen. Hva ligger egentlig bak disse svarene? Når en tillitsvalgt avslutter saken uten å ta det videre, betyr det at hun vurderte at regelverket ikke var brutt, eller at det ikke var verdt risikoen for arbeidstaker? Det kan vi dessverre ikke vite sikkert. Og hva innebærer det at «saken ble løst», egentlig? Det er ikke ensbetydende med at arbeidstaker fikk fast jobb, men kan også bety at arbeidstaker og arbeidsgiver i innleievirksomheten ble enige om sakens fakta, at det var grunnlag for innleie, eller at det ikke var det. Senere i kapitlet kommer vi nærmere inn på hvilke utfall slike saker konkret får.

Tillitsvalgte kan imidlertid håndtere en mer utstrakt bruk av innleie enn det loven åpner for, på andre måter. I tillitsvalgtundersøkelsen fikk de tillitsvalgte spørsmål om de hadde forsøkt å håndheve regelverket knyttet til grunnbemanning gjennom et spørsmål som lød: «Har du eller andre tillitsvalgte krevd økt grunnbemanning i din bedrift som erstatning for bruk av innleie i løpet av det siste året?». 56 prosent av de tillitsvalgte i LO og 31 prosent av de tillitsvalgte i Negotia svarte «ja» på dette spørsmålet. En del tillitsvalgte synes dermed å være i dialog med arbeidsgiveren om bruk av innleie.

Saker på nivå 2 og 3

I arbeidet med delrapporten ble en del organisasjoner som arbeider med å hjelpe arbeidstakere i tvister rundt arbeidsmiljølovens §§ 14-9 og 14-12, kontaktet for å få et innblikk i omfanget av saker som beveger seg ut av den enkelte arbeidsplass og over på det vi her omtaler som nivå 2 og nivå 3. Gjennomgangen tyder på at det er relativt få saker som når spesielt det tredje nivået. Samtidig kan dette være et utslag av at prosedyrene for forhandling mellom partene synes å fungere bra. Om ikke forhandlingsmøter fører fram, hender det at saken løser seg etter stevning, for eksempel i rettsmekling. Et søk i Lovdata ga 123 treff på saker hvor § 14-9 eller §14-12 var brukt som lovhenviing.¹⁷ Dette omfatter alle saker fra Høyesterett og lagmannsrettene, men kun et utvalg av saker fra tingrettene (se kapittel 2.7). Databasen inneholder også dommer som er anket, slik at noen dommer ble tatt ut av denne grunn. Noen saker gjaldt tre- eller fireårsregelen og/eller statlig sektor og ble også tatt ut. Etter en nærmere gjennomgang av sakene viste det seg at det var 30 saker som gjaldt midlertidig ansettelse, mens ni dreide seg om ulovlig innleie. Som vist i tabell 5.1 spenner

¹⁷ Søket ble utført 10.09.2019.

sakene fra da arbeidsmiljøloven 2005 trådte i kraft i 2006, og fram til i dag.

Tabell 5.1 Antall rettsavgjørelser vedrørende ulovlig midlertidig ansettelse eller ulovlig innleie.

	Midlertidig	Innleie	Fagforbund
2006–2009	6	2	6
2010–2014	16	3	14
2015–2019	8	4	8
Totalt	30	9	28

At antall saker knyttet til midlertidige stillinger er langt høyere enn for innleie, er ikke overraskende da langt flere er midlertidig ansatt enn innleid. Innleieforholdene vil ofte være korte, noe som er en barriere for å ta en sak videre, og både organisasjonsgraden og tilstedeværelsen av tillitsvalgte er lavere der enn ellers i arbeidsmarkedet. Når en organisert arbeidstaker antar eller opplever at deres midlertidige stilling burde vært fast, er tillitsvalgte det første kontaktpunktet og den på arbeidsplassen som kan informere direkte om regelverket. Det er grunn til å anta at barrierene for håndtering er høyere på arbeidsplasser uten fagforening, fordi det kan være utfordrende å manøvrere i regelverket på egen hånd. En informant sa dette i et intervju:

Vi merker også at der vi har aktive tillitsvalgte på arbeidsplassene, så er det større grad av aktivitet, og det kommer nok flere krav fra slike arbeidsplasser også. Hvis en hovedtillitsvalgt har vært ute, så vet jeg at det uka etter kommer til å være fullt med henvendelser i innboksen min. (informant, Fagforbundet)

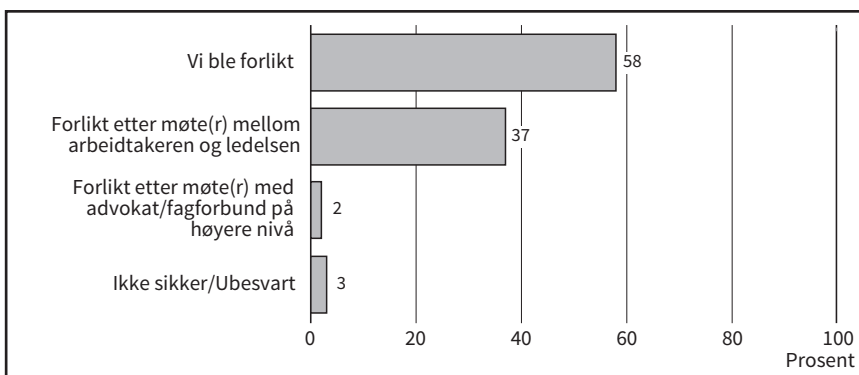
Gjennomgangen av saker som har endt i retten, viser at antall saker hvor fagforbund har vært involvert, dominerer. Som vi ser i tabell 5.1, omfatter dette 28 av 39 saker.

5.3 Ender uenighet om kontrakten i faste ansettelser?

I figur 5.2 kom det fram, som nevnt, at mange saker som involverer innleie, blir løst uten at vi vet sikkert hva som ligger i at «saken ble løst». I Fafos virksomhetsundersøkelse fra 2019 var vi opptatt av hvordan saker rundt midlertidige ansettelser blir håndtert, og hvordan de ender etter at arbeidstakere eller tillitsvalgte har tatt kontakt. Vi spurte personallederne om dette og var

i første omgang opptatt av på hvilket nivå saken ble løst (figur 5.3).¹⁸ Nesten seks av ti (58 prosent) svarer at de ble forlikt (med en gang), mens 37 prosent svarer at de ble forlikt etter møte(r) mellom arbeidstaker og ledelsen. Kun en svært liten andel av sakene ble tatt opp på et høyere nivå og forlikt etter møter med advokat eller fagforbund. I tillegg til alternativene i figur 5.3 kunne respondentene svare «det ble tatt ut søksmål», det var det ingen av våre respondenter som svarte.

Figur 5.3 Hvordan ble saken (uenighet om midlertidig stilling) behandlet etter at arbeidstaker/tillitsvalgt tok kontakt med virksomheten? Prosent. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019. Virksomheter som har hatt saker.



Note: N = 93

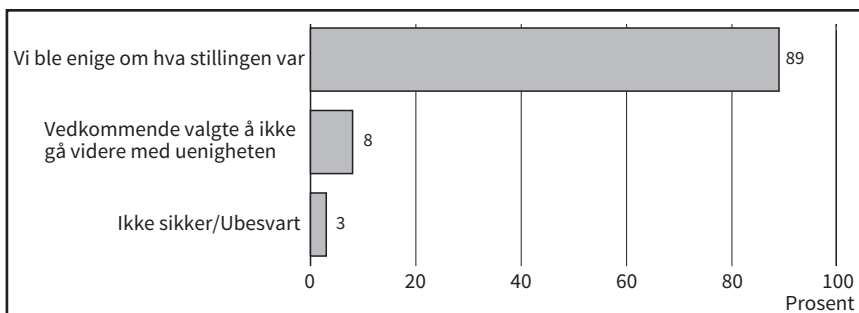
Figur 5.3 forteller noe om på hvilket nivå sakene blir løst, men den forteller ingenting om selve utfallet. Vi spurte personallederne som svarte at de ble forlikt med den midlertidig ansatte, de som svarte at de ble forlikt etter at det ble avholdt møte(r) mellom arbeidstakeren og ledelsen i virksomheten, og de som svarte at de ble forlikt etter at det ble avholdt møte(r) med advokat/fagforbund på høyere nivå, om hva som skjedde til slutt i saken (figur 5.4). Nesten ni av ti svarte at de ble «enige om hva stillingen var», mens 8 prosent svarte at «vedkommende valgte å ikke gå videre med uenigheten». Dette innebærer at i en del av sakene er arbeidsgiver og arbeidstaker fortsatt uenige om hvorvidt den midlertidige stillingen burde vært fast. Regelbrudd / uenighet om reglene følges i en liten andel saker ikke opp til de er fullt ut løst.

Personallederne som oppga at de hadde fått henvendelse fra en arbeidstaker eller tillitsvalgt om at den midlertidige stillingen til en ansatt etter lov-

¹⁸ Vi spurte om den siste saken de hadde hatt de siste to årene.

verket egentlig skulle vært fast, fikk også spørsmål om hva saken konkret førte til. Tabell 5.2 viser at i 78 prosent av sakene ble saken løst ved at vedkommende ble fast ansatt, i 16 prosent av sakene forble de midlertidig ansatt. Her er det verdt å minne om at vi i kapittel 4 så at mange av sakene (til tross for at dette ikke var inkludert i spørsmålsstillingen) dreier seg om tre-/fireårsregelen, hvor reglene i utgangspunktet er lite skjønnsbaserte. 2 prosent av sakene ble løst ved at den midlertidige stillingen opphørte.

Figur 5.4 Hva skjedde til slutt i saken? Prosent. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019. Virksomheter som har hatt saker.



Note: N = 96

Tabell 5.2 Hva konkret førte saken til? Prosent. N. Fafos virksomhetsundersøkelse 2019. Virksomheter som har hatt saker.

	Andel
Ble fast ansatt	78
Forble midlertidig ansatt	16
Stillingen opphørte	2
Vet ikke	4
Totalt (N)	100 (96)

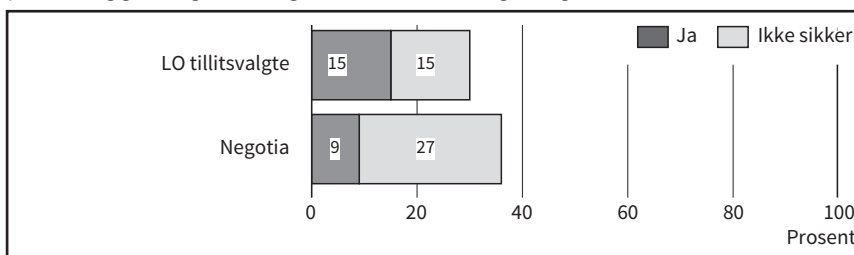
Som nevnt i kapittel 4 (figur 4.6) var det mange av de som mente at de skulle hatt fast stilling på grunn av tre-/fireårsregelen. Er det slik at flesteparten av de som har fått fast stilling, har fått det på bakgrunn av varighet, en regel som i stor grad kan avgjøres uten bruk av skjønnsvurderinger? Antallet respondenter er her lite, men der arbeidsgiver oppgir at noen har krevd fast ansettelse på grunn av varighet (53 arbeidsgivere oppgir det), svarer 83 prosent at saken førte til at de ble fast ansatt. For de andre begrunnelsene var det for få respondenter som hadde opplevd dette til at vi kan undersøke hvor stor andel som også svarer at saken endte i fast ansettelse.

Som tidligere nevnt kan veien for å kreve fast ansettelse være tyngre for en innleid arbeidstaker enn en midlertidig ansatt, da de innleide er ansatt hos en tredjepart (bemanningsforetaket). Opplever de tillitsvalgte at innleide noen ganger får fast jobb dersom de er innleid på uriktig grunnlag? I tillitsvalgtundersøkelsene til tillitsvalgte i Negotia og LO ble respondentene stilt følgende spørsmål:

«En arbeidstaker som er innleid uten at det finnes et lovlig grunnlag for innleie, har rett på fast ansettelse i virksomheten de er leid inn til. Har det skjedd at innleide har fått fast ansettelse i din virksomhet fordi innleie var gjort på et ulovlig grunnlag?»

Det var ingen tidsangivelse på spørsmålet, men spørsmålet gikk bare til tillitsvalgte som svarte at det hadde vært brukt innleid arbeidskraft fra et bemanningsforetak på deres arbeidsplass det siste året. Svaralternativene var «ja», «nei» og «ikke sikker». I figur 5.5 kommer andelen som svarte «ja» eller «ikke sikker», fram. 15 prosent av de LO-tillitsvalgte og 9 prosent av de tillitsvalgte i Negotia kjenner til at innleide i deres virksomhet har fått fast ansettelse fordi innleien har blitt gjort på ulovlig grunnlag. Samtidig er det en stor andel, spesielt blant de Negotia-tillitsvalgte, som svarer at de ikke er sikre på dette.

Figur 5.5 Har innleide fått fast ansettelse i virksomheten de er leid ut til, fordi de har vært ansatt på et ulovlig grunnlag? Tillitsvalgtundersøkelsene til Negotia og LO. Prosent. 2019.



Note: N LOs tillitsvalgtpanel = 437, Negotia = 127. Ha in mente at tillitsvalgte i staten også er inkludert i N i tallene fra LOs tillitsvalgtpanel.

Det er nok respondenter i LOs tillitsvalgtpanel til at spørsmålet om innleie kan brytes ned på sektor, men vi finner ingen signifikante forskjeller (tall ikke vist).

5.4 Oppsummering

Som vi har vist i illustrasjonen av håndhevingsprosessen (figur 5.1) og i kapittel 4, er det mange forhold i håndhevingsprosessen som peker mot at arbeidstaker velger å ikke ta opp brudd på regelverket.

- Vi argumenterer for at når det først har blitt en sak, synes de formelle prosessene å fungere relativt bra, ifølge både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Sakene løses i all hovedsak på nivå 1 mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Gjennom Fafos virksomhetsundersøkelse fra 2019 ble personalledere spurt om på hvilket nivå saker om midlertidige ansettelser som de har opplevd de siste to årene, til slutt ble løst. 58 prosent ble forlikt der og da, mens 37 prosent ble forlikt etter møte(r) mellom arbeidstaker og ledelsen. Kun en svært liten andel av sakene ble tatt opp på et høyere nivå og forlikt etter møter med advokat eller fagforbund. Ingen av personallederne svarte at det ble tatt ut søksmål.
- I Fafos virksomhetsundersøkelse fra 2019 ble personallederne spurt om hva som ble utfallet av sakene de hadde vært borti. Nesten ni av ti svarte at det ble «enige om hva stillingen var», mens 8 prosent svarte at «vedkommende valgte å ikke gå videre med uenigheten». Dette innebærer at i noen av sakene er arbeidsgiver og arbeidstaker fortsatt uenige om den midlertidige stillingen egentlig burde vært fast, men arbeidstakerne unngår likevel å ta sakene videre til de er fullt ut løst. Det konkrete utfallet av sakene var ifølge undersøkelsen at 78 prosent av tilfellene ble løst ved at arbeidstakerne ble fast ansatt, i 16 prosent av sakene forble de midlertidig ansatt. Mange av sakene som endte i fast ansettelse, gjaldt imidlertid tre/fireårsregelen. 2 prosent av sakene ble løst ved at den midlertidige stillingen opphørte.
- Kapitlet viser at tillitsvalgte spiller en viktig rolle i disse prosessene. Noen tillitsvalgte i LO (15 prosent) og Negotia (9 prosent) har opplevd at innleide har fått fast ansettelse i deres virksomhet fordi innleie var gjort på et ulovlig grunnlag.

6 Avsluttende oppsummering og drøfting

Arbeidsmiljøloven nedfeller at faste ansettelser skal være hovedregelen, og regulerer arbeidsgiveres muligheter for å ansette på midlertidige kontrakter eller leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak ut fra en slik forutsetning. Slik arbeidskraft kan brukes under gitte betingelser, først og fremst at behovet er midlertidig.¹⁹ I utgangspunktet gjelder de samme reglene for innleie fra bemanningsforetak som ved bruk av midlertidige kontrakter. Imidlertid åpnes det i loven for at virksomheter som har en gyldig, skriftlig avtale med en fagforening (med innstillingsrett), kan ansette personer fra bemanningsforetak ut over begrensningene som gjelder for midlertidige ansettelser. I denne rapporten undersøker vi to problemstillinger:

- I hvor stor grad brytes reglene som regulerer arbeidsgiveres bruk av midlertidige ansettelser og innleie fra bemanningsforetak?
- I hvilken grad håndteres brudd på reglene om midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak?

Samlet tar denne sluttrapporten og delrapporten fra 2018 for seg to spørsmål som det er svært lite systematisk og forskningsbasert kunnskap om fra før. I prosjektet har vi benyttet en rekke ulike datakilder, som samlet gir et fyldig bilde av problemstillingene vi har vært opptatt av. I dette sluttkapitlet oppsummerer vi noen av funnene og drøfter betydningen av dem.

¹⁹ Med unntak av den lite brukte §14-9 (2) bokstav f.

6.1 Brudd på reglene for midlertidige ansettelser og innleie fra bemanningsforetak

Midlertidige ansettelser

Vi har spurt arbeidsgiverne (virksomhetene) som bruker midlertidig ansatte eller innleie, om hvorfor de bruker det, og vi har sett nærmere på om begrunnelsene for bruk av slik arbeidskraft følger arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser. Gjennom analyser av dette kan vi anslå hvor stor andel av virksomheter som begrunner bruken av midlertidige ansettelser eller innleie fra bemanningsforetak innenfor det loven åpner opp for, andelen virksomheter som bruker begrunnelser som det er uklart om er lovlige eller ikke (i en «gråsonen»), og andelen som nokså tydelig bruker midlertidige ansettelser og innleie av grunner som det ikke er dekning for innenfor lovens rammer.

Virksomhetsundersøkelsen 2019 viser at mellom 30 prosent (forsiktig anslag) og 47 prosent av virksomhetene (som har brukt midlertidige ansettelser) begrunner sin bruk av midlertidige ansettelser i gråsonen til eller klart utenfor hva arbeidsmiljøloven åpner opp for. Minst 15 prosent av virksomhetene bruker utelukkende begrunnelser som ligger utenfor arbeidsmiljøloven. Å legge til grunn at det er bare de 30 prosentene av virksomhetene som kun bruker «ulovlige» begrunnelser, som benytter midlertidige stillinger i strid med arbeidsmiljøloven, er relativt konservativt. Det er grunn til å anta at en del av virksomhetene som oppgir begrunnelser for midlertidige ansettelser som ligger både innenfor og utenfor det loven åpner opp for, også har benyttet midlertidige stillinger på måter loven ikke åpner opp for.

Fire av ti virksomheter oppgir at de har benyttet midlertidig ansatte som en del av den løpende virksomheten, noe som ligger utenfor det arbeidsmiljøloven åpner for. En stor del av virksomhetene begrunner sin bruk av midlertidig ansatte i at de gjør det for å få arbeidstidsordningene til å gå opp, og eller fordi de ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser, samt for å teste ut personer for faste ansettelser. At arbeidsgivere i Norge begrunner bruk av midlertidig ansatte på denne måten, er påpekt i forskningen også tidligere (Nesheim 2003:231). En større andel av kommunale og fylkeskommunale virksomheter begrunner bruken av midlertidige ansettelser på måter som ligger utenfor lovens rammer.

Å benytte data om arbeidstakernes eller virksomhetenes begrunnelser for bruk av midlertidige stillinger, betyr at vi ikke er avhengig av arbeidstakernes eller arbeidsgivernes kunnskaper om lov og avtaleverk. Det er en åpenbar fordel, da regelkunnskapen kan variere nokså mye (Svalund mfl. 2018; Øistad mfl. 2019). Imidlertid vil det å spørre arbeidsgivere/personalsjefer om

de følger arbeidsmiljølovens regler rundt midlertidige ansettelser og innleie fra bemanningsforetak, uansett kunne fortelle om virksomhetene «tror» de følger loven og eventuelt velger å bruke slik arbeidskraft på måter som ikke er lovlig. Når vi gjør det, finner vi at 9 prosent av virksomhetene som har brukt midlertidig ansatte, selv mener de har befunnet seg i en gråsoner eller har brutt reglene for midlertidige ansettelser de siste to årene, og at andelen personalledere som mener de har brutt reglene eller befunnet seg i en gråsoner, er størst i deler av offentlig sektor. Dette rimer godt med tidligere forskning, som både viser at bruken av midlertidige stillinger er høy i deler av offentlig sektor, og som viser at det er uklarheter og uenigheter rundt bruk av ulike stillingstyper og stillingsstørrelser innenfor for eksempel pleie og omsorg (Alsos mfl. 2017). De ulike dataene og den tidligere forskningen støtter opp under en av hovedkonklusjonene i rapporten. Omfanget av brudd på reglene for midlertidige ansettelser er større i kommunal sektor enn i resten av arbeidslivet.

Å spørre arbeidsgivere gir ikke mulighet til å anslå andelen midlertidig ansatte / innleide som er ansatt på kanten av eller utenfor det arbeidsmiljøloven åpner opp for, kun hvor stor andel av virksomhetene som benytter midlertidig ansatte, som har benyttet midlertidig ansatte eller innleie fra bemanningsforetak ulovlig. En enkelt virksomhet kan ha brukt midlertidig ansatte eller innleide ulovlig i stort omfang, eller det kan ha skjedd med en stilling én gang de siste to årene, det sier ikke tallene fra virksomhetsstudien 2019 noe om. For å vite mer om hvor mange arbeidstakere dette gjelder, må vi se nærmere på de som er ansatt i slike stillinger. Mellom 23 og 35 prosent av de som var ansatt i en midlertidig stilling (når vi ser bort fra de som var ansatt med grunnlag i bokstav f), mener at deres midlertidige stilling er begrunnet i ulike forhold som ikke er innenfor det lovverket åpner opp for. Lignende andeler er også funnet i tidligere studier, og det er lite som tyder på at dette varierer sterkt mellom år (Nergaard & Stokke 1996). Bruker vi midlertidig ansattes kunnskaper om hvorfor de er ansatt midlertidig, finner vi altså at det til enhver tid er omfattende brudd på reglene. Det er imidlertid arbeidsgiverne, ikke arbeidstakerne, som ansetter, og det er de som vet begrunnelsene for hvorfor en stilling er midlertidig, eller hvorfor de leier inn fra bemanningsforetak. Det kan derfor være noen feilkilder også med en slik framgangsmåte.

Samlet sett mener vi at datakildene støtter opp om hverandre og peker i retning av at mange midlertidige ansettelser skjer med begrunnelser i gråsonen eller utenfor det loven åpner opp for.

Innleie av arbeidskraft

Når det gjelder brudd på reglene for innleie, viser virksomhetsundersøkelsen 2019 at 36 prosent av virksomhetene (som benytter innleide fra bemanningsforetak) de siste to årene har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak blant annet for å fylle behov eller funksjoner som ligger i gråsonen til eller utenfor det som er hjemlet i arbeidsmiljøloven. En viktig del av bruken som bryter med lovens rammer, er der innleie brukes som del av den løpende virksomheten. Virksomhetsundersøkelsen 2019 viser at mange virksomheter begrunner sin bruk av innleie fra bemanningsforetak med å fylle behov for ekstra kapasitet eller for spesialkompetanse i en begrenset periode, noe arbeidsmiljøloven åpner for. Arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) åpner som nevnt for at virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, kan inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd (hvor det vises til at det er lov med innleie etter samme krav som ved §14-9 (2) bokstav a–e. En stor del av virksomheters innleie foregår innen noen avgrensede deler av norsk arbeidsliv, gjerne med utenlandsk arbeidskraft. Vi har derfor også sett nærmere på virksomheter som bruker østeuropeisk arbeidskraft i bygg, anlegg, deler av industrien og overnattings- og servicebransjen. Det viser seg at totalt 3 til 6 prosent av alle virksomheter (ikke bare de som bruker innleie) i disse bransjene benytter innleie som en del av den daglige driften uten at det foreligger avtale med fagforeningene om fravik, noe som tyder på at bruken er i strid med loven (Bergene mfl. 2018:47).

Også når det gjelder innleie fra bemanningsforetak, har vi spurt arbeidsgiverne om de selv mener de følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om bruk av slik arbeidskraft. 2 prosent av virksomhetene som har benyttet innleie fra bemanningsforetak, mener de har, eller kan ha, brutt reglene for innleie i samme toårsperiode. Dette er klart lavere enn når vi målte med indikatorene knyttet til begrunnelsene for bruk av innleie, og kan skyldes dels at arbeidsgiverne ikke vil innrømme overfor intervjuerne (eller seg selv) at de bryter loven, dels at arbeidsgiverne tror avtaler som de inngår, er lovlige også når virksomheten mangler tariffavtale, eller selv om avtalen ikke er skriftlig. Men antallet «ugyldige» avtaler er i seg selv ikke nok til å forklare den store avstanden mellom det analysen av begrunnelser for bruk av innleie tyder på, og det arbeidsgiverne selv oppgir. Tallene satt sammen tyder på at arbeidsgiverne har en begrenset lovforståelse, hvor de tror de bruker innleie lovlig, også i situasjoner hvor de ikke gjør det.

Undersøkelsen blant arbeidsgiverne er gjennomført før det ble krav om at avtaler om bruk av innleie ut over arbeidsmiljølovens § 14-9 (2) bare kunne gjøres i virksomheter som hadde tariffavtale inngått med en fagforening med

innstillingsrett. Resultatene i studien tyder på at den endringen, og om vi hadde fanget den opp, ville hatt begrenset betydning på andelen virksomheter som bryter reglene om innleie. Vi finner at hoveddelen av virksomhetene som benytter innleie ut over det arbeidsmiljølovens § 14-9 (2) gir adgang til, ikke har avtale, og videre at en del tror de har en gyldig avtale, uten at de har det. Gitt at en så stor andel bryter loven, mener vi at for at innstramningen skal ha en effekt, må håndhevingen styrkes.

6.2 Håndheving av regler for innleie og midlertidige ansettelser

Vi kan konstatere at det forekommer en del brudd på reglene, og at virksomhetene i alle fall i noen grad erkjenner at de ikke alltid holder seg innenfor lovens rammer. Rapportens andre hovedproblemstilling gjelder håndheving av regelverket, det vil si i hvilken grad §§ 14-11 og 14-14 benyttes ved brudd på reglene om henholdsvis midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak. I hvilken grad fungerer denne håndhevingsmekanismen ved at arbeidstakerne tar steg for at regelverket skal bli fulgt, i tilfeller hvor de mener de burde hatt en fast stilling?

På hvilket nivå håndteres sakene?

Relativt få saker som omhandler midlertidige ansettelser eller innleie fra bemanningsforetak, ender for retten, det vi her har omtalt som det tredje og øverste håndhevingsnivået. Få saker for retten kan være et utslag av at reguleringen ikke fungerer, men det kan i like stor grad tyde på det motsatte, at sakene løser seg på lavere nivå, enten i rettsmekling eller på arbeidsplassnivå.

Resultatene i rapporten tyder på det er en del håndhevingsprosesser som foregår på arbeidsplassnivå i løpet av en tidsperiode. En relativt stor andel tillitsvalgte fra ulike forbund har opplevd å bli kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om arbeidstakeren har vært utsatt for ulovlig bruk av midlertidig ansettelse. Også arbeidstakere innleid fra bemanningsforetak/vikarbyråer stiller tillitsvalgte i innleiebedriften spørsmål om innleien er gjort på et lovlig grunnlag. Dette viser at det er saker som i alle fall vurderes av den enkelte arbeidstaker. Videre har en del arbeidstakere på et eller annet tidspunkt krevd å få sin midlertidige stilling endret til fast, eller de har fått den endret til fast: Av de som har hatt midlertidig kontrakt på et tidspunkt, har 7 prosent en eller flere ganger krevd fast ansettelse eller fått fast ansettelse, 90 prosent hadde ikke det.

Hva opplever arbeidsgiverne av forsøk på å ta opp saker?

Arbeidsgiverne er de som ansetter, de kjenner sine egne vurderinger og begrunnelser for hvorfor de leier inn noen fra bemanningsforetak eller ansetter noen midlertidig. Håndtering av regelverket og uklarheter og uenigheter rundt midlertidige kontrakter eller innleie fra bemanningsforetak kontra faste stillinger må, dersom regelverket faktisk skal håndheves, alltid innom arbeidsgiver. Får arbeidsgivere henvendelser om at midlertidige stillinger etter lovverket egentlig skulle vært faste?

De aller fleste arbeidsgivere har ikke fått slike henvendelser. 7 prosent av personallederne har fått en henvendelse fra en tillitsvalgt, noen færre fra arbeidstakeren selv. Dette er en lav andel sammenlignet med andelen virksomheter som har brutt eller beveget seg i gråsonen når det gjelder grunnlag for midlertidige ansettelser.

Det er i stor grad fagforeningene som tar kontakt med arbeidsgiveren, noe som kan skyldes både behov for kunnskap om regelverk og risikoen mange arbeidstakere kjenner på ved «å kreve sin rett». Støtte fra fagforeninger kan hjelpe. Spesielt er det arbeidsgivere i kommunal og fylkeskommunal administrasjon, i undervisning i grunnskole og videregående skole og i helse- og sosialtjenester som opplever slike henvendelser. 6 prosent av virksomhetslederne i det private har fått slike henvendelser, sammenlignet med 24 prosent av personallederne i offentlige virksomheter. En forklaring er at det er i offentlige virksomheter den høyeste andelen virksomheter bryter lovens rammer, og at det slik sett bør være flere saker der. En annen forklaring kan være at organisasjonsgraden er klart høyere i offentlig sektor, og at fagforeningene i større grad er på plass på virksomhetsnivå og med en høyere andel organiserte bak seg. Høy organisasjonsgrad øker sjansen for at det er tillitsvalgte til stede på arbeidsplassen, og for at det er et etablert partssamarbeid som i større grad evner å håndtere slike spørsmål sammen med og på vegne av den enkelte midlertidige ansatte.

Som vi viste i illustrasjonen av håndhevingsprosessen (figur 5.1), og som vi kommer tilbake til senere i kapitlet, er det mange forhold i håndhevingsprosessen som peker mot at arbeidstakere velger å ikke forfølge brudd på regelverket. Når et mulig regelbrudd først har blitt en sak, synes imidlertid de formelle prosessene å fungere relativt bra, ifølge både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Vi vet mindre om hvordan dette er utenfor det organiserte arbeidslivet. Sakene løses i all hovedsak på laveste nivå (nivå 1), mellom arbeidsgiver og arbeidstaker alene. Virksomhetsundersøkelsen 2019 viser at 58 prosent av sakene om midlertidige ansettelser ble forlikt der og da, mens 37 prosent ble forlikt etter møte(r) mellom arbeidstaker og ledelsen. Kun en svært liten andel av sakene ble tatt opp på et høyere nivå og forlikt

etter møter med advokat eller fagforbund. Ingen av personallederne svarte at det ble tatt ut søksmål, og våre intervjuer med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og Jussbuss, samt gjennomgangen av rettssaker, tyder på at det er få saker som tas helt til retten (nivå 3). At det er slik, er ikke veldig overraskende. En rettssak er svært risikofylt og sosialt og økonomisk belastende for arbeidstaker: Vedkommende er da i konflikt med tidligere arbeidsgiver, men har ingen jobb fordi kontrakten som oftest har gått ut. En må derfor ha en inntekt mens rettssaken pågår, samtidig kan en ikke søke en fast stilling, i tilfelle en vinner fram med kravet om fast stilling.

Det er mulig å tenke seg at sakene løser seg på arbeidsplassnivå fordi arbeidstakerne forstår at de ikke kommer noen vei med sin sak, at sjansen for å vinne fram er (for) lav. Hva viser så rapporten om utfallet av saker, uenigheter, rundt midlertidige ansettelser? I virksomhetsundersøkelsen 2019 ble personallederne spurt om utfallet av sakene de hadde vært borti. Nesten ni av ti svarte at de ble «enige om hva stillingen var», mens det i noen tilfeller var slik at arbeidsgiverne oppga at vedkommende valgte å ikke gå videre med uenigheten. I en del av sakene er arbeidsgiver og arbeidstaker altså fortsatt uenige om hvorvidt den midlertidige stillingen egentlig burde vært fast. Etter at arbeidstaker tar opp en sak med arbeidsgiver, ender det altså noen ganger opp med uenighet, hvor arbeidstakeren lar saken ligge uten at den nødvendigvis er løst, ved at arbeidstaker unnlater å forfølge en «voice»-strategi videre. At det er så vidt få saker for retten, kan bidra til at det blir vanskeligere for arbeidstakerne å vinne fram, i alle fall på det laveste nivået. Det lave antallet rettssaker innebærer at det kan bli en mangel på tolkninger av lovverket, og noen av de tillitsvalgte/ansatte vi intervjuet i arbeidsgiverorganisasjonene, ga for eksempel uttrykk for at saker om grunnbemanning er kompliserte og krevende å vinne gjennom med. En mangel på rettslig avklaring kan i sin tur gjøre det vanskeligere å avgjøre sakene på laveste nivå. Imidlertid har det vært flere saker i Høyesterett de senere årene, som gir viktig veiledning om fortolkningen av sentrale hjemler for midlertidighet.

Det konkrete utfallet av sakene var ifølge virksomhetsundersøkelsen 2019 at uenighetene på virksomhetsnivå i 78 prosent av tilfellene ble løst ved at arbeidstakerne ble fast ansatt, i 16 prosent av sakene forble de midlertidig ansatt. 2 prosent av sakene ble løst ved at arbeidstakerne ble sagt opp, noe som viser at arbeidstakerne i noen tilfeller løper en risiko ved å forfølge slike saker.

Organisasjonsgrad og etablerte partsforhold kan som nevnt bidra til at saker i det hele tatt tas opp med arbeidsgiver. Når sakene tas opp, viser rapporten at tillitsvalgte spiller en svært viktig rolle i disse prosessene. En utfordring for fagforbundene er at arbeidstakere ofte tar kontakt i det den

midlertidige kontrakten nærmer seg utløpsdato, og for fagforeningene i innleiebedriften vil det være en utfordring at den innleide, dersom hun tar kontakt med dem, ikke er organisert i virksomheten hun er leid ut til, men i bemanningsselskapet. Samtidig har tillitsvalgte i LO og Negotia opplevd at innleide har fått fast ansettelse i deres virksomhet (innleievirksomheten), fordi innleie var gjort på et ulovlig grunnlag.

Hvorfor krever ikke flere fast stilling?

Kunnskap er en viktig og begrensende faktor

Svært mange har altså aldri krevd fast stilling, burde flere ha gjort det? Vi peker på at det er flere viktige hindringer som bidrar til at arbeidstakere ikke krever fast stilling, om de er midlertidig ansatt eller leid inn fra et bemanningsforetak og mener dette er ulovlig.

En utfordring er at arbeidstakerne mangler nok kunnskap til å avgjøre om ansettelsen er ulovlig. For det første er det mange som ikke kjenner lovverket, noe som gjør at de ikke kan vurdere om de er lovlig ansatt. Vi finner at kunnskapen om reglene for midlertidige ansettelser og innleie i hovedsak er svært begrenset – med enkelte unntak. Det samme gjelder arbeidsmiljøloven generelt. Særlig blant innleide med utenlandsk bakgrunn innen bygg og kantine er det lite kunnskap om regelverket. Kjennskap til loven er heller ikke nok. Den enkelte arbeidstaker må i tillegg kjenne til virksomheten de arbeider i, for å kunne vurdere om deres stilling burde vært fast. Nyansatte vet ikke nødvendigvis hvem de erstatter, og om oppgavene de utfører, egentlig utføres på fast basis. Slik kunnskap tar det tid å opparbeide, og mange, både midlertidig ansatte og innleide fra bemanningsforetak, er i en virksomhet i relativt kort tid. Også fokusgruppene i dette prosjektet tyder på at det er slik. At disse arbeidstakerne er i den enkelte virksomhet i kort tid, begrenser også tillitsvalgtes mulighet for å komme i kontakt med dem. Samtidig opplever en høy andel tillitsvalgte at de ikke har fått opplæring nok til å kunne bistå innleide som tar kontakt. 60 prosent av de LO-tillitsvalgte og 39 prosent av de tillitsvalgte i Negotia svarer at de i ganske liten eller svært liten grad har fått den opplæringen de har behov for. Innleides muligheter til å ta tak i sin egen situasjon er i utgangspunktet små, og dette begrenser deres muligheter til å sørge for at regelverket blir fulgt.

Innleide og midlertidig ansatte opplever at å kreve at regelverket blir fulgt, kan ha høy risiko og små muligheter for gevinst

I fokusgruppene kom det fram at de som hadde kunnskap om arbeidsmiljøloven, men som hadde en svak posisjon på sin arbeidsplass, uttrykte at loven i praksis ikke gjelder for dem. De opplever at risikoen forbundet med å kreve fast jobb er for stor, da det kan føre til at de ikke får forlenget sin kontrakt. For dem var handlingsalternativene, selv om de hadde rett på en fast stilling, å holde på den midlertidige jobben / innleiejobben eller å ikke ha en jobb. Da valgte de lojalitet, å akseptere situasjonen, framfor å forsøke å endre på den (voice). Å slutte (exit) på grunn av misnøye med kontraktsforholdene var for de som hadde få valgmuligheter i arbeidsmarkedet, ikke et egentlig handlingsalternativ, men en mulig konsekvens av at kontrakten går ut. Fokusgruppeintervjuene viste tydelig at de korte kontraktene ga de midlertidig ansatte og innleide et kortsiktig perspektiv hvor de var mer opp-tatt av å beholde jobben her og nå enn å sette seg inn i regelverk og rettigheter. Mange arbeidstakere opplever det ikke som formålstjenlig, gitt deres svake posisjon på arbeidsplassen og deres ønske om videre arbeid, å benytte en «voice»-strategi. Undersøkelsen blant LO-tillitsvalgte støtter opp under at arbeidstakere, og spesielt utenlandske arbeidstakere, er redd for å ta slike saker opp med arbeidsgiver av frykt for å ikke få forlenget kontrakten. Denne undersøkelsen viste at LO-tillitsvalgte i privat sektor i større grad enn tillitsvalgte i kommunal eller fylkeskommunal sektor opplever utenlandske arbeidstakere som mer engstelige for å ta saker videre enn norske arbeidstakere. Dette kan skyldes trekk ved bransjene, og jobbene i disse bransjene, men det kan også skyldes at organisasjonsgraden er høyere i offentlig sektor, og at fagforeningene der er sterkere.

Er mange brudd og manglende håndheving av regelverket et problem?

Resultatene fra vår undersøkelse tyder altså på at det er mange virksomheter som opererer i gråsonen og eventuelt bryter arbeidsmiljøloven når det gjelder midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. Få av disse bruddene synes også å bli håndtert. Det er nærliggende å tro at det er en sammenheng mellom risikoen for at regelbrudd blir påpekt, og virksomheters oppmerksomhet rundt reglene. At det finnes brudd, betyr ikke nødvendigvis at bruddene er grove, men kan være et utslag av at det har blitt skapt en praksis som ikke er helt i tråd med lovgivers intensjon. En stor andel regelbrudd kan være betenkelig i seg selv, da dette både kan ha konsekvenser for reglernes posisjon, for konkurranseforholdene mellom virksomheter og for arbeidstakerne det gjelder. Konsekvensen for arbeidstakerne kan imidlertid være ulik, alt etter hvilken posisjon de er i. Enkelte har ikke ambisjoner om å

bli i stillingen over lengre tid og er kanskje mindre opptatt av om stillingen er midlertidig eller ikke. Konsekvensen av regelbrudd er sannsynligvis størst der personer blir i midlertidige stillinger over lengre tid. Nergaard (2018: 130) har tidligere vist at en svært høy andel, 51 prosent, beveger seg over fra midlertidig jobb til fast jobb i løpet av et år. Slik sett er midlertidige ansettelser en kontrakt mange kun befinner seg i i en kortere periode, noe som nok også bidrar til at mange ikke velger å forfølge brudd på forutsetningen for stillingen de har. Imidlertid viser Svalund og Nielsen (2017) at mange av de som har en midlertidig jobb, og spesielt de som har svakest fotfeste i arbeidsmarkedet, unge, lavt utdannede, de som er tilkallingsvikarer, i mindre grad klarer å få seg en fast jobb. Svalund og Berglund (2018) har videre vist at unge, personer med lavere utdanning og innvandrere fra land utenfor Europa eller USA i større grad er utsatt for å senere oppleve arbeidsledighet og andre former for marginalisering. Også en kommende studie av Berglund, Svalund, Nielsen og Reichenberg viser at en del midlertidig ansatte ikke nødvendigvis kommer over i fastere tilknytning til arbeidsmarkedet over tid. Simson (2009, 2012) har studert om jobber i bemanningsforetak kan være et springbrett inn i andre deler av arbeidsmarkedet for innvandrere og ungdom uten fullført videregående utdanning, og finner at innvandrere som har hatt en slik jobb, i større grad enn de som overhodet ikke har hatt en jobb, er sysselsatt på et senere tidspunkt (Simson 2009).

Samlet viser disse studiene at det er bedre for ens sjanser for å få en ny jobb, eller for å være sysselsatt senere, å være i arbeidsmarkedet enn å være utenfor. Selv om midlertidige jobber og jobber i bemanningsforetak øker sjansen for sysselsetting senere, viser flere av studiene at det er noen i slike jobber som i større grad er og forblir marginalisert, og som i mindre grad kommer seg ut av midlertidigheten og de utrygge jobbene. Midlertidige kontrakter og en svak stilling i arbeidsmarkedet varer ved for noen, de kommer seg ikke over i bedre jobber. For dem er det avgjørende at reglene følges, eller at det finnes noen som sanksjonerer arbeidsgivere som bryter loven, og som støtter opp under deres posisjon og rettigheter.

I tråd med teorien om at arbeidstakere kan velge mellom «exit», «voice» og «loyalty», synes «voice» så langt å være den minst brukte veien for de arbeidstakerne som mener at regelverket er brutt. Resultatene fra undersøkelsen illustrerer også hvor viktige tillitsvalgte er i håndhevingsprosessen. Dette kan tale for at problemet med håndheving er størst i bransjer der organisasjonsgrad og avtaledekning er lavest, og en utvikling i form av færre kollektive institusjoner kan føre til at myndighetene må ta et større ansvar for å sikre håndheving av reglene i årene framover.

Referanser

- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene: Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Oslo: Fafo-rapport 2012:06
- Alsos, K. & Jensen, R. S. (2013). *Sykefravær og tilrettelegging i bemanningsbransjen*. Oslo: Fafo-rapport 2013: 41
- Alsos, K., Oldervoll, J. & Øistad, B. S. (2017). *Bare plunder og heft: Erfaringer med midlertidig ansettelse og deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor*. Oslo: Fafo-rapport 2017:26
- Andresen, S., Strand, A. H. & Ødegård, A. M. (2017). *Fagforbundets ungdomsbarometer 2017*. Oslo: Fafo-rapport 2017:32
- Bergene, A. C. & Ewing, K. D. (2015). Vikarbyrådirektivet: liberalisering eller likebehandling? *Søkelys på arbeidslivet*, 32(1-2), 137-157.
- Bergene, A. C., Nergaard, K. & Svalund, J. (2018). *Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie: Delrapport*. Oslo: Fafo-rapport 2018:47
- Bø, T. P. (2005). Halvparten ønsker fast ansettelse. *Valgaktuelt 2005* Hentet 15/10, 2019, fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/halvparten-onsker-fast-ansettelse>
- Egede-Nissen, G. & Lund, V. M. (2012). Fast ansettelse uten garantilønn. *Arbeidsrett*, 9(1), 80-101.
- Esping-Andersen, G. & Regini, M. (2000). *Why deregulate labour markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Friberg, J. H. & Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(3), 182-205.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Oslo: Fafo-rapport 2018:38
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø. M., Trygstad, s. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Oslo: Fafo-rapport 2011:33
- Nergaard, K. & Stokke, T. A. (1996). *Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv: hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?* Oslo: Fafo-rapport 198

- Nesheim, T. (2003). Short-term hires and the leasing of personnel in Norwegian firms: promoting numerical flexibility and stability. *Scandinavian Journal of Management*, 19(3), 309-331. doi:10.1016/S0956-5221(03)00002-2
- Nøtnæs, T. (2001). *Innføring i bruk av fokusgrupper*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Notater 2001/24,.
- Øistad, B. S. (2014). *Foten innenfor. Midlertidige ansettelses i NRK*. Master, Universitet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Oslo. Hentet fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-47518>
- Øistad, B. S., Svalund, J., Dølvik, J. E. & Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelses: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 120-138.
- Pissarides, C. A. (2001). Employment protection. *Labour Economics*, 8, 131-159.
- Rybnikova, I. (2016). Employee voice and silence in temporary agency work. *German Journal of Human Resource Management*, 30(3-4), 287-309. doi:10.1177/2397002216649897
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Simson, v. K. (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet*, 26(3), 341-351.
- Simson, v. K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-2), 76-96.
- Svalund, J. & Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24(3), 261-277. doi:10.1177/0959680117740777
- Svalund, J. & Nielsen, R. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i en stabil arbeidsmarkedsposisjon? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-2), 44-62.
- Svalund, J., Peixoto, A., Jesnes, K. & Dølvik, J. E. (2018). Hiring of flexible and fixed-term workers in five Norwegian and Swedish industries. *Nordic Journal of working life studies*, 8(3). doi:10.18291/njwls.v8i3.109540
- Sverke, M. & Goslinga, S. (2003). The Consequences of Job Insecurity for Employers and Unions: Exit, Voice and Loyalty. *Economic and Industrial Democracy*, 24(2), 241-270.

Vedlegg 1

Virksomhetsundersøkelsen 2019

Vi gjennomførte våren 2019 en spørreundersøkelse blant et representativt antall virksomheter (virksomhetsundersøkelsen 2019).

Data

I undersøkelsen ble daglig leder eller HR-/personalsjef i norske virksomheter som har ti ansatte eller flere, intervjuet. Respons Analyse sto for gjennomføring av spørreundersøkelsen, både trekking av virksomheter, gjennomføring av intervju og påkobling av registerinformasjon. Respons Analyse trakk utvalget fra Bizweb (Vismas bedriftsdatabase), som oppdateres jevnlig med opplysninger fra Brønnøysundregisteret. Det var et mål at undersøkelsen er representativ for virksomheter på tvers av bransjer.

Intervjuene ble gjennomført per telefon i februar–mars 2019. Telefonintervju er den metoden som best sikrer at vi når rette vedkommende i bedriften. I tillegg til informasjon innhentet gjennom intervjuene ble det lagt til informasjon fra bedrifts- og foretaksregisteret om virksomhetenes størrelse og næring.

Utvalg, representativitet og frafall

I undersøkelsen er vi opptatt av hvordan reglene for innleie og midlertidige ansettelser, og uenigheter rundt dette, håndteres. Populasjonen for undersøkelsen er alle virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven, og som registrert med ti ansatte eller mer i enhets- og foretaksregisteret. Med en virksomhet (bedrift) menes en lokalt avgrenset, funksjonell enhet som hovedsakelig driver med aktiviteter, vare- eller tjenesteproduksjon innenfor en bestemt

næring.²⁰ Innen næringshovedgruppene O–Q finnes det enkelte næringskoder hvor det i all hovedsak er statlige virksomheter, hvor bruk av midlertidig ansatte og innleie reguleres av statsansatteloven og/eller universitets- og høyskoleloven. Dette gjelder spesielt nacekodene 8421–8424 (utenrikssaker, forsvar, retts- og fengselsvesen og politi og påtalemyndighet), 8430 (trykdeordninger underlagt offentlig forvaltning) og 8542 (undervisning på universitets- og høyskolenivå). Virksomheter innenfor disse nacekodene ble utelatt fra bruttoutvalget, da reguleringene om midlertidig ansettelse er ulike for statsansatte og andre. Undersøkelsen sier derfor ingenting om virksomheter som reguleres av arbeidsmiljøloven i disse næringene.

Det er svært mange små virksomheter i norsk arbeidsliv, noe som betyr at vi, dersom vi trekker bedrifter tilfeldig, vil få et utvalg med mange små virksomheter som sysselsetter en liten andel av norske arbeidstakere, og det kan tenkes at store virksomheter, som gjerne har egne personalavdelinger, benytter andre bemanningsstrategier og håndterer regler for innleie og midlertidige ansettelser på andre måter enn mindre virksomheter. For å kunne sammenligne små og store virksomheter la vi opp til en utvalgsstrategi hvor utvalget har flere virksomheter med mange ansatte og færre med få ansatte enn om utvalget var trukket proporsjonalt. Utvalget ble trukket etter størrelseskategoriene 10–19, 20–49, 50–99, 100–250, 250 ansatte og flere. Bedrifter med færre enn ti ansatte var ikke en del av utvalget.

For å sikre representativitet på tvers av bransjer ble undersøkelsen også gjennomført med kvotering etter næringshovedgruppe (NACE). Det ble satt kvoter for hvor mange intervjuer vi ville ha i ulike størrelseskategorier (ansatte) innenfor NACE-kodene A–F, G–I, J–N og R–S, O–Q. O–Q er næringshovedgrupper hvor de fleste virksomheter er innenfor offentlig sektor, mens virksomheter i næringshovedgruppene A–F, G–I, J–N og R–S i hovedsak er private bedrifter. Uttrekket ble gjort med basis i Brønnøysundregistrene hvor alle norske virksomheter er registrert. Bruk av kvoter innebærer at systematiske skjevheter i utvalget på grunn av ulik svarvillighet kompenseres for. Det ble kvotert ut fra 25 grupper, og størrelsesgruppene er lagt opp slik at treksannsynligheten skal være minst mulig forskjellig innad i en gruppe.

²⁰ Alle bedrifter er en del av et foretak, som er den juridiske enheten (for eksempel et aksjeselskap). Mange foretak består bare av én bedrift, men mange er «flerbedrifter», de kan ha underliggende enheter som framstår som en selvstendig enhet. Et konsern kan eie flere produksjonssteder, og omsorgsetaten i en kommune består av mange sykehjem, hjemmebasert omsorg og så videre.

Utvalg

Det ble trukket et utvalg, og virksomhetene Respons Analyse fikk kontakt med, fikk et inngangsspørsmål hvor de ble spurt om de i løpet av de siste to årene hadde benyttet seg av midlertidige ansettelser og/eller innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak. Svargivning ble benyttet som screeningsgrunnlag for alle andre spørsmål i bedriftsundersøkelsen, og målet var at vi skulle ha et nettoutvalg på 1000 bedrifter som hadde benyttet midlertidig ansatte eller innleide fra bemanningsforetak. Det var ikke mulig å stratifisere utvalget etter hvordan virksomheter som benytter seg av innleie eller har ansatt personer i midlertidige stillinger, fordeler seg over bransjer. Slik informasjon var ikke tilgjengelig. Isteden valgte vi å stratifisere blant alle virksomheter som ble valgt ut, før inngangsspørsmålet om midlertidig ansatte og innleie. Undersøkelsen er derfor representativ for alle virksomheter, ikke bare for alle virksomheter som har brukt innleie eller har ansatt midlertidig de siste tolv månedene. Da det er tilgjengelig informasjon om hvordan virksomheter i ulike størrelseskategorier fordeler seg i ulike bransjer, ble det første spørsmålet i undersøkelsen (screeningsspørsmålet) brukt som utgangspunkt for kvoter og for å veie tilbake utvalget.

For å nå kvotemålene for virksomhetsstørrelse og næring fikk Respons Analyse kontakt med og intervjuet 1566 virksomheter med spørsmål om de hadde brukt innleie eller hadde hatt midlertidig ansatte de siste to årene. 1172 virksomheter svarte at de hadde det.

Respons Analyse antar at antallet som skulle vært registrert som å ikke ha midlertidig ansatte eller ha benyttet innleie siste to år, sannsynligvis kan være litt større enn det som ble registrert. Dette skyldes at de i introen til undersøkelsen opplyste om hva som var temaet for undersøkelsen. Intervjuerne ble på forhånd instruert om at hvis de som svarte, sa at dette ikke gjaldt dem, fordi de ikke hadde midlertidig ansatte, så skulle de likevel følge opp med å registrere svaret på inngangsspørsmålet i undersøkelsen. I noen tilfeller lot dette seg ikke gjøre, og virksomheten ble derfor registrert som utenfor målgruppen, en kategori som benyttes også for de som det av ulike andre årsaker ikke er mulig å gjennomføre intervju med.

I utvalgsplanen ble antall ansatte i virksomhetene hentet fra registre og brukt for å få et utvalg med en overvekt av store virksomheter. Daglig leder eller HR-/personalsjef skulle svare med utgangspunkt i enheten de jobber i (hovedkontoret, administrasjon/rådhuset i kommunen o.l.). Dette ble tydeliggjort av intervjuerne etter inngangsspørsmålet. For å sikre at vi hadde riktig antall ansatte i enheten informanten faktisk ga informasjon om (for eksempel rådhuset i kommunen og ikke hele kommunen), ble respondentene som hadde benyttet innleie eller midlertidig ansatte de siste to årene, bedt

om å oppgi hvor mange ansatte det er i deres enhet (eventuelt den overordnede enheten). Dersom respondentene da svarte at det var én–ni ansatte i virksomheten, ble de ekskludert fra undersøkelsen. 118 av virksomhetene ble ekskludert gjennom dette spørsmålet, slik at det gjensto 1056 virksomheter etter at de hadde svart på spørsmålet. Det er svarene på dette spørsmålet som brukes for å skille virksomhetene etter størrelse i beskrivelsene senere i rapporten.

I rapporten er vi opptatt av virksomheter som er underlagt arbeidsmiljøloven. Næringskoder (NACE) fra registre gir ikke informasjon om hvorvidt en virksomhet er offentlig eller privateid. Det er derfor inkludert et spørsmål i spørreskjemaet for å avklare sektortilhørigheten. Spørsmålet lød: «Tilhører din virksomhet ... 'privat sektor', 'kommunal eller fylkeskommunal sektor', 'helseforetak', 'annen statlig sektor' og 'annet'». Det var også mulig å svare «ikke sikker». Virksomheter som svarte «annen statlig sektor» (16 stykker), ble ekskludert fra resten av undersøkelsen. I analysene slår vi sammen kommunal og fylkeskommunal sektor med helseforetakene og definerer det som «offentlig sektor». Vedleggstabell 1.1 viser fordelingen i utvalget etter kjennetegnene fra spørsmålet.

Vedleggstabell 1.1 Utvalg av virksomheter etter sektor basert på næringskoder og spørsmål i skjemaet. Virksomheter med ti ansatte eller mer.

	Privat sektor	Kommunal eller fylkeskommunal sektor	Helseforetak	Annen statlig sektor	Ikke sikker	I alt
«Privat dominert» næringshovedgruppe (A–N, R, S og U)	589	41	1	6	32	669
«Offentlig dominert» næringshovedgruppe (O–Q)	79	280	12	10	3	384
I alt	668	321	13	16	35	1053

Note: Kun virksomheter som hadde benyttet innleie eller midlertidig ansatte, fikk dette spørsmålet.

Vekter

Ettersom den faktiske fordelingen av virksomheter innen næringshovedgrupper og etter virksomhetsstørrelse (populasjonen) finnes hos SSB, og er kjent, har vi utarbeidet vekter, slik at vi kan veie utvalget etter størrelse og næringshovedgruppe. Dette innebærer at estimatene i undersøkelsen er representative for virksomheter på tvers av bransjer og virksomhetsstørrelse

(blant virksomheter med mer enn ni ansatte) som omfattes av arbeidsmiljøloven.

Frafall

I spørreundersøkelser er det generelt viktig med høy svarprosent og å ha oversikt over om frafallet er tilfeldig eller ikke. Er frafallet tilfeldig, det vil si uavhengig av undersøkelsens tema og sentrale bakgrunnsvariabler (næring, bedriftsstørrelse og lignende), er frafallet i seg selv mindre betydningsfullt i en utvalgsundersøkelse som dette.

I undersøkelsen svarte 1566 respondenter på inngangsspørsmålet, mens Respons Analyse forsøkte å opprette kontakt med totalt 8545 virksomheter (vedleggstabell 1.2).

Vedleggstabell 1.2 Antall i ulike frafallskategorier og antall intervjuer. I alt.

Frafall	Antall
Ubesvart	3570
Nekt	2947
Antall intervjuer (ved inngangsspørsmålet)	1566
Bruttoutvalg	8083

Kategorien «ubesvart» inneholder de Respons Analyse forsøkte å ringe uten at de fikk kontakt med den som skulle svare på undersøkelsen (HR-leder/personalleder). I noen tilfeller kan dette dreie seg om at telefonen ikke blir besvart, i andre tilfeller at vedkommende de skulle snakke med, ikke var til stede eller var opptatt. I denne kategorien ligger også tilfeller der Respons Analyse har gjort en avtale om tilbakeringing, men der vedkommende senere ikke var tilgjengelig likevel. Disse ble da lagt tilbake som en avtale og forsøkt ringt igjen senere. Antall tilbakeringer til de som havner i kategorien ubesvart, varierte fra to til 15. De fleste ble imidlertid ringt tilbake mellom to og fem ganger. I nettoutvalget på 4513 var det 2947 virksomheter hvor Respons Analyse fikk snakke med rette vedkommende, men hvor personen ikke ville delta i undersøkelsen. 1566 svarte, noe som gir en svarprosent på 35.

Ettersom Respons Analyse trakk ut virksomheter etter næringshovedgruppe, er det mulig å studere frafallet etter disse kjennetegnene.

Vedleggstabell 1.3 Antall i ulike frafallskategorier og antall intervjuer. Etter næringshovedgruppe.

	Bransje A-F	Bransje G-I	Bransje J-N, R-S	Bransje O-P	Bransje Q	Totalt
Ubesvart	533	1124	683	357	873	3570
Nekt	597	1406	786	62	96	2947
Antall intervjuer (ved inngangsspørsmålet)	326	477	297	218	248	1566
Bruttoutvalg	1547	3203	1856	673	1266	8545

Vedleggstabell 1.3 viser tydelig at svarprosenten, antallet intervjuer i forhold til antall nekt, er høyere blant (de ikke-statlige) virksomhetene i næringshovedgruppene i offentlig sektor (bransje O-P og Q) enn i tilsvarende (A-F, G-I og J-N, R-S) i privat sektor.

Spørreskjemaet

Spørreskjemaet var begrenset til i overkant av 20 spørsmål eller til et intervju på noe over syv minutter. Det var et bevisst valg, da vi av erfaring vet at frafallet øker med lengden på spørreskjemaet.

I spørreskjemaet kartlegges det om virksomhetene leier inn fra bemanningsforetak, om og hva slags type midlertidig ansatte de benytter seg av, hvilke årsaker de har for å bruke slik arbeidskraft, om det har vært konflikter rundt om stillinger er midlertidige eller faste m.m.

Spørreskjemaet kan lastes ned fra rapportens side på Fafos nettsider.

Vedlegg 2

Virksomhetsundersøkelsen 2019 – bruk

I virksomhetsundersøkelsen 2019 kartlegger vi også begrunnelser for bruk av midlertidige stillinger og innleie fra bemanningsforetak. Først vil vi presentere bakgrunnsinformasjon knyttet til bruk av innleie eller årsaker til midlertidige ansettelser og hvordan dette varierer mellom virksomhetene i denne undersøkelsen. Undersøkelsen omfatter virksomheter med ti ansatte eller mer, som har benyttet innleie / midlertidige ansettelser de siste to årene.

I vedleggstabell 2.1 kommer fordelingen av bruk av innleie eller ulike typer midlertidige ansettelser fram blant virksomheter som har brukt innleie / midlertidig ansettelse siste to år.

Vedleggstabell 2.1 Fordeling av bruk av innleie og midlertidige ansettelser siste 2 år. Blant virksomheter som har benyttet innleie eller midlertidig ansatte. Flere svar mulig. Prosent.

Grunnlag	Andel
Benyttet arbeidskraft leid inn fra bemanningsforetak/vikarbyrå	39
Ansatt vikar(er) midlertidig for noen som er fraværende	65
Ansatt noen midlertidig på grunn av sesongsvingninger eller perioder med arbeidstopper utover det vanlige	46
Ansatt noen midlertidig for et tidsbegrenset prosjekt	34
Hatt midlertidig ansatte på andre grunnlag enn det som allerede er nevnt	17

N = 973

Virksomhetene kan ha benyttet flere av disse formene for arbeidskraft og gjerne også samtidig. 37 prosent av virksomhetene har kun benyttet ett av grunnlagene som nevnes i vedleggstabell 2.1, en like stor andel har svart ja på to ulike typer. 19 prosent har brukt tre ulike typer løsninger, mens 6 prosent har benyttet seg av fire av disse typene. Kun 1 prosent av virksomhetene har benyttet seg av alle fem grunnlagene de siste to årene. Om lag 4 prosent av virksomhetene har *kun* benyttet arbeidskraft leid inn fra bemanningsforetak.

Andelen virksomheter som har hatt midlertidig ansatte eller innleide, varierer etter størrelse (vedleggstabell 2.2).

Tabell 2.2 Bruk av innleie og midlertidige ansettelser. Blant virksomheter som har benyttet innleie eller midlertidig ansatte. Flere svar mulig. Etter antall ansatte. Prosent.

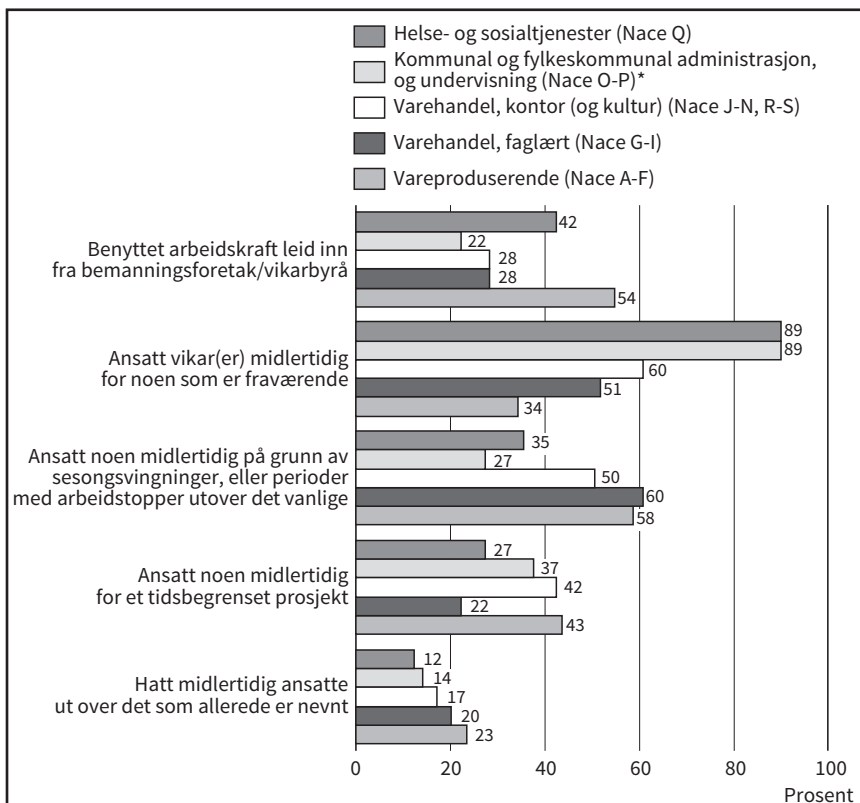
	10-19	20-49	50-99	100 eller mer
Benyttet arbeidskraft leid inn fra bemanningsforetak/vikarbyrå	30	37	50	66
Ansatt vikar(er) midlertidig for noen som er fraværende	56	65	74	82
Ansatt noen midlertidig på grunn av sesongvingninger eller perioder med arbeidstopper utover det vanlige	46	40	41	64
Ansatt noen midlertidig for et tidsbegrenset prosjekt	29	33	36	56
Hatt midlertidig ansatte ut over det som allerede er nevnt	17	15	15	24
N	419-420	338	113-114	112-113

Tabell 2.2 viser at bruken av innleie og midlertidig ansatte er høyere jo større virksomheten er. Det er ikke overraskende da behovet for vikarer ofte vil øke med antall ansatte.

Bruken av innleie og virksomheters erfaringer med midlertidig ansatte varierer også mellom ulike bransjer. I vedleggsfigur 2.1 kommer fordelingen blant virksomheter i ulike næringshovedgrupper fram. Vedleggsfigur 2.1 viser at andelen virksomheter som har benyttet arbeidskraft leid inn fra bemanningsforetak/vikarbyrå, er høyest i vareproduserende virksomheter, fulgt av helse- og sosialtjenestene. Videre er andelen virksomheter som har ansatt vikarer, størst blant virksomheter i helse- og sosialtjenestene, i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og i undervisning i grunnskole og videregående skole. Vi minner her om at vi kun har med virksomheter som ikke er statlige, da undersøkelsen er begrenset til arbeidsmiljølovens nedslagsområde. Virksomhetene innen varehandel, faglært, private vareproduserende virksomheter og varehandel, kontor (og kultur) har i størst grad ansatt noen midlertidig på grunn av sesongvingninger eller perioder med arbeidstopper utover det vanlige.

I utgangspunktet er adgangen til bruk av innleide fra bemanningsforetak den samme som adgangen til å ansette personer i midlertidige stillinger. Der som virksomheten har en tariffavtale og inngår en avtale med fagforeningen om å bruke innleie utover betingelsene for bruk av midlertidige ansettelser, kan de imidlertid det. I vår undersøkelse er andel virksomheter i privat sektor som er bundet av tariffavtale, på 56 prosent.

Vedleggsfigur 2.1 Bruk av innleie og midlertidige ansettelser. Har bedriften/enheten i løpet av de siste 2 årene ... Etter næringsgruppe, blant virksomheter som har benyttet innleie eller midlertidig ansatte.



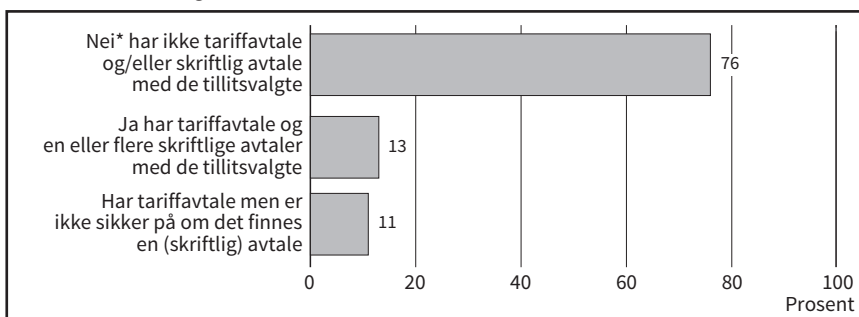
Note: N NACE A-F = 216, NACE G-I = 276, NACE J-N, R-S = 184, NACE O-P = 133 og Q = 320

Gyldig avtale om bruk av innleie mellom virksomhet og fagforening?

I virksomhetsstudien har vi spurt respondentene om det finnes en avtale mellom virksomhetene og de tillitsvalgte om adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak/vikarbyrå. I vedleggsfigur 2.2 kommer det fram hvor stor andel av virksomhetene som har benyttet innleide fra bemanningsforetak, som har en eller flere slike avtaler. I alt har 13 prosent av virksomhetene en eller flere slike avtaler, mens 11 prosent av respondentene i virksomheter med tariffavtale er usikre på om det finnes en slik avtale.

Mange av virksomhetene som benytter innleie, har ikke en tariffavtale og har derfor ikke lov til å ha slike avtaler. Allikevel svarer litt under 2 prosent av virksomhetene som har benyttet innleie de siste to årene, at de har en eller flere slike avtaler selv om de ikke har en tariffavtale. Dersom dette er riktig, betyr det at avtalen de har, ikke er lovlig, og dermed er det et brudd på reglene om innleie. Videre skal avtalene være skriftlige. Virksomhetene som svarte at de hadde en slik avtale, ble også spurt om avtalen de hadde, var skriftlig, og noen av virksomhetene svarte nei på dette. I figuren har ja-svarene fra virksomhetene som ikke har tariffavtale, og de som ikke har en skriftlig avtale, blitt kodet som «nei».

Vedleggsfigur 2.2 Finnes det avtale mellom virksomheten og de tillitsvalgte om adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak/vikarbyrå? Blant virksomheter som har benyttet innleie fra bemanningsforetak de siste 2 årene. Prosent.



Note: *«Nei» består av alle som svarte nei, og de som svarte ja, men som ikke hadde tariffavtale, og/eller der avtalen ikke er skriftlig. N = 378.

Håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie

Arbeidsgiveres bruk av midlertidige ansettelser og innleie fra bemanningsforetak har vært sentrale tema i debatter om arbeidslivet, og reguleringen av det, de senere år. Arbeidsmiljøloven åpner for at arbeidsgivere, på spesielle vilkår, kan ansette personer midlertidig, eller leie inn fra bemanningsforetak. I rapporten ser vi nærmere på om, og i hvor stor grad, arbeidsmiljølovens vilkår for bruk av midlertidige ansettelser og innleie, brytes. Videre undersøker vi hva som skjer når reglene for bruk av slike stillinger brytes: Forsøker arbeidstakerne å endre sin stilling dersom reglene brytes? Og når de forfølger bruddene: Hvordan håndteres uenigheter mellom arbeidstakere og arbeidsgivere om stillingen bør være fast, og hva blir utfallet når reglene blir forsøkt håndhevet?



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafos.no

Fafos-rapport 2019:38
ID-nr.: 20735